

3. Posibilidad de contar con asistencia jurídica idónea y gratuita

3.1. Reconocimiento normativo

La Constitución Nacional garantiza el derecho de todas las personas a acudir a un tribunal de justicia, independiente e imparcial, para la defensa de su persona y de sus derechos.³ En forma expresa sólo se refiere al derecho de los acusados por algún delito a tener un defensor pagado por el Estado en caso de no poseer recursos. Sin embargo, como la Constitución establece que todas las personas accedan a la justicia “con las debidas garantías”, es claro que el derecho a la asistencia jurídica gratuita debe ser universal para todo aquel que no pueda costear un abogado particular, aun cuando no se trate de un asunto penal.

Esto fue reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la Opinión Consultiva n° 11⁴—vinculante para el Estado argentino—. Allí se afirma que si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica se lo impide porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada y ubicada en condiciones de desigualdad ante la ley.

Así, la Corte IDH determinó que el derecho a la asistencia legal se ve frustrado por discriminación por condición económica cuando no se provee asistencia jurídica gratuita al acusado indigente. También sostuvo que esa violación existe cuando se trata de un proceso no penal en el que la persona necesita representación legal—como ocurre en el sistema argentino— y no puede acceder a ella por falta de recursos.

La Corte IDH concluyó que a fin de garantizar la igualdad y la no discriminación por razones económicas, el Estado debe organizar todo el apa-

³ El art. 18 de la Constitución Nacional establece que “es inviolable la defensa en juicio de las personas y de sus derechos”. La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en su art. 8.1 establece que: “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, y en su art. 8.2.e asegura a toda persona acusada de un delito “el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado”. En su art. 25 establece que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”.

⁴ Opinión Consultiva OC-11/90, del 14 de agosto de 1990.

rato gubernamental para asegurar jurídicamente el acceso a la justicia, que contribuye al libre y pleno ejercicio de todos los derechos humanos. De esta forma, debe proveer defensa técnica gratuita a todos aquellos que carecen de recursos suficientes para contratar un abogado particular, sin importar el tipo de proceso judicial ni la naturaleza de su reclamo.

3.2. Particular necesidad de este derecho en el actual contexto social

Según la ley de honorarios de los abogados que se desempeñan en el ámbito de la justicia nacional y federal,⁵ el mínimo de la retribución de un abogado es, dependiendo el asunto, de 300 pesos (proceso ejecutivo), 500 pesos (en juicios comunes) y 1.000 pesos (en procesos penales).

Para evaluar las posibilidades reales de contratar un abogado que tiene la población, hay que observar que en el segundo semestre de 2004, el 41% se encontraba bajo la línea de pobreza⁶ y el 15% bajo la de indigencia.⁷

Una persona es considerada *indigente* cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, que en diciembre de 2004 se calculaba en 364 pesos para una familia integrada por padre, madre y tres hijos de entre 1 y 5 años.

La categoría de *pobre* se mide por la imposibilidad de acceder a una canasta que además de alimentos incluye algunos bienes y servicios como vestimenta, salud, educación y transporte. Ello suma 805 pesos y se sitúa muy lejos de los 450 pesos del salario mínimo del empleo formal.

Los mayores niveles de pobreza afectan al Noreste (59,5%), Noroeste (53,4%), la región Pampeana (37,4%) y la Patagonia (24,7%).⁸

La contundencia de estos números demuestra con claridad que para casi la mitad de la población es imposible contratar un abogado, a menos que éste acepte supeditar el cobro de sus honorarios a la posibilidad de ganar el caso.

No existen hasta el momento estadísticas que reflejen el número total de personas que recurren a servicios de asistencia jurídica gratuita públicos o no gubernamentales. Sí hay cifras parciales, que indican que para la mayor parte de la población obtener asistencia jurídica gratuita es la única forma de contar con algún tipo de defensa.

⁵ Ley 21.839, publicada el 20/7/1978, y modificada por la ley 24.432, publicada el 10/1/1995.

⁶ Fuente SEL, Consultores en base a la EPH.

⁷ Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), del INDEC, segundo semestre de 2004.

⁸ Cfr. notas publicadas en *Página/12*, edición digital, y en *El Cronista*, 16/3/2004, p. 5.

4. Eliminación de barreras económicas para iniciar un juicio

4.1. Contexto actual

Para iniciar un procedimiento judicial se debe abonar una suma denominada “tasa de justicia”. En el ámbito de la justicia nacional y federal, ésta asciende al 3% del valor del bien o de la deuda que está en juego en el juicio. Cuando el objeto del juicio no tiene valor económico, se impone una suma fija de 69,70 pesos. Se exceptúa de este pago a los amparos y procesos de familia que no tienen contenido económico, a los procesos laborales y a los previsionales. Si bien existe la posibilidad de recuperar este dinero si la demanda prospera —en cuyo caso la suma es abonada por la parte que perdió—, lo cierto es que el requisito puede convertirse en un obstáculo importante para llevar un caso a la justicia.

