

## LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ONG EN LOS PROCESOS COLECTIVOS

MACARENA MARRA GIMÉNEZ

Jueza en lo Contencioso Administrativo Federal;

Profesora Adjunta,

Universidad Nacional de José C. Paz.

SUMARIO: I. La legitimación extraordinaria. II. La legitimación de las ONG. III. Legitimación para intervenir en defensa de derechos de incidencia colectiva referente a derechos individuales homogéneos. IV. Conclusión.

### I. LA LEGITIMACIÓN EXTRAORDINARIA

El expreso reconocimiento en el texto constitucional del año 1994 de los llamados “nuevos derechos” y “derechos de incidencia colectiva”, incorporados en los artículos 41 y 42, y de los correlativos deberes de las autoridades públicas y de los particulares de propender a su protección se proyectan en el ámbito de la legitimación procesal y, con necesaria consecuencia, en los efectos de la sentencia que se dicte en el marco de un proceso.

Es que, la Constitución Nacional reformada contempla la legitimación procesal no sólo del afectado –esto es quien invoca la perturbación de un derecho propio– sino también habilita expresamente a intervenir como parte actora a otros sujetos –distintos de aquél– que actuarán en nombre propio pero invocando la defensa de derechos de otros.

Así, el artículo 43, 2º párrafo de la CN establece que podrá interponer una acción expedita y rápida de amparo: “... contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las Asociaciones que propendan a esos fines, registrados conforme a la ley”.

Para la comprensión del alcance de dicho concepto deben necesariamente considerarse los derechos enumerados en los artículos 41 y 42 del texto constitucional, esto es, el derecho a un ambiente sano, a la relación de consumo, protección de la salud, seguridad e intereses económicos, libre elección y trato

equitativo y digno, y –sobre tales premisas– deberá examinarse la existencia de una “causa” o “controversia” en la cual el magistrado ejercerá su jurisdicción.

Ello así toda vez que, para interpretar tal habilitación, no puede prescindirse de recordar que el artículo 116 de la Carta Magna dispone que resulta una atribución del Poder Judicial de la Nación “... el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por Leyes de la Nación (...) y por los tratados con naciones extranjeras...”. Y, pues, la Justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte<sup>1</sup>.

Tales “causas” han sido definidas como aquellos “asuntos” en que se pretende de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas<sup>2</sup>, que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante<sup>3</sup>.

En este sentido, deberá considerarse el expreso reconocimiento de la inviolabilidad de la defensa en juicio y de la tutela judicial efectiva (artículo 18) y en forma correlativa –en el ámbito nacional– la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los tribunales inferiores para conocer y decidir en las “causas” o “casos” de su competencia (artículo 116).

Ahora bien, la Corte Suprema ha destacado que no existirá “causa” “... cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes”, ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial a formular dichas declaraciones en abstracto<sup>4</sup>. Ello a los fines de salvaguardar el principio constitucional de división de poderes.

Por ello, la pretensión debe ser deducida “por y frente” a una persona legitimada. Como lo enseña Palacio, la legitimación para obrar o procesal es aquel requisito o aptitud en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las partes que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender, respecto de la materia sobre la cual versa el proceso<sup>5</sup>.

La pregunta que plantea la legitimación activa es determinar quién puede instar un proceso, es decir, los sujetos habilitados para reclamar.

Así, el concepto de “causa” o “controversia” no ha variado en sus contornos, salvo por el reconocimiento constitucional y luego legal de la legitimación extraordinaria a distintos sujetos (Defensor del Pueblo, asociaciones no

1 Artículo 2 de la Ley 27.

2 Fallos: 156:318, considerando 5.

3 Fallos: 322:528, 324:2381 y 2408 y 326:3007, entre otros.

4 Fallos: 307:2384, considerando 2 y sus citas, 322:528 “Gómez Díez”.

5 PALACIO, LINO, Derecho procesal Civil, T. I, Abeledo Perrot, 1975.

gubernamentales, Ministerio Público –en cierto y determinado contexto–<sup>6</sup>), para la defensa de determinado tipo de derechos, todos ellos colectivos y siempre, claro está, que se demuestre el agravio concreto y no se persiga, con tal intervención, la mera legalidad.

