

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

-I-

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal –Sala 1– confirmó lo resuelto en primera instancia, en punto al desconocimiento de la legitimación de las asociaciones actoras.

Para así decidir, señaló que la reforma constitucional otorga protección a los intereses difusos o colectivos, o de pertenencia difusa, a los que denomina “derechos de incidencia colectiva”. Subrayó que, al tutelar los derechos de incidencia colectiva, el art. 43 de la Carta Magna hace referencia a intereses típicamente sociales o grupales, como los vinculados con el ambiente y la salud pública.

Agregó que el interés difuso, también llamado fragmentario, colectivo o supraindividual, es aquel que no corresponde a una persona determinada o a un grupo unido por un vínculo o nexo común previo, sino a un sector de personas que se encuentran en un ambiente o situación común. Se trata, dijo, de un bien que pertenece a todos y al grupo, pero que es indivisible, por lo que la satisfacción del interés respecto de uno de ellos importa el de todos.

Sostuvo que, sin duda alguna, la inclusión de aquella norma en la Constitución de 1994, tiene como antecedente la discusión doctrinaria y jurisprudencial suscitada en torno a la legitimación para la defensa de estos derechos colectivos, a partir de la clasificación tripartita de las prerrogativas individuales, divididas en “derecho

subjetivo", "interés legítimo" e "interés simple".

En respaldo de su visión, enumeró diversos litigios planteados con referencia al art. 43, en los que –afirmó– están directamente comprometidos intereses generales o públicos de la sociedad, ligados al ambiente, la salud pública y los servicios públicos, y no a derechos subjetivos, individuales o exclusivos de los ciudadanos, o usuarios, o consumidores.

En autos, adujo, se persigue la reducción de las demoras en el otorgamiento y en el pago de prestaciones por parte del INSSPJ, objeto que resulta notoriamente extraño a una acción de clase.

Entendió que la pretensión corresponde individualmente a cada una de las empresas o profesionales médicos prestadores, de manera que las asociaciones no pueden reivindicar y ejercer esos derechos exclusivos, ni modificar la ejecución de un contrato entre terceros. Por el contrario, son sus titulares quienes –de considerarlo pertinente– deben reclamar que se les abone en término, en la medida en que el atraso les ocasione un perjuicio, en el marco de una relación contractual con el mencionado Instituto.

En cuanto a los afiliados, el retardo indicado constituye un daño esencialmente propio de cada uno de los presuntos afectados –que poseen un derecho subjetivo, individual y exclusivo a demandar el cese de la morosidad–; con lo cual, tampoco estamos ante un derecho de incidencia colectiva, con el alcance del art. 43.

*Procuración General de la Nación*

Concluyó que "... cuando no se afectan intereses comunitarios o generales sino un derecho subjetivo, de modo que el damnificado se encuentra en condiciones de reclamar judicialmente, las asociaciones como las aquí actoras no pueden invocar la legitimación del art. 43 de la C.N. por interponer las acciones que su titular exclusivo no utiliza..." (v. fs. 78 vta. *in fine* del principal).

Denegado el recuso extraordinario articulado contra el pronunciamiento que acabo de sintetizar, la parte actora dedujo la presente queja.

-II-

En cuanto a la procedencia formal de la apelación, estimo que lo decidido debe reputarse sentencia definitiva, en tanto cierra toda posibilidad de prosecución del proceso, tornando imposible la obtención de un pronunciamiento sobre el derecho invocado (arg. Fallos: 328:3733; 330:4930; 331:1215; S.C. U N° 40, L. XLIII *in re* "Urquiola Serrano, Enrique y otro c/Frassia, Norma Susana s/homologación de acuerdo", del 9/6/2009).

Asimismo, dado que se ha puesto en tela de juicio la interpretación del art. 43 de la Constitución Nacional, y que la resolución ha sido contraria a los derechos que la parte recurrente fundó en dicha cláusula, entiendo que en la especie existe materia federal.

Así pues, esa Corte no está limitada por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos:

330:2286, 2416, 3758 y 3764, 4721; 333:604 y 2396).