Además, en determinadas ocasiones, es necesario pagar una suma para lograr que la Corte Suprema revise una sentencia que viola un derecho constitucional. Cuando el recurso interpuesto para llegar a la Corte no es concedido por el tribunal que dictó la sentencia, hay que presentar un recurso de queja. Para ello se debe abonar un depósito de 1.000 pesos, que será devuelto si la Corte admite el recurso. El pago de este depósito se exceptúa cuando se trata del recurso de un acusado o condenado.¹⁹

Es preciso correlacionar esta obligación con los ingresos de la población. Tal como dijimos anteriormente, para el segundo semestre de 2004, el 41% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza. Ello significa que para casi la mitad de la población resulta extremadamente difícil pagar la tasa de justicia.

Frente a este contexto, se debe recordar que en la mencionada OC-11, la Corte IDH sostuvo que la falta de asistencia legal no es el único factor que puede impedir el acceso a la justicia de un indigente, sino que también puede serlo la exigencia de afrontar los costos procesales.

4.2. Criterios normativos para la concesión del beneficio de litigar sin gastos

Ante esta realidad, la decisión de los jueces de conceder el “beneficio de litigar sin gastos”²⁰ —que exime del pago de la tasa de justicia a quienes

¹⁹ Acordada 13/90.

²⁰ Reglado en el art. 78 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación: “Los que carecieren de recursos podrán solicitar antes de presentar la demanda o en cualquier estado del proceso, la concesión del beneficio de litigar sin gastos [...] No obstará a la concesión

no tengan recursos para afrontarlo— es determinante para garantizar el acceso a la justicia.

Desde el año 1988,²¹ la Corte Suprema ha sostenido que el estándar para determinar la falta de recursos no puede establecerse de modo general, sino en cada caso concreto. Es decir que, en cada caso, el juez deberá evaluar la carencia de recursos y la imposibilidad de obtenerlos, para decidir la eximición del pago de los costos del juicio. Esta pauta resulta útil para garantizar el acceso a la justicia en tanto y en cuanto se la aplique cabalmente.

El otro criterio que utilizaremos, especialmente para analizar cómo resolvió la Corte estas situaciones, es el sentado por la Corte IDH en la sentencia “Cantos”,²² en 2002. Allí condenó al Estado argentino por violación del derecho de acceso a la justicia,²³ al haberle exigido a un demandante que abonara una tasa de justicia que le era imposible pagar por su elevado número.²⁴

La Corte IDH sostuvo que “si bien el derecho al acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, lo cierto es que éstas [...] no pueden suponer la negación misma de dicho derecho”.²⁵ Además, el tribunal internacional explicó que, para que el derecho sea respetado, no basta con que se produzca una decisión judicial definitiva, sino que también es necesario que los involucrados puedan participar “sin el temor de verse obligados a pagar sumas desproporcionadas o excesivas a causa de haber recurrido a los tribunales”.²⁶

4.3. Casos

Si bien no existe controversia en cuanto a la obligación de conceder el beneficio de litigar sin gastos a las personas indigentes, la mayoría de

del beneficio la circunstancia de tener el peticionario lo indispensable para procurarse su subsistencia, cualquiera fuere el origen de sus recursos”.

²¹ CSJN, “Siderman, José y otros c/ Nación Argentina y Provincia de Tucumán s/ daños y perjuicios”, resolución del 9/8/1988.

²² Corte IDH, “Cantos c/ República Argentina”, sentencia del 28/11/2002. Disponible en <www.corteidh.or.cr>.

²³ Tutelado en los arts. 8 y 25 de la Convención.

²⁴ José María Cantos había demandado a la provincia de Santiago del Estero por una suma multimillonaria y, en consecuencia, debía pagar 83.400.459,10 pesos (ochenta y tres millones cuatrocientos mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos con diez centavos) en concepto de tasa de justicia.

²⁵ Corte IDH, “Cantos c/ República Argentina”, *op. cit.*

²⁶ Corte IDH, “Cantos c/ República Argentina”, *op. cit.*

los jueces no considera que ello deba hacerse con quienes no lo son pero de todas formas no pueden pagar los costos judiciales.

A continuación se analizan dos casos en los que la Corte reconoció, con distintos alcances, la eximición del pago a personas que no eran indigentes, pero que, sin embargo, de no resultar exentos, se hubieran visto impedidos de acceder a la justicia. También se incluyen dos casos en los que la Corte decidió cuál debía ser el criterio para eximir del pago de costos judiciales a los empresarios.

4.3.1. El que solicita el beneficio no es indigente, pero no puede pagar las costas

Caso "Frigeri López"²⁷

Una madre de dos menores de edad demandó a la provincia de Buenos Aires y solicitó el beneficio de litigar sin gastos. Era empleada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y sus hijos iban a la escuela pública. Sus ingresos —incluyendo una pensión por el fallecimiento del marido— eran de 2.000 pesos mensuales. No había acordado pagar a su abogado un porcentaje de la suma que eventualmente ganara en el juicio, por lo que estaba abonando sus servicios.