En este aspecto, resulta menester dejar asentadas las apreciaciones que sobre los antecedentes del propio Tribunal Címero, acerca del tema en examen, aquél efectuara en el fallo “Thomas”<sup>7</sup>, en el cual añadió: “... sólo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa ‘Halabi’<sup>8</sup>, puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9º de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume y por lo tanto exigible”.

En dicho precedente, el Alto Tribunal ha enfatizado que no corresponde admitir una acción que persiga el control de la mera legalidad de un acto, hecho u obrar de otros poderes del Estado. Es que la cuestión resulta ajena a la esencia de la jurisdicción que el Poder Judicial se encuentra facultado a ejercer, que es la de resolver colisiones efectivas de derechos y no emitir opinión en abstracto acerca del accionar llevado a cabo por otros poderes.

Debe tenerse en cuenta que el constituyente del año 94 ha querido proteger de manera especial los derechos colectivos –ya sea que tengan por objeto bienes colectivos o se trate de derechos individuales homogéneos–, habilitando así, para actuar en un proceso como parte actora, no sólo a quienes sufrieran la afectación de los derechos a título personal (el afectado), sino también a otros sujetos para actuar por sí o conjuntamente con aquél, pero siempre en defensa de los intereses de otros, otorgando con tal previsión un plus de protección.

De esta manera se extiende la protección judicial de modo expreso a aquellos supuestos en los que no existe sólo un conflicto meramente individual sino que desde el agravio de los derechos se hace patente la dimensión o repercusión social de la afectación, su incidencia colectiva y la dimensión social, colectiva, de un interés general comprometido<sup>9</sup>.

Por ello, al hacerse referencia a un concepto de legitimación procesal distinto del clásico concepto del “afectado”, que defiende un interés o derecho puramente individual, se ha definido a esta intervención de sujetos distintos de aquél, como “legitimación anómala o extraordinaria”, que el ordenamiento jurídico

6 Ley 27.148.

7 Fallos: 333:1023.

8 Fallos: 332:111.

9 JEANNERET DE PÉREZ CORTES, MARÍA, “La legitimación de las ONG para la defensa de derechos de incidencia colectiva”, La Ley, 22/12/2010.

habilita a ser parte en un proceso a personas jurídicas privadas o públicas u organismos públicos, a formular pretensiones procesales, ya no en defensa de intereses propios, sino –vale reiterar– para la protección o defensa de derechos o intereses de otros, o de intereses generales o atinentes al orden público y social<sup>10</sup>.

Tal intervención extraordinaria de dichos sujetos en el marco de los procesos se ha justificado por la entidad de los derechos en juego (ambiente, relación de consumo y derechos de sujetos discriminados), que el constituyente del año 94 ha querido proteger de manera especial, privilegiando de tal manera su tutela.

Sin embargo, el Alto Tribunal ha aclarado que de la ampliación de sujetos legitimados por la reforma constitucional no se sigue su automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, ya que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de “causas”<sup>11</sup>. Enfatizó que la circunstancia de que un planteo persiga la defensa de derechos de incidencia colectiva no exime a los tribunales de justicia de examinar si quien procura su tutela es una de los sujetos habilitados por el ordenamiento jurídico para formular la pretensión<sup>12</sup>.

En este sentido, debe destacarse que en la causa “Halabi”<sup>13</sup>, luego de distinguir las tres categorías de derechos tutelados en el texto constitucional, a saber: 1) individuales, 2) de incidencia colectiva que tiene por objeto bienes colectivos (el ambiente), y 3) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, a los derechos de los usuarios y consumidores y a los derechos de sujetos discriminados), enfatizó que en todos los supuestos la comprobación de la existencia de un “caso” es imprescindible, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Reconoció que la controversia tendrá una configuración típica diferente en cada uno de los supuestos, lo que resulta esencial para decidir sobre la procedencia formal de las pretensiones.

Así, puntualizó que a efectos de evaluar la legitimación procesal resulta indispensable: 1) Determinar cuál es la naturaleza del derecho cuya salvaguarda se pretende. 2) Quiénes son los sujetos habilitados para articularla. 3) Bajo qué condiciones puede resultar admisible. 4) Cuáles son los efectos de la resolución que en definitiva se dicte.

