

Diario Civil Nro 42- 24.08.2015

La legitimación de las asociaciones en representación de sectores vulnerables en las acciones colectivas. Un comentario al fallo “Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos c/ INSSJP s/ Amparo”¹

Por Cora Borensztejn

En estas páginas se abordará un punto relevante en el campo de las acciones colectivas, el de la legitimación de las asociaciones. Se trata de un reciente fallo² que, retomando los postulados del precedente Halabi, hace énfasis en la importancia de conferir legitimación procesal a aquellas asociaciones que litigan en acciones colectivas en defensa de sectores vulnerables.

La legitimación procesal es la capacidad reconocida a un sujeto o grupo de sujetos para intervenir en un pleito judicial. Constituye el reconocimiento que el ordenamiento jurídico hace para estar en juicio, en orden a formular una determinada petición y obtener a través de ella una sentencia que la resuelva.³

Afirma Bidart Campos⁴ que la legitimación procesal “es una herramienta de primer orden en la apertura de las rutas procesales, de poco o nada valen las garantías y las vías idóneas, si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quien pretende su uso y se le deniega la legitimación”.

El caso

Dos Asociaciones iniciaron acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (en adelante, INSSJP) para que se reconociera el derecho a la cobertura integral de prestaciones a favor de las personas con discapacidad con pensiones no contributivas (PNC).

La Cámara Civil y Comercial Federal, sala I, confirmó la sentencia que rechazó *in limine* el amparo interpuesto por falta de legitimación de la actora, entendiendo que el párrafo 2º del art. 43 de la Constitución Nacional se limita a los supuestos en los que se encuentran comprometidos derechos de incidencia colectiva, esto es, casos en los que se hallan directamente afectados los intereses generales o públicos, relacionados con el medio ambiente, la salud pública, los servicios públicos, y no derechos subjetivos, individuales o exclusivos de los ciudadanos, usuarios o consumidores.

La Cámara consideró que las actoras no podían recamar el cumplimiento de los contratos entre prestatarios y el INSSJP ni sustituirlos en eventuales acciones de daños. Se afirmó que se procuraba el cumplimiento de las condiciones contractuales entre el INSSJP y sus prestadores, y no el goce del derecho a la salud de los pacientes, lo que constituye un objeto extraño a una acción de clase.

En cuanto a la legitimación, sostuvo que las demoras en las prestaciones constituían un daño individual y propio de cada uno de los afectados, por lo que existían derechos subjetivos, individuales y exclusivos que conferirían legitimación individual para reclamar el cese de la demora en la atención.

Contra dicha decisión las Asociaciones interpusieron recurso extraordinario federal.

El dictamen de la Procuradora fiscal se centra sobre la especie autónoma de los derechos de incidencia colectiva, referidos a intereses individuales homogéneos, avanzando en el sustento de la legitimación grupal como “...inherente a la propia naturaleza de la acción colectiva en virtud de la trascendencia de los derechos que por su intermedio se intenta proteger...”, por lo que la legitimación colectiva encuentra su fuente primaria en el propio texto constitucional y encarga a los jueces optimizar la tutela y no postergar la efectividad de la cláusula constitucional en función de carencias procesales.

Aquí el reclamo superaba cualquier componente individual para hacer eje en los efectos comunes sobre afiliados PNC con discapacidad: “aquí la clase está compuesta por todos ellos, en tanto (...) estarían sujetos a una cobertura deficitaria (...), aspecto que unifica su actuación, más allá de las particularidades.” Se presenta una causa fáctica única y se focaliza en el aspecto general. Se procura la protección del derecho a la salud y a la integridad psicofísica de personas con discapacidad, población vulnerable en este caso no sólo por su discapacidad sino también por su situación socio-económica, por lo que la mediación de las asociaciones se torna ampliamente justificada: “es dable pensar que estas personas carecen de los recursos que reclama la lidia judicial y que la índole de sus dolencias no armoniza con la espera en 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 reconocidas por la comunidad internacional contemporánea, como exigencia básica del Estado de Derecho...”.

El fallo de la Corte

El Máximo Tribunal, con el voto de los ministros Fayt, Highton de Nolasco y Maqueda, decidió dejar sin efecto la sentencia de Cámara. Recordó que la categoría de derechos emergentes de intereses individuales homogéneos se encuentra admitida en el segundo párrafo del art. 43 (Halabi) y que ya había reconocido en numerosas ocasiones la legitimación de asociaciones como las actoras: “...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 de 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. (cons. 7º).

El caso se caracteriza por la búsqueda de protección de derechos individuales de una pluralidad relevante de sujetos; existe una conducta única y continuada que lesiona ese colectivo y la pretensión se encuentra enfocada a los efectos comunes del problema, que se vincula directamente con el derecho a la salud. Esto es, existe una homogeneidad fáctica y normativa que hace razonable la promoción de la demanda en defensa de los intereses de

¹Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ Amparo. Corte Suprema de Justicia de la Nación. 10/02/2015.

²“Los discapacitados tienen su Halabi”. Diario Judicial. <http://www.diariojudicial.com/fuero corte/Los-discapacitados-tienen-su-Halabi-20150210-0007.html>. Accedido el 03/07/2105.