La Corte concedió el beneficio porque consideró que quien lo solicita no debe acreditar un estado de indigencia, sino solamente demostrar que no se encuentra en condiciones de hacer frente al pago de la tasa. (*Voto de los jueces Moliné O'Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi, López, Vázquez, Maqueda. Los jueces Nazareno y Boggiano no votaron.*)

Caso "González Bellini"²⁸

Un hombre demandó a la provincia de Río Negro por un monto de 407.816 pesos, por lo que debía pagar 12.234,49 pesos en concepto de tasa de justicia. La Corte valoró que como él y su esposa contaban con un ingreso familiar de 3.000 pesos por mes con el que satisfacían sus necesidades y las de sus cuatro hijos, eran propietarios de un inmueble y de un auto y le pagaban honorarios a su abogado, sólo les correspondía el 50%

²⁷ CSJN, "Frigeri López, Mónica y otros c/ Pcia. de Buenos Aires y otros s/ daños y perjuicios, incidente de beneficio de litigar sin gastos", resolución del 20/3/2003.

²⁸ CSJN, "González Bellini, Guido c/ Río Negro, Pcia. de Neuquén s/ daños y perjuicios, incidente de beneficio de litigar sin gastos", resolución del 15/4/2004.

del beneficio, con lo cual tendrían que abonar 6.117 pesos. (*Voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Fayt, Vázquez, Maqueda, Zaffaroni. No votó Boggiano.*)

4.3.2. El que solicita el beneficio es empresario

Caso "Apen Aike"²⁹

Esta sociedad había demandado a la provincia de Santa Cruz por un monto de 960 mil pesos y le correspondía abonar 28.800 pesos en concepto de tasa de justicia. La empresa sostenía que no podía hacerlo, porque su único capital eran unas tierras comprendidas en una reserva ecológica, cuya explotación había sido afectada diez años atrás por normas que dictó la provincia. La Corte entendió que debía tenerse en cuenta que la empresa perseguía un fin de lucro, que no había demostrado que le fuera imposible obtener los recursos suficientes para pagar la tasa, y que la elevada suma por la que demandaba a la provincia no constituía, por sí sola, razón suficiente para conceder el beneficio. (*Voto de los jueces Belluscio, Petracchi, Boggiano, López, Maqueda. Disidencia de Vázquez por considerar que el pago de la tasa de justicia sólo es exigible cuando se finaliza el proceso.*)

Caso "Iturbe"³⁰

Dos propietarias de un establecimiento rural en la provincia de Córdoba demandaron a esta provincia por los daños producidos por una inundación. Al iniciar el juicio, solicitaron que se las eximiera del pago de la tasa de justicia y demás costas procesales porque, si bien no eran indigentes, debían emplear sus recursos en recuperar la explotación del predio.

Los jueces negaron este beneficio a las demandantes, porque consideraron que no habían probado que tuvieran una dificultad económica para afrontar el pago de las costas del juicio. (*Voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Boggiano, Vázquez, Maqueda y Zaffaroni. No votó Fayt.*)

4.4. Comentario

En estas sentencias podemos observar un criterio amplio de la Corte, que favorece el acceso a la justicia. El Máximo Tribunal sienta una línea

²⁹ CSJN, "Apen Aike S.A. c/ Provincia de Santa Cruz, s/ beneficio de litigar sin gastos", resolución del 21/10/2003.

³⁰ CSJN, "Iturbe, Nora del Carmen c/ Pcia. de Córdoba, s/ daños y perjuicios, solicitud de beneficio de litigar sin gastos", sentencia del 17/2/2004.

mínima de protección que no sólo incluye a los indigentes, sino también a aquel sector de la población que tiene recursos para satisfacer sus necesidades básicas, pero no los suficientes para afrontar el gasto de los costos judiciales.

La trascendencia de estas decisiones radica en que obligan a revisar la noción de la categoría “necesidades básicas”, que normalmente no incluye el costo del acceso a la justicia. La Corte se esfuerza por definir, en casos que a priori fueron catalogados como de no indigentes, cuál es la posibilidad concreta de una persona de acceder a la justicia. Y ello resulta en el reconocimiento de que muchos casos que tradicionalmente no hubieran sido tratados como situaciones de pobreza, en realidad sí lo son. Esto repercute también en los criterios de asignación de asistencia jurídica gratuita que históricamente se habían reservado para quienes encuadraban en la categoría de indigentes.

Estos fallos son importantes porque se alinean con la directiva sentada por la Corte IDH en el caso “Cantos”, al asegurar efectivamente el acceso a la justicia.

En tanto, los fallos que negaron el beneficio de litigar sin gastos a las empresas pueden ser vistos desde dos perspectivas distintas.