En primer término, resulta necesario determinar en qué medida la pretensión requiere la presencia del afectado directo. Es decir, si los derechos invocados

10 DÍAZ SOLIMINE, OMAR LUIS, *Juicios de Amparo*, Hammurabi.

11 Artículo 116 de la CN y Fallos: 321:1352.

12 CSJN, 09/12/2015, “Consumidores Libres”, C. 1193 XLVIII.

13 Fallos: 332:111.

son suficientemente colectivos para ser representados. El Alto Tribunal consideró que la incorporación de intereses generales, difusos o de incidencia colectiva, en modo alguno enervaba la exigencia de exponer cómo tales derechos se veían lesionados por el acto reputado ilegítimo o por una seria amenaza de que ello sucediera. Destacó que el daño resulta abstracto cuando no se puede demostrar un agravio diferente respecto de los demás ciudadanos y tampoco procedía la legitimación para accionar invocando un interés general en el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Tal concepto no significa que deban demostrar un daño particular y directo ya que actúan en defensa de los intereses del sector.

Tal doctrina no ha variado con lo resuelto por el Máximo Tribunal en los autos “Colegio Público de Abogados de Tucumán”, de fecha 14/04/2015, en los cuales destacó que frente a “situaciones excepcionálísimas”, en las que se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés “especial” o “directo”, al advertir que estaban en juego las propias reglas constitucionales (considerando 9). Cabe recordar que en dicho precedente se cuestionaba el proceso de reforma de la Constitución provincial y se denunciaba la violación de la forma republicana de gobierno que las provincias deben respetar (artículo 5 de la CN). La CSJN señaló que tal interpretación no debía equipararse a la admisión de la acción popular, que es aquella que legitima a cualquier persona, aunque no titularice un derecho, ni sea afectada, ni sufra perjuicio, a entablar una acción judicial en defensa de la mera legalidad, la que no se encuentra prevista en el ordenamiento nacional.

## II. LA LEGITIMACIÓN DE LAS ONG

Tal como se ha indicado precedentemente, el artículo 43, 2º parte de la CN habilita a las asociaciones no gubernamentales (ONG) a interponer una acción de amparo, confiriéndoles así legitimación extraordinaria y permitiéndoles asumir la calidad de parte en un proceso, garantizando con dicha intervención la tutela judicial efectiva, al permitir que el interés del conjunto facilite la revisión judicial de relaciones que de otra manera quedarían desprotegidas.

Cabe aclarar que, si bien en el texto constitucional la intervención de tales sujetos está contemplada en el marco de la regulación de la acción de amparo, la CSJN ha considerado que dicha legitimación extraordinaria es susceptible de extenderse a otro tipo de remedios procesales de carácter general, por ejemplo: la acción declarativa de inconstitucionalidad y procesos ordinarios<sup>14</sup>.

14 Fallos: 328:1146; “PADEC”, P.326 XLIII, entre otros.

La redacción del precepto constitucional en examen prevé, como requisitos formales para legitimar a las asociaciones, que “propendan a esos fines” y que se encuentren inscriptas en el registro respectivo.

Sobre el primero de dichos requisitos, cabe señalar que a los fines de reconocer la examinada legitimación extraordinaria de una asociación, debe constarse que los objetivos para los cuales haya sido creada tengan relación directa con el objeto de la acción judicial entablada. A tal fin, deberán examinarse los estatutos constitutivos.

En este sentido, resulta interesante el precedente “Asociación Benghalensis”<sup>15</sup>, en el cual, además de resaltar que el objeto perseguido en el juicio –provisión de medicamentos para los enfermos de SIDA– se relacionaba con los estatutos de las asociaciones actoras –entidades no gubernamentales que desarrollaban actividades contra dicha epidemia–, el Máximo Tribunal subrayó que aquellas contaban con legitimación procesal “... para accionar en el cumplimiento de una de las finalidades de su creación”.

Ahora bien, debe acreditarse a los fines de la legitimación procesal en qué medida el acto cuestionado provoca un agravio a los derechos que los objetivos de la asociación pretenden tutelar.