En tales condiciones, atento a que la arbitrariedad alegada, guarda estrecha relación con el alcance que el *a quo* atribuyó a la mencionada norma federal, examinaré ambas aristas conjuntamente (Fallos: 330:2180, 2206 y 3471, entre muchos otros).

-III-

En esa tarea, encuentro que los criterios consagrados en "Asociación Benghalensis" (Fallos: 323:1339), "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta" (Fallos: 326:4931) y "Halabi" (Fallos: 332:111), dan a la cuestión planteada una respuesta diversa a la que adoptó el tribunal superior de la causa.

En los dos primeros casos –por remisión a los dictámenes de esta Procuración, y desde la perspectiva de la protección de la salud como un derecho de incidencia colectiva–, quedó admitida en favor de varias entidades no gubernamentales –dedicadas a la lucha contra el SIDA y la esclerosis múltiple–, la legitimación para litigar por la vía del amparo en procura, sustancialmente, de la cobertura estatal de los respectivos tratamientos.

En el último de aquellos fallos, esa Corte profundizó la predicha dirección. Así, en el considerando duodécimo del *leading case* "Halabi", se reconoce expresamente la especie autónoma de los derechos de incidencia colectiva, referidos a intereses individuales homogéneos, avanzando en el sustento de la legitimación grupal como "...

## *Procuración General de la Nación*

inherente a la propia naturaleza de la acción colectiva en virtud de la trascendencia de los derechos que por su intermedio se intenta proteger..." (consid. 21; v. además consid. 10 y 11).

Más aún, en el citado precedente V.E. sienta doctrina federal en el sentido de que el art. 43 de la Constitución Nacional consagra esa tercera categoría, en franca relación con la legitimación grupal (consid. 12 *supra*), insistiendo en que el estándar jurídico de la acción colectiva, revestida de una legitimación de igual rango, encuentra "... su fuente primaria en el propio texto constitucional..." (consid. 21; el subrayado es mío). Y, paralelamente, encarga a los jueces optimizar la tutela —directamente operativa, más allá de toda regulación legal—, no postergar en función de carencias procesales la efectividad de la cláusula constitucional, sino aplicarla en la plenitud de su sentido (v. esp. consid. 12 *supra*, 13 párrafos primero y último, 15, 16 *in fine* y 19).

Asimismo, este fallo jerarquiza otro dato de la realidad, atinente a las circunstancias adversas a las que puede enfrentarse esa multiplicidad de sujetos involucrados, en el plano del acceso a la justicia (v. esp. consid. 13 párrafos primero y cuarto).

Luego y en principio, los extremos a verificar al tiempo de juzgar la admisibilidad de una acción colectiva son: 1°) causa fáctica común. 2°) pretensión orientada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho. 3°) ejercicio individual que no se advierta como plenamente justificado, aunque V.E. se encarga de aclarar que "...la

acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como... la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, los artículos 41, 42 y 43, párrafo segundo, de la Constitución Nacional brindan una pauta en la línea expuesta" (consid. 13 párrafos primero y último [el subrayado es, otra vez, mío]).

-IV-

Así ubicados, corresponde identificar ahora los elementos de la *causa petendi*, esgrimida en este proceso (Fallos: 332:111 consid. 22, primera parte).

Estamos ante una acción de amparo promovida contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSPN), por la Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos (Asociación Civil DE.FE.IN DER) y la Asociación Civil "Pequeña Obra de la Divina Providencia". La demanda persigue que se condene a aquel organismo a cumplir la obligación de proveer a las personas con discapacidad, titulares de pensiones no contributivas (afiliados PNC), las prestaciones de las que serían legítimas acreedoras, con la continuidad y calidad debidas. En ese orden, se arguye que, a pesar de hallarse comprendidos en el régimen de las leyes 22.431 y 24.901, los afiliados PNC sufren discriminación respecto de los

*Procuración General de la Nación*

beneficiarios directos. En sustento de su solicitud, las actoras invocan particularmente la protección y reconocimiento de los derechos humanos fundamentales a la vida, salud, integridad física y mental, calidad de vida, atención y cuidados especiales, rehabilitación integral, integración en la sociedad, igualdad de oportunidades, dignidad, cobertura total y libre goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales (v. esp. objeto y petitorio del escrito inicial).