Por un lado, aparece como razonable que la Corte fundamente su negativa en que se trata de empresas que persiguen un fin de lucro y que no habían probado su incapacidad de pagar la tasa correspondiente. Sin embargo, este argumento no persuade cuando se considera el motivo alegado por las empresas para solicitar la exención: la imposibilidad absoluta de seguir operando en caso de tener que afrontar el pago de la tasa de justicia, incluso porque el patrimonio de la empresa era menor a ese monto, lo que impide el acceso al crédito y quiebra toda lógica de litigio.

Además, hay que valorar que las dos empresas que demandaban a las provincias³¹ sostenían que la dificultad económica se debía al propio hecho que motivaba la demanda. De este modo, la negación del beneficio de litigar sin gastos no permitía efectuar la demanda, ni obtener una reparación para superar la situación crítica y asegurar la continuidad de la empresa.

³¹ Puesto que estas empresas demandaban al Estado, no resulta problemático sostener que a ellas se les aplica el derecho de acceso a la justicia establecido en los arts. 8 y 25 de la CADH. En el caso “Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A. s/ impugnación”, sentencia del 21/12/1989, la Corte Suprema analizó un planteo de violación del derecho de acceso a la justicia formulado por una empresa con sustento en estas normas.

5. Acciones colectivas: una respuesta de largo alcance

Las acciones colectivas se diferencian de las acciones tradicionales porque pretenden que la decisión judicial trascienda el marco de un caso individual y pueda resolver directamente el conflicto de un grupo o una situación extendida de violación de un derecho humano fundamental. La elección de este tipo de acción busca utilizar la demanda judicial como medio para remediar directa o mediatamente afectaciones de derechos básicos que inciden sobre un conjunto de personas.

Frente al incumplimiento de una obra social, por ejemplo, el afiliado puede iniciar un reclamo administrativo o judicial dentro del uso “común” del derecho para obtener las prestaciones médicas correspondientes. En cambio, si el mismo caso se plantea en el marco de una acción colectiva, el objetivo es más ambicioso: se busca que la sentencia beneficie a todos los afiliados que se encuentran en esa misma situación.

La ADC —en su calidad de organización dedicada a la promoción de los derechos humanos— ha buscado, por medio de acciones colectivas, poner fin a tratamientos discriminatorios contra extranjeros o garantizar la protección de los usuarios del servicio telefónico.³²

De esta forma, la acción colectiva canaliza el reclamo de quienes no pueden acceder a la justicia por diversos motivos, sean éstos económicos —cuando no se cuenta con los recursos suficientes o el costo de litigar es mayor al que motiva la demanda— o de desconocimiento de sus derechos o miedo a ser estigmatizados —como suele ocurrir en los casos relacionados con la discriminación o la portación de VIH.

Así, las acciones colectivas son un instrumento fundamental para garantizar el acceso a la justicia y para que, por su intermedio, se protejan efectivamente los derechos humanos y el correcto funcionamiento del Estado de Derecho.

5.1. Reconocimiento normativo

La Constitución reformada en el año 1994 quiso favorecer el acceso a la justicia e incorporó la posibilidad de que se planteen acciones colectivas.

Con ese fin estableció la figura del Defensor del Pueblo de la Nación, a quien le atribuyó la función de defender los derechos que la Constitución

³² Caso “Asociación por los Derechos Civiles c/ Estado Nacional - Ministerio de Salud - Resol. 323/2002 s/ Acción de Amparo”, Juzgado N° 2 en lo Contencioso y Administrativo Federal. Caso “Guzmán, Marta Ángela y ADC c/ Telefónica de Argentina S.A. s/ Amparo”, Juzgado Civil y Comercial Federal N° 5.

y las leyes otorgan a los habitantes frente a los actos ilegítimos de la Administración. Para ello le reconoció la facultad de interponer amparos que protejan a los ciudadanos de todo acto discriminatorio, en defensa del medio ambiente, de la violación de sus derechos en tanto usuarios y consumidores, o de los “derechos de incidencia colectiva”, que son aquellos cuya afectación trasciende la esfera individual, extendiéndose a toda la sociedad o a un amplio grupo de personas.

La Constitución también autorizó a interponer una acción de amparo colectivo en estos mismos casos a las asociaciones dedicadas a promover este tipo de derechos en defensa de la sociedad en general.

Más adelante veremos cómo la Corte Suprema, en función de distintas variables, decidió otorgar a estas figuras la legitimación para accionar judicialmente o no.

5.2. El contexto en nuestro país

En la Argentina, la educación ciudadana —entendida como la defensa activa de los derechos y las instituciones por parte de la ciudadanía— no está consolidada. Por otro lado, en los últimos años, a raíz de la profunda crisis económica, la gran mayoría de la sociedad se encontró cada vez más agobiada por problemas laborales, económicos, de acceso a la salud, a la vivienda, etcétera.