³Bianchi, Alberto B., “Las acciones de clase. Una solución a los problemas de la legitimación colectiva a gran escala.”. Ábaco, Buenos Aires, 2001. Pág. 15.

⁴Bidart Campos, Germán, El derecho de la Constitución y su fuerza normativa, Ediar, Buenos Aires, 1999. Pág. 309.

todos los afectados y justifica el dictado de un pronunciamiento único con efectos expansivos a todo el colectivo involucrado.

Aun cuando pudiera sostenerse que el interés individual justifica la promoción de demandas individuales, la Corte entiende que 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: niños, mujeres, ancianos, personas con discapacidad (art. 75 inc. 23 CN),

Se destaca la 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, y se concluye sosteniendo que a los efectos de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de un colectivo altamente vulnerable, no sólo por la discapacidad de sus integrantes sino por su delicada situación socio-económica, corresponde reconocer legitimación a las asociaciones actoras, "máxime si se repara que con la pretensión procesal deducida se procura garantizar el acceso, en tiempo y forma, a prestaciones de salud relacionadas con la vida y la integridad física de las personas".

El precedente Halabi

El trascendente fallo Halabi determinó la operatividad del art. 43 con relación a los derechos de incidencia colectiva, comprensivos de intereses individuales homogéneos, en especial cuando cobran preeminencia aspectos referidos al ambiente, al consumo o la salud. La naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte y, al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de una unívoca decisión del Estado para su protección.

En cuanto a la legitimación procesal, existen derechos individuales; de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos; y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

En la tercera categoría, no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles: "...hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. En tales casos la demostración de los presupuestos es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño individual. Hay homogeneidad fáctica y normativa que torna razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos, salvo en lo que hace a la prueba del daño." También existe en este caso un bien jurídico tutelado, cuya causa es la misma, pero la particularidad es la presencia de un interés de un grupo de individuos que forman parte de un "colectivo" cuya situación resulta idéntica y divisible pero distinta de la del resto de la sociedad.

La falta de regulación específica de las acciones de clase no es óbice para que los jueces resguarden derechos constitucionales, ya que las garantías existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución con prescindencia de leyes reglamentarias.

Se destaca que "la procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado..." (Cons. 13°).

No obstante, la Corte entendió que la acción de todos modos puede proceder cuando se trate de materias tales como el ambiente, el consumo, la salud; o bien en casos en que se afecte a grupos tradicionalmente postergados. Allí, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, por la presencia de un fuerte interés estatal para su protección. Los artículos 41, 42 y 43, párrafo segundo, de la Constitución Nacional brindan para el Máximo Tribunal una pauta en la línea expuesta. Este criterio fue reiterado en otro precedente relevante en la temática, cual es PADEC c/ Swiss Medical.

La protección de los derechos que afectan a grupos tradicionalmente postergados, como los del caso, y el fuerte interés estatal para su protección son, en efecto, elementos clave del caso Halabi y que permiten flexibilizar la valoración de los requisitos para la procedencia de las acciones colectivas. Cabe preguntarse qué puede constituir para la Corte un "fuerte interés estatal" que deba ser protegido de modo más eficaz mediante una acción colectiva. Podríamos pensar que esto confiere cierta discrecionalidad en cuanto a la amplitud que parece atribuirse la Corte para determinar si se da o dicho requisito⁵.

El caso Halabi constituyó un paso adelante, en materia de tutela judicial efectiva de derechos constitucionales, en casos en los que las acciones individuales no resultan idóneas o, al menos, son insuficientes para resguardar la vigencia de los mismos.⁶

Algunas conclusiones

Es importante destacar el criterio por el cual la acción colectiva puede ser procedente, aun no verificándose todos los requisitos de Halabi, cuando se trate de materias tales como el ambiente, el consumo, la salud; o bien en casos en que se afecte a grupos tradicionalmente postergados como son las personas con discapacidad.

Atento a que son numerosos los grupos que gozan de especial protección constitucional y convencional, era previsible que luego de Halabi se suscitaran acciones en las que se discutiera la legitimación de asociaciones en defensa de estos grupos.

Cabe destacar que las personas con discapacidad gozan de especial protección constitucional en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.⁷ No es ocioso recordar, asimismo, que en tanto grupo vulnerable desde un punto de vista socio-económico, también serían aplicables al caso las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia.

Resulta valioso que la temática de la legitimación de las asociaciones vaya más allá de cuestiones relacionadas al consumo y posibilite acudir a las autoridades judiciales en procura de una rápida protección de grupos de afectados para quienes iniciar acciones individuales equivaldría a ver definitivamente vulnerada su pretensión.

⁵Gelli, María Angélica, "La acción colectiva de protección de derechos individuales homogéneos y los límites al poder en el caso 'Halabi'". LL Supl. Const. del 1/1/2009, p. 29.

⁶Basterra, Marcela I. El proceso constitucional de amparo. AbeledoPerrot. Pág. 110.

⁷Afirma Rosana Feliciotti que la Convención no constituye el primer documento sobre discapacidad en el derecho internacional pero es sí el primero en el que los Estados firmantes se obligan con las características de un tratado en Feliciotti, Rosana "La salud dentro de la órbita de los derechos humanos" Sup. Act. 29/07/2010.