Creo que el reclamo así articulado supera cualquier componente de naturaleza netamente particular e individual, para centrarse en los efectos comunes de la morosidad atribuida al INSSPN, respecto del universo de afiliados PNC con discapacidad (en número de cuatro mil, según se denuncia en el inicio). Aquí, la clase está compuesta por todos ellos, en tanto –según dice la parte actora– estarían sujetos a una cobertura deficitaria y, aun, aleatoria –que seguramente será objeto de debate y prueba a lo largo del proceso–; aspecto éste que unifica su situación, más allá de las particularidades que pudieren matizarla (v.gr., tipo de asistencia que cada uno de ellos requiera, conforme a su patología específica).

De tal manera, es evidente que el problema, por un lado, presenta una causa fáctica única y, por el otro, se focaliza en el aspecto general (“común a todos los individuos que constituyen un todo” [v. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia]), de la afección que se imputa a aquélla.

Es cierto que en su relación de hechos, la demanda atribuye la

desigualdad de trato –entre otras cosas–, a las irregularidades que se observarían en el pago a los efectores del sistema. Empero, lo hace sólo en tanto y en cuanto esa conducta del INSSJN, sería susceptible de redundar en la interrupción o inadecuación de la cobertura a su cargo.

Luego, más allá de las cuestiones subsidiarias, la acción está centralmente orientada a la protección del derecho a la salud y a la integridad psicofísica de personas con discapacidad, en el contexto de las leyes 22.431 y 24.901 y de las cláusulas convencionales y constitucionales referidas a ambas facetas de los derechos humanos (insisto, salud y discapacidad). Pretende, recordemos una vez más, la observancia de la obligación que incumbiría al organismo demandado, en favor de los afiliados PNC discapacitados, y en punto a la cobertura de las prestaciones básicas contempladas legalmente.

Por último, me parece igualmente obvio que las eventuales omisiones impugnadas por esta vía, irían en perjuicio de una población altamente vulnerable, no sólo por la discapacidad que padece, sino también por su situación socio-económica. Si alguna duda cupiese, bastará consultar las instrucciones contenidas en la página del Ministerio de Salud (Programa Federal de Salud [PROFE]), sobre los requisitos para obtener una pensión graciable.

En tales condiciones, estimo que la mediación de las asociaciones actoras se torna ampliamente justificada. Es dable pensar, en efecto, que estas personas carecen

*Procuración General de la Nación*

—en los distintos órdenes posibles—, de los recursos que reclama la lidia judicial, y que la índole de sus dolencias no armoniza con la espera en punto al incierto inicio (y resolución) de eventuales e innumerables juicios de conocimiento por cumplimiento de contrato.

Estas constataciones remiten inmediatamente a la vigencia de la tutela judicial efectiva, una de las garantías fundamentales reconocida por la comunidad internacional contemporánea, como exigencia básica del Estado de Derecho (arg. arts. 18 y 33 de la Constitución Nacional; arts. 8.1. y 25 del Pacto de San José de Costa Rica y 14.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; ver criterio Corte Interamericana de Derechos Humanos in re "Cantos" del 28/11/2002).

-V-

En suma, tengo para mí que los elementos examinados permiten situar a los intereses en juego al amparo de los derechos de incidencia colectiva, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional. Es que, insisto, los intereses personales subyacentes coexisten aquí en una pluralidad homogénea, que —precisamente— se distingue por la convergencia de un conjunto de derechos subjetivos de origen común, cuyos titulares son miembros de un grupo, categoría o clase (v. Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica, art.1° - II, Roma [mayo de 2002], aprobado en Caracas el 28/10/2004).

Naturalmente, no estoy diciendo aquí que las atribuciones normativas en el

terreno de la legitimación deban tenerse por ilimitadas o automáticas; ni que las ligas puedan administrar unilateralmente los derechos individuales de los particulares; ni que se descuide lo atinente a la defensa en juicio de estos últimos, o a la adecuada identificación del colectivo supuestamente damnificado o a la revisión responsable de los antecedentes habilitantes y la representatividad de las asociaciones.