Este estado de cosas agudiza la vulnerabilidad de un enorme número de habitantes, que no tienen la posibilidad de aprender cómo defenderse ni la capacidad material para batallar legalmente por la vigencia de sus derechos fundamentales. También pone en evidencia la necesidad, cada vez mayor, de que existan instancias de representación ciudadana —defensores del pueblo, asociaciones profesionales, laborales, sindicales, organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos— cuya función sea velar, en nombre de los habitantes, por la vigencia de estos derechos.

La cantidad de consultas atendidas por la Defensoría del Pueblo de la Nación refleja esta necesidad. Durante 2003 se recibieron 8.881 consultas que, al ser representativas de conflictos que afligen a amplios sectores de la población, tienen impacto colectivo. De ese total, el 35,46% correspondió a empleo y seguridad social; el 35,38%, a servicios públicos y financieros; el 17,18%, a derechos humanos, acción social, derechos de género y de los niños, y el 11,94%, a medio ambiente, cultura y salud. Por otra parte, sólo en diciembre de 2004 esta institución recibió 31.337 e-mails realizando consultas. Sin embargo, los datos estadísticos muestran que son los habitantes de las provincias más desarrolladas los que efectúan un mayor número de con-

sultas: Buenos Aires (32,5%), ciudad de Buenos Aires (21,4%), Córdoba (14%), Santa Fe (7,2%), Mendoza (4,3%), mientras que en provincias como Chaco y Formosa sólo lo hicieron en un 0,4 por ciento.³³

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires —que atiende un distrito de 2.776.138 habitantes—³⁴ gestionó durante 2003 cerca de 3.000 actuaciones, mayoritariamente referidas a los servicios públicos y las prestaciones sociales, como, por ejemplo, la alimentación deficiente de los niños que habitan las viviendas provistas por el Gobierno de la Ciudad, los impedimentos para la inserción social de personas con discapacidad o la negativa de las empresas privadas de salud a brindar tratamientos médicos.³⁵

La Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, provincia que alcanza los 804.457 habitantes,³⁶ atendió durante 2004 unas 800 denuncias. En su mayoría, los temas abarcaron: servicios públicos, educación, discriminación e incumplimiento de las obras sociales y de los hospitales públicos en garantizar las prestaciones médicas.³⁷

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de San Juan, con una población de 620.023 personas,³⁸ presenta aproximadamente cinco amparos colectivos por día.³⁹

Es necesario evaluar aquí el notable incremento en la organización de la sociedad civil ocurrido en los últimos tiempos, especialmente a partir de la crisis de 2001-2002, que determinó que el índice de participación ciudadana para el año 2004 sea del 11% del total de la población.⁴⁰ Es decir, que este importante número de argentinos se agruparon en asociaciones, cooperativas, ONG, fundaciones o asambleas barriales, convocados por distintos objetivos e intereses: deporte (21,6%), religión (17,8%), voluntariado (17,3%), educación (15%), arte (13,5%), asuntos comunales (9,5%), movilizaciones y protestas (8,4%), ciudadanía (6,6%), sindicatos, cooperativas y organizaciones profesionales (4,3%), política (4,2%) y fiscalización de la gestión pública (2,2%). La importancia de estas cifras radica en dos cuestiones. La primera es que estas asociaciones, cuyo número total es de

³³ Defensoría del Pueblo de la Nación, *Informe Anual 2003*.

³⁴ Según datos del INDEC, *Censo 2001*.

³⁵ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, *Informe Anual 2003*.

³⁶ INDEC, *Censo 2001*.

³⁷ Según información brindada a la ADC por la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero.

³⁸ INDEC, *op. cit.*

³⁹ Según información brindada a la ADC por la Defensoría del Pueblo de San Juan.

⁴⁰ Según Informe de la Red Interamericana para la Democracia (RID), el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS) y la Asociación Conciencia. Una versión completa del documento puede consultarse en <www.periodismosocial.org.ar>.

105.000,⁴¹ representan a un porcentaje significativo de la población que está activo y movilizado. La segunda es que están legitimadas por la Constitución Nacional para interponer acciones colectivas en defensa de los derechos que persiguen, en tanto: sean de incidencia colectiva, presenten una cuestión de discriminación o se relacionen con los servicios públicos o el medio ambiente. Como se ha explicado, los efectos de estas acciones colectivas trascienden a los miembros de las asociaciones que las presentan y benefician a todas aquellas personas que se encuentren en la misma situación.

5.3. ¿Qué se pone en juego con la legitimación de la acción colectiva?

Es claro que el reconocimiento constitucional de la facultad para interponer acciones judiciales de este tipo resulta clave para que la sociedad pueda ser defendida, directa e indirectamente, por las asociaciones, el Defensor del Pueblo de la Nación o los Defensores del Pueblo provinciales. Ahora, como toda norma, los artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional que establecen esa facultad son interpretados por los jueces y, según el mayor o menor alcance que éstos les den, autorizarán o no a dichos representantes a llevar el reclamo colectivo ante los tribunales. Si se les deniega esta legitimación, la justicia no resuelve el problema y, en consecuencia, se frustra la razón de ser de las asociaciones y los defensores del pueblo, ya que las personas cuyos derechos han sido violados sólo obtendrán respuesta si presentan su caso en forma individual.