Así, en el caso “Consumidores Libres”<sup>16</sup>, en el que se cuestionaba el acto de intervención de la Comisión Nacional de Comunicaciones, la CSJN concluyó que no existía causa o controversia, en la medida que no se pudo demostrar adecuadamente de qué manera los derechos invocados –usuarios de servicios telefónico– se veían lesionados por aquel. Destacó que la incorporación de los intereses generales o difusos a la protección constitucional no eximía a las partes del deber de exponer de qué manera tales derechos se veían afectados.

Por su parte, en el precedente “Prodelco”<sup>17</sup>, denegó la legitimación a la asociación actora, al concluir que mediaba ausencia de caso judicial, ya que la supuesta lesión de derechos de usuarios telefónicos no era de carácter general, sino que la norma cuestionada (rebalanceo tarifario) había dado lugar a diferentes acciones judiciales en las que se perseguía el mantenimiento de sus disposiciones, por resultar favorable a un número importante de habitantes del interior del país.

Resulta ilustrativo, en este aspecto, la decisión del Alto Tribunal recaída en la célebre causa “Mendoza”<sup>18</sup>, relacionada con la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, mediante la cual habilitó en calidad de parte a las asociaciones cuyos objetivos estatutarios se relacionaban con el cuidado del ambiente, y

15 Fallos: 323:1339.

16 “Consumidores libres”, op. cit.

17 Fallos: 321:1252.

18 Fallos: 330:1158.

desestimó la intervención de aquellas que perseguían otros fines, como la protección de la relación de consumo.

En cuanto al segundo requisito constitucional que habilita la intervención de las ONG en el marco de los procesos colectivos (encontrarse inscritas en el “registro respectivo”), debe señalarse que en la actualidad el único registro que ha sido creado en el ámbito nacional es el previsto por la Ley de Defensa del Consumidor 24.240, cuyos requisitos de inscripción delimitan la cualidad que deben poseer las comentadas asociaciones para ser autorizadas como tales, el determinar que el objeto social debe relacionarse con la protección de la relación de consumo, sin perseguir ideologías políticas ni ánimo de lucro.

Tal requisito formal resulta sustancial, en la medida que la CSJN ha denegado legitimación procesal en una causa vinculada con la protección de la relación de consumo a una asociación que, pese a que sus fines se relacionaban con la tutela de tales derechos, no se encontraba inscrita en el registro creado por la citada ley, por considerar que aquel requisito de ningún modo podía suplirse por el reconocimiento como persona jurídica por parte del organismo público<sup>19</sup>.

Por el contrario, en causas relacionadas con la protección de otro tipo de derechos colectivos (ambiente o sectores discriminados) y ante la ausencia de previsión normativa en cuanto a la creación de registros públicos, ello no ha sido óbice formal para reconocerles legitimación, limitándose en tales casos al examen de los estatutos organizativos.

Asimismo, debe puntualizarse que la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor contiene en el artículo 52 la referencia a la legitimación extraordinaria examinada, al disponer: “La acción corresponderá al consumidor o usuario, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al Ministerio Público. El Ministerio Público cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. Las asociaciones de consumidores estarán habilitadas como litisconsorte de cualesquiera de las partes”.

Sobre el punto, resulta interesante la decisión adoptada por el Máximo Tribunal en la citada causa “Asociación Civil DEFEINDER”, en la cual –si bien le denegó la legitimación procesal a la actora– consideró que la falta de legitimación de aquella no implicaba que la acción principal no pudiera proseguir impulsada por otro litigante, como la asociación que había adherido a la demanda en los términos del artículo 52 de la Ley 24.240, como litisconsorte.

Se impone destacar que la Ley 24.240 prevé la exención de las costas en este tipo de procesos, al disponer que las actuaciones judiciales “... gozarán del beneficio de justicia gratuita”.

19 27/11/2014, “Asociación Civil FEIENDER”, A.803.XLVI.

A su turno, la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional también reglamenta la legitimación procesal. En el artículo 30 establece: "... producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el art. 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción...".

La norma transcrita distingue la legitimación extraordinaria a los efectos de obtener la recomposición ambiental colectiva, extendiendo tal intervención a las autoridades públicas, del sujeto directamente damnificado para solicitar la indemnización pertinente.

Asimismo, dispone: "Deducida la demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho de intervenir como terceros". Sin embargo, prevé una legitimación aún más amplia a los efectos de hacer cesar actividades contaminantes o generadoras de daño ambiental colectivo, al habilitar a "toda persona" a interponer una acción de amparo a tales fines.