Afirmo, en cambio, que negar apriorísticamente la aptitud procesal prevista por la Carta Magna para los intereses piturales homogéneos, es poner una cortapisa que no emana de nuestra ley fundamental, obstruyendo así el mandato impuesto por la Convención Constituyente, al incorporar a las agrupaciones en el elenco de actores privilegiados en las nuevas garantías procesales (doct. de Fallos: 332:111 [v. esp. consid. 15 y 16 *in fine* con cita de la causa "Kot").

-VI-

De consiguiente, sin que ello implique anticipar opinión acerca de la procedencia de la cuestión de fondo, entiendo que V. E. debe hacer lugar a la queja, acoger el recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 28 de junio de 2012.



MARÍA A. PUJOS DE GONCALVES  
PROSECRETARÍA ADMINISTRATIVA  
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA FEDERAL

10



MONICA QUEZADA  
PROSECRETARÍA ADMINISTRATIVA  
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA FEDERAL

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, *10 de febrero de 2015.*

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos (Asociación DE.FE.IN.DER.) y la Asociación Civil "Pequeña Obra de la Divina Providencia" iniciaron acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) con el objeto de que se reconociera el derecho a la cobertura integral de prestaciones en favor de las personas con discapacidad beneficiarias de pensiones no contributivas de acuerdo a lo establecido en las leyes 22.431 y 24.901.

2º) Que la Cámara Civil y Comercial Federal confirmó la sentencia que rechazó *in limine* el amparo por falta de legitimación de los actores.

Para así decidir, el a quo sostuvo que la legitimación de las personas mencionadas en el 2º párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional para interponer la acción de amparo se limitaba a los supuestos en que estuviesen comprometidos derechos de incidencia colectiva, entendidos como los casos en que se encontrasen directamente comprometidos intereses generales o

públicos de la sociedad, relacionados con el medio ambiente, la salud pública, los servicios públicos, y no derechos subjetivos, individuales o exclusivos de los ciudadanos o usuarios o consumidores.

En aplicación de estos principios, consideró que la pretensión de la presente acción de clase era que se redujera la demora en el pago de las prestaciones a las prestatarias de salud, lo cual tenía naturaleza individual y exclusiva respecto de cada una de las empresas o profesionales requeridos. Agregó que las asociaciones actoras no podían reclamar el cumplimiento de los derechos emergentes de los contratos que firmaban los prestatarios con el INSSJP, ni sustituir a éstos en la acción por los daños que pudieran producirse en la relación contractual. Por lo demás, sostuvo que las demoras indicadas en las prestaciones de los propios afiliados constituían un daño individual y propio de cada uno de los presuntos afectados y, por ende, exclusivo de cada afiliado del INSSJP. Concluyó entonces que cada uno de los afiliados tenía en este caso un derecho subjetivo, individual y exclusivo y por lo tanto poseía legitimación individual para reclamar el cese de la demora en la atención (fs. 76/9).

3°) Que contra esta decisión interpuso recurso extraordinario federal la parte actora, en el que sostuvo esencialmente que en el caso se encontraban comprometidos derechos de incidencia colectiva relacionados con la salud pública en la medida en que se buscaba una adecuada prestación de ciertos servicios sanitarios.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Desde esa perspectiva, explicó que carecía totalmente de relevancia la individualización de los sujetos beneficiarios de la acción. No interesa -sostuvo- cuáles son las prestaciones individuales requeridas por cada afiliado, cuál es la dolencia o patología de cada beneficiario, cuál es el contrato celebrado por el prestador o sus necesidades, sino simplemente que todas las personas con discapacidad -sin importar su individualidad- beneficiarias de pensiones no contributivas afiliadas al INSSJP gocen del derecho a la cobertura integral de prestaciones dispuesto por las leyes 22.431 y 24.901 en cumplimiento de la normativa emergente del bloque de constitucionalidad federal (fs. 87).

4º) Que el recurso extraordinario -cuya denegación origina la presente queja- resulta admisible en la medida en que la decisión impugnada constituye una sentencia definitiva que clausura la interpretación del art. 43 de la Constitución Nacional respecto de la legitimación de las asociaciones, de manera contraria a las pretensiones que ellas fundan en el texto constitucional (art. 14, inc. 3 de la ley 48).