Hay que aclarar que cuando se afirma que estos representantes no están legitimados para interponer un amparo, significa que no pueden hacerlo porque el caso no entra en los supuestos de autorización previstos por la Constitución, una ley o un estatuto. Si una demanda se rechaza por falta de legitimación del demandante, lo que se resuelve es que no le correspondía a éste denunciar el acto ante la justicia, pero no la constitucionalidad del acto en sí. En estos casos, se dice que la demanda fue rechazada por "cuestiones formales" y que no se resolvió "la cuestión de fondo".⁴²

Sin embargo, en determinadas oportunidades es posible especular con que una demanda fue rechazada por el juez por cuestiones formales *precisamente*

⁴¹ Cfr. Bernardo Kliksberg, en su artículo "La otra Argentina", citando encuesta de Gallup. La versión completa del documento puede consultarse en <www.periodismosocial.org.ar>.

⁴² El caso "Defensor del Pueblo de Santiago del Estero c/ Pcia. de Tucumán" que se analiza más adelante es un ejemplo de esta situación. Como la Corte denegó la legitimación de este funcionario para interponer un amparo colectivo ambiental no se determinó si la provincia de Tucumán era responsable de la contaminación denunciada.

samente para no solucionar la cuestión de fondo. Por ello resulta tan importante analizar si la legitimación a una asociación o al Defensor del Pueblo fue correctamente negada, ya que una de las formas más simples de evitar reparar una violación colectiva a los derechos humanos es restringir esa facultad, sabiendo que los afectados, por dificultades económicas o de otro tipo, no acudirán individualmente a la justicia.

Se debe reconocer que en nuestro país existen numerosos casos en los que la Corte Suprema admitió la actuación judicial de estos representantes y ello probó ser verdaderamente útil. Así se logró la provisión de remedios a portadores del virus VIH ("Asociación Benghalensis",⁴³ año 2000), se impidió la realización de una obra cuyo impacto ambiental en el Paraná medio era desconocido ("Daneri",⁴⁴ año 2000), y se obtuvo la prórroga del vencimiento de las facturas de servicios públicos en razón de la indisponibilidad de efectivo como consecuencia del "corralito financiero" ("Camuzzi Gas",⁴⁵ año 2002).

La relevancia de este tema, entonces, nos impulsa a analizar a continuación cuáles fueron las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, durante el período 2003-2004, en cuanto a la legitimación del Defensor del Pueblo y de las asociaciones civiles para representar a grupos cuyos derechos estaban siendo vulnerados.

5.4. La Corte reconoce legitimación a las asociaciones

*Usuarios y consumidores: Caso "DEUCO"*⁴⁶

En este caso, una asociación dedicada a la defensa de los usuarios y consumidores de la provincia de Neuquén impugnó la validez del aumento de las tasas del aeropuerto local.

La Corte Suprema le reconoció legitimidad a la asociación para representar a los usuarios del servicio aéreo y ordenó suspender el aumento hasta tanto se dictara una sentencia que decidiera en forma definitiva si éste era legal o no. (*Voto de los jueces Moliné O'Connor, Belluscio, Petracchi, López, Vázquez, Maqueda y Boggiano, quien votó en disidencia sólo en cuanto a la solución de fondo. Se abstuvieron Nazareno y Fayt.*)

⁴³ CSJN, "Asociación Benghalensis y otros v. Ministerio de Salud y Acción Social", del 1º de junio de 2000.

⁴⁴ CSJN, "Daneri, Jorge O. c/ Poder Ejecutivo Nacional", del 23 de mayo del 2000.

⁴⁵ CSJN, "Camuzzi Gas del Sur S.A. s/ solicita intervención en autos Defensor del Pueblo de la Nación c/ Telecom S.A. y otro s/ medidas cautelares", del 15 de agosto de 2002.

⁴⁶ CSJN, "DEUCO, Defensor de Usuarios y Consumidores c/ Provincia de Neuquén, y acción de amparo", del 4 de julio de 2003.

De esta manera, la Corte garantizó que las asociaciones de usuarios puedan ejercer el derecho de presentar acciones colectivas que expresamente les otorga la Constitución.