### **III. LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR EN DEFENSA DE DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA REFERENTE A DERECHOS INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS**

En materia de procesos colectivos, la reciente jurisprudencia de la Corte ha reconocido legitimación a las asociaciones de usuarios y consumidores para intervenir en tales causas en defensa de derechos de incidencia colectiva patrimoniales referentes a intereses individuales homogéneos ("PADEC c. Swiss Medial S.A. s/nulidad de cláusulas contractuales", del 21/08/2013, "Consumidores Financieros. Asociación Civil p/su defensa c. La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A. s/ordinario" y "Consumidores Financieros Asoc. Civil para su defensa c. Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A. s/ordinario", ambas del 24/06/2014), en los cuales constató que el interés individual considerado aisladamente no justificaba la promoción de una demanda.

Y, también, les reconoció legitimación, pese a tratarse de derechos individuales, cuando se verificara un fuerte interés estatal en su protección, ya sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados.

En especial, en punto a la legitimación de las asociaciones y frente a procesos colectivos, la CSJN se expide en la causa "PADEC"<sup>20</sup>, en el marco de un proceso ordinario, asociación invocaba su legitimación con fundamento en los

20 "PADEC", op. cit.

artículos 52 y 53 de la Ley 24.240 y los artículos 42 y 43 de la CN, con el objeto de impugnar los aumentos el valor de las cuotas mensuales de dicha prepaga.

Advirtió que puede no haber un bien colectivo involucrado, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles, pero hay un hecho único o continuado que provoca la lesión del conjunto y por ello es identificable una causa fáctica homogénea, en la cual la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en el daño que individualmente se sufre. Indicó que se verifica una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio, con efectos expansivos de la cosa juzgada, salvo en lo que hace a la prueba del daño.

Destacó que para que ello ocurra deben configurarse los siguientes elementos: 1) La existencia de un hecho único o complejo que causa la lesión a una pluralidad de derechos individuales. 2) La pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar. La causa o controversia no se relaciona con el daño diferenciado de cada sujeto sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho. 3) El interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la Justicia.

Agregó que, aun tratándose de derechos individuales, puede verificarse un fuerte interés estatal en su protección, por la trascendencia social o en virtud de las particulares características del sector afectado. Añadió, sin perjuicio de ello, que la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos que cobran preeminencia otros aspectos referidos al ambiente, el consumo, la salud o afectan grupos tradicionalmente postergados o débilmente protegidos.

En esos casos, 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 en su protección, entendida como el de la sociedad en su conjunto. Finalmente, concluyó que de no reconocerse la legitimación procesal a la actora se produciría una clara vulneración del acceso a la Justicia, ya que no aparece justificado que cada uno de los posibles afectados del conjunto involucrado promueva su propia demanda.

Con posterioridad, en el fallo “Consumidores Financieros Asociación Civil c/Banco Itaú”<sup>21</sup>, cuyo objeto era que se ordenara al banco demandado a devolver a los usuarios de cuenta corriente lo percibido en los últimos 10 años por concepto “riesgo contingente”, la Corte enfatizó que el interés individual considerado aisladamente no justificaría –en principio– la promoción de la demanda, sin perjuicio del derecho a renunciar de los usuarios y consumidores. Y agregó que la

21 CSJN, 24/06/2014, C 1074 L.XLVI.

naturaleza de este derecho (usuarios bancarios), excede el interés de cada parte y pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal en su protección.

El mismo día, el Alto Tribunal falla “Consumidores Financieros Asocia- ciones Civil c/La Meridional”<sup>22</sup>, –cuyo objeto era hacer cesar en la práctica de cobrar, en los contratos de seguros con cobertura patrimonial, intereses sobre las cuotas de la prima que no se encontraban vencidas al momento del siniestro y que se descontaban de la indemnización a abonar–, y remarca que a los fines de valorar dicho aspecto corresponde atender en el caso concreto a las dificultades de acceso a la justicia globalmente consideradas. Destacó que la acción de clase aparece como un medio idóneo para garantizar a los consumidores involucrados el derecho a la tutela efectiva.