5º) Que el amparo promovido por las asociaciones demandantes se refiere a intereses individuales homogéneos afectados por el obrar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados que obstaculizaría el acceso igualitario a prestaciones integrales de salud de una pluralidad indeterminada de niños, jóvenes y adultos con discapacidad, titulares de pensiones no contributivas.

6°) Que esta Corte ha señalado que la categoría de derechos mencionada se encuentra admitida en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional (Fallos: 332:111 "Halabi", considerando 12) y ha reconocido a asociaciones como las actóras legitimación para iniciar procesos judiciales colectivos en su defensa (confr. P.361.XLIII "PADEC c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales" y U.56.XLIV "Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica de Argentina S.A. s/ sumarísimo", falladas el 21 de agosto de 2013 y el 6 de marzo de 2014, respectivamente).

7°) Que también destacó el Tribunal que la ausencia de una norma que regule en forma precisa y acabada el efectivo ejercicio de las acciones colectivas no puede dejar sin protección a derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional. Por ello, y a los efectos de armonizar garantías sustanciales y procesales con el ejercicio individual de los derechos que la Constitución Nacional también protege, señaló que la admisión de las acciones colectivas requiere, por parte de los magistrados, la verificación de una causa fáctica común; una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos del hecho y la constatación de que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda, con lo que el ejercicio individual no aparecería plenamente justificado. Sin perjuicio de lo cual, se destacó que la acción también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

8°) Que, como se señaló *ut supra*, en el *sub lite* se persigue la protección de derechos individuales de una pluralidad relevante de sujetos; existe una conducta única y continuada que lesiona a ese colectivo y la pretensión se encuentra enfocada a los efectos comunes del problema, que se vincula directamente con el derecho a la salud. Es decir que se presenta una homogeneidad fáctica y normativa que hace razonable la promoción de la presente demanda en defensa de los intereses de todos los afectados y justifica el dictado de un pronunciamiento único con efectos expansivos a todo el colectivo involucrado (causa "Halabi", considerandos 12 y 13 citados).

9°) Que aun cuando pudiera sostenerse que, en el caso, el interés individual considerado aisladamente, justifica la promoción de demandas individuales, no es posible soslayar el incuestionable contenido social del derecho involucrado que atañe a grupos que por mandato constitucional deben ser objeto de preferente tutela por su condición de vulnerabilidad: los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional).

La protección de los derechos que invocan hacen a la satisfacción de necesidades básicas y elementales a cargo del Estado. Estos aspectos cobran preeminencia por sobre los intereses individuales de cada afectado, al tiempo que ponen en evidencia, por su trascendencia social y las particulares características del sector involucrado, la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (confr. Fallos: 332:111, causa "Halabi" citada,

considerando 13; arts. 14 bis, 75, incisos 22 y 23, de la Constitución Nacional y art. 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por ley 24.658).

10) Que, por estas razones y, a los efectos de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de un colectivo altamente vulnerable, no sólo por la discapacidad que padecen sus integrantes sino también por su delicada situación socio-económica, corresponde reconocer legitimación a las asociaciones actoras para iniciar la presente acción colectiva. Máxime si se repara que con la pretensión procesal deducida en autos se procura garantizar el acceso, en tiempo y forma, a prestaciones de salud relacionadas con la vida y la integridad física de las personas.

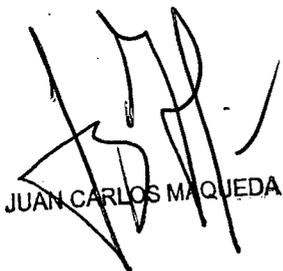
Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, se declara admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada (art. 16 de la ley 48). Notifíquese, agréguese la queja al expediente principal y, oportunamente, remítase.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso de hecho deducido por la Asociación Civil para la Defensa en el ámbito Federal e Internacional de Derechos, representada por la Dra. Lorena Vanesa Totino, el Dr. Daniel S. Durante y el Dr. Raúl Ariel Fontela Vázquez.

Tribunal de origen: Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 11.