*Docentes particulares: Caso "SADOP"*⁴⁷

El sindicato de docentes particulares (SADOP) impugnaba la validez de un decreto que eximía a las universidades privadas nacionales de efectuar los aportes por asignaciones familiares a los docentes en relación de dependencia. La Corte Suprema resolvió que el sindicato tenía legitimación para representar a sus afiliados y declaró la invalidez del decreto. (*Voto de los jueces Moliné O'Connor, Belluscio, López, Vázquez, Maqueda y Boggiano. Se abstuvieron Nazareno, Petracchi y Fayt.*)

Para reconocer la legitimación, la Corte valoró especialmente que el sindicato tenía personería gremial y que la ley de asociaciones gremiales le impartía la misión de "defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores". Además, el Máximo Tribunal sostuvo que como la reforma constitucional de 1994 había asegurado a las asociaciones la facultad de interponer amparos en este tipo de casos, debían dejarse de lado las exigencias formales que obstaculizaran el acceso a la justicia, pues había derechos constitucionales en juego. La relevancia del fallo en términos de promoción del acceso a la justicia se aprecia al considerar que este sindicato representa a 200 mil maestros y profesores de todo el país.⁴⁸

Personas con necesidades especiales:

*Caso "Asociación Neuquina de Discapacitados..."*⁴⁹

En el caso "Asociación Neuquina de Discapacitados y Disminuidos Físicos y Motores", la Corte le reconoció legitimación procesal a esta asociación civil, que impugnaba la validez de un contrato de transporte público urbano.

La Municipalidad de Neuquén había eximido a la empresa concesionaria del servicio de su obligación de incorporar unidades de "piso bajo", necesarias para asegurar la accesibilidad y autonomía en el transporte de las personas con necesidades especiales. En cambio, la empresa proveía

⁴⁷ CSJN, "Sindicato Argentino de Docentes Particulares, SADOP, c/ Poder Ejecutivo Nacional", sentencia del 4/7/2003.

⁴⁸ Según información del Sindicato de Docentes Particulares, en <www.sadop.net>.

⁴⁹ CSJN, "Asociación Neuquina de Discapacitados y Disminuidos Físicos y Motores", del 30/9/2003.

coches de piso "semibajo". Según los demandantes, ello no era suficiente para la plena satisfacción de sus derechos según la ley vigente, por lo que pedían la impugnación de la concesión.

La Corte consideró que la asociación tenía legitimidad para accionar en favor de sus representados. Pero rechazó la petición argumentando que no quedó demostrado que los ómnibus de piso "semibajo" no se adecuaban a las leyes provinciales y nacionales que disponen la eliminación de barreras y obstáculos para los discapacitados motores. (*Voto de los jueces Belluscio, Moliné O'Connor, López. Disidencias de Maqueda y Petracchi por considerar que el recurso era inadmisibles y de Boggiano y Vázquez por considerar que era improcedente.*)

Más allá de que el juicio se haya resuelto en forma adversa al pedido de esta asociación, resulta positivo que la Corte le haya reconocido legitimación. Como se refiere en el capítulo VIII, "Derechos económicos, sociales y culturales", en la Argentina las personas con discapacidades alcanzan el 7,1% de la población⁵⁰ y el transporte es una de sus mayores dificultades concretas. El otro gran obstáculo que enfrenta este grupo es el acceso a la justicia, ya que, si bien las normas vigentes garantizan ampliamente sus derechos, no existe un conocimiento generalizado sobre cómo demandar su cumplimiento en la práctica y ello enfatiza la importancia de que las violaciones a sus derechos sean resueltas colectivamente. De ahí el valor de una decisión como ésta, ya que al haber otorgado legitimación a una asociación dedicada a promover los derechos de este grupo sienta un precedente que servirá de base para futuros reclamos colectivos en la materia, así como para la legitimación de asociaciones similares.

*Salud: Caso "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta"*⁵¹

La Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta⁵² —constituida para proteger los derechos de las personas que padecen tal enfermedad— presentó un amparo colectivo contra una disposición del Ministerio de Salud de la Nación que interrumpía la entrega de medicamentos a cierta clase de estos enfermos.⁵³ La Asociación de Esclerosis Múltiple de la Argentina, de La

⁵⁰ Cfr. *Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDI)*, el número de personas con discapacidad es de 2.176.123.

⁵¹ CSJN, "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/ Ministerio de Salud", sentencia del 18/12/2003.

⁵² El desarrollo de este caso según los parámetros del derecho a la salud puede verse en el capítulo VIII, "Derechos económicos, sociales y culturales".

⁵³ Concretamente, a quienes sufrían síndrome desmielinizante aislado y alto riesgo de conversión y a quienes tenían esclerosis múltiple pero no experimentaron brotes en los últimos dos años.

Pampa, Mendoza y Corrientes, y el Defensor del Pueblo de la Nación adhirieron a esta acción.

El Ministerio de Salud de la Nación cuestionaba la legitimación de la asociación y sostenía que, por tratarse de una acción colectiva, no se había demostrado que la mencionada resolución perjudicara a ninguna persona en concreto.

Las demás asociaciones argumentaban que, si se rechazaba su participación y se circunscribía la del Defensor del Pueblo de la Nación al ámbito de la provincia de Salta (tal como había ocurrido en la instancia inferior), los efectos del amparo sólo beneficiarían a los afectados de esa provincia y se estaría desconociendo así el carácter colectivo de la medida, que apuntaba a la defensa de todos los habitantes del país.