Sin embargo, en “Consumidores Financieros c/Prudencial”<sup>23</sup>, que se relacionaba con la declaración de nulidad de las cláusulas que establecen exclusiones de cobertura en razón del vínculo entre el damnificado y el asegurado o con el conductor y el titular del automotor con una indemnización a los afectados, el Máximo Tribunal consideró que dadas las particulares características de las cláusulas y las especiales situaciones en las que opera, las víctimas excluidas cuentan con incentivos suficientes para cuestionar individualmente su validez. Asimismo, detalló que ni la naturaleza del derecho involucrado revestía una transcendencia social que excediera el interés de las partes ni que afectara a un grupo tradicionalmente postergado o débilmente protegido.

En el precedente “Asociación c/Loma Negra”<sup>24</sup>, por el sobreprecio del valor del cemento comercializado, resaltó que el universo de situaciones que se pretende abarcar es excesivamente vasto y heterogéneo. Consideró que la relación entre los proveedores y usuarios aparece intermedia, lo que impide afirmar un comportamiento que haya afectado de igual forma a los sujetos del colectivo. Expresó que no podía tenerse por corroborada, con certeza mínima, la existencia de efectos comunes. Señaló que la definición de la clase resulta crítica para las acciones colectivas, la que debe ser cierta, objetiva y fácilmente comprobable, resultando necesario caracterizar suficientemente sus integrantes, tanto la existencia del colectivo como determinar quiénes son sus miembros y los motivos que llevan a sostener que la tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida de no admitirse la acción.

Finalmente, cabe mencionar la acción de amparo iniciada por distintas aso- ciaciones contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSPJ), con el objeto de que se reconociera el derecho a la cobertura integral de prestaciones en favor de personas con discapacidad, beneficiarias de

22 CSJN, 24/06/2014, C. 519 L. XLVIII.

23 CSJN, 27/11/2014, 161/2013 (49-A).

24 CSJN, 566/2012, 513/2012, 514/2012.

pensiones no contributivas. En dicha causa, la Corte Suprema advirtió que pese a que podía verificarse el interés individual para la promoción de la acción, no era posible soslayar “... el incuestionable contenido social del derecho involucrado que atañe a grupos que por mandato constitucional debe 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 CN)”. Indicó que correspondía reconocer legitimación a las asociaciones actoras a efectos de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de un colectivo al que calificó como “altamente vulnerable”, no sólo por la discapacidad que padecen sus integrantes, sino por la delicada situación económica<sup>25</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

Lo resultado en los precedentes referenciados en el presente trabajo resulta acorde a los lineamientos y compromisos asumidos por el Estado Nacional mediante la suscripción a distintos tratados internacionales<sup>26</sup>. Cabe recordar que el Estado Nacional se ha comprometido, mediante aquéllos, a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos, sin que resulten ajenos a tal compromiso los magistrados integrantes del Poder Judicial de la Nación.

En cuanto a las personas con capacidades diferentes, la CSJN en distintos precedentes ha enfatizado los compromisos asumidos por el Estado Nacional en esta materia: “... la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativa, constituye una política pública de nuestro país”, y que en tales casos merecen especial atención de quienes están directamente obligados a su cuidado, requieren también la de los jueces y de la sociedad toda, siendo que la consideración primordial de su interés, viene tanto a orientar como a condicionar la decisión de los jueces llamados al juzgamiento de estos casos”<sup>27</sup>.

El Poder Judicial ha dado el puntapié inicial para la tutela judicial efectiva de los derechos que merecen especial protección. Será ahora el turno del legislador, a quien compete reglamentar los procesos colectivos de manera de sortear las dificultades procesales que se presentan en la tramitación de tales causas.

25 CSJN, 10/02/2015, “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 ley”, 000721/2007 (43-A)/CS1.

26 Por ejemplo, Ley 23.179 “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW).

27 Fallos: 331:1449 y sus citas. C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 29/03/2012, in re “Rojo Ignacio c/EN-Mº de salud”.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## II

### *Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos*

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN  
AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ  
PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO  
GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ  
CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI  
ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS  
CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA  
AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER  
LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO  
EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN  
MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ  
JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA  
LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL  
JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA  
JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA  
GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Diciembre de 2016*

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)  
CDD 342

### **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