La Corte Suprema le reconoció legitimación colectiva a la asociación salteña para interponer esta acción de amparo y declaró inválida la decisión del gobierno de no entregar gratuitamente esos remedios, garantizando así el derecho a la salud de las personas que residían en la provincia de Salta y padecían esta enfermedad. (*Voto de los jueces Belluscio, Petracchi, Vázquez, Boggiano y Zaffaroni. El juez Fayt rechazó el recurso del Ministerio por considerar que no estaba fundamentado en forma suficiente.*)

Los jueces consideraron que correspondía la legitimación porque la asociación tenía como finalidad proteger el derecho a la salud de los enfermos de esclerosis múltiple —que eran los afectados por esta resolución— y porque se trataba de un derecho de incidencia colectiva.

Sin embargo, el Máximo Tribunal rechazó por cuestiones formales los recursos de las asociaciones de la Argentina, La Pampa, Mendoza y Corrientes, por lo que los efectos del amparo no se extienden al resto de los habitantes del país. (*Voto de los jueces Belluscio, Petracchi, Vázquez, Boggiano, Zaffaroni y Fayt.*)

Más adelante trataremos este mismo caso en referencia a la legitimación del Defensor del Pueblo y profundizaremos la crítica a estos argumentos. Baste notar aquí que el fundamento para legitimar a la asociación salteña —el hecho de que fue fundada con el fin de proteger ese derecho y que el mismo tiene incidencia colectiva— es tal que resultaría aplicable para legitimar a todos los demandantes.

Las consecuencias negativas de que no se haya garantizado la intervención solicitada por estos representantes se advierte al considerar que en la Argentina existen más de 5.000 personas afectadas por la esclerosis múltiple, una enfermedad degenerativa altamente discapacitante.⁵⁴

⁵⁴ Según información brindada por la Asociación de Lucha contra la Esclerosis Múltiple en su sitio web <www.alcem.org.ar>.

*Medio ambiente: Caso "Asociación de Superficiarios de la Patagonia"*⁵⁵

La Asociación de Superficiarios de la Patagonia —dedicada a defender los derechos de los propietarios y poseedores de tierras patagónicas— demandó judicialmente a YPF y a otras empresas, por su responsabilidad en la contaminación del aire, la tierra, aguas superficiales y subterráneas, deforestación y consecuente desertificación de la zona, solicitando que se les ordenara reparar tal situación. La asociación también pidió que estas empresas cesaran las prácticas que ocasionaban el daño ambiental y se abstuvieran de realizarlas en el futuro. La Corte Suprema le reconoció legitimación a la asociación para interponer el amparo colectivo. (*Voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Fayt, Boggiano, Highton de Nolasco, Zaffaroni, Maqueda y Vázquez.*)

Hasta el momento, el Máximo Tribunal sólo resolvió sobre la admisibilidad de la demanda, de las medidas cautelares y de cuestiones relacionadas con las partes que intervendrán en el juicio. El fondo del asunto se decidirá una vez que las partes hayan producido las pruebas solicitadas.

Sin embargo, resulta importante destacar que la Corte admitió la legitimación de una asociación civil para litigar en forma colectiva en defensa de los intereses de sus miembros, en un caso relativo a la protección del medio ambiente.

5.5. La Corte no reconoce legitimación a las asociaciones

En otros casos, la Corte Suprema negó a las asociaciones civiles la legitimación para interponer amparos en beneficio de sus representados. Se trata de una decisión de gran relevancia, ya que limita en forma significativa una de las razones centrales por las que estas asociaciones existen y fueron creadas: la defensa colectiva de los intereses de sus miembros.

La historia señala que fue muy difícil para estas asociaciones obtener reconocimiento. Negarles ahora legitimación para accionar en defensa de sus afiliados puede llegar a ser considerado una manera indirecta de desalentar la unión de las personas con "fines útiles" que la misma Constitución ampara en el artículo 14.

*División de poderes: Caso "Cámara de Comercio de Resistencia"*⁵⁶

En este caso, la Cámara de Comercio de Resistencia había presentado un amparo colectivo contra una disposición tributaria. La norma, aún vi-

⁵⁵ CSJN, "Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF y otros s/ daño ambiental", resolución del 13/7/2004.

⁵⁶ CSJN, "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Resistencia c/ AFIP s/ amparo", del 26/8/2003.

gente, le otorga a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) —órgano dependiente del Poder Ejecutivo— la facultad de embargar bienes y ejecutarlos con la sola comunicación al juez. La asociación demandante alegaba que ello constituía una violación a la división de poderes —que prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales— y al derecho a la protección judicial, ya que los derechos patrimoniales de los comerciantes podían ser afectados por la decisión exclusiva del ente recaudador y no de un juez.

La Corte rechazó el amparo, argumentando que la asociación no estaba autorizada a interponer una demanda que involucraba los derechos patrimoniales de quienes no le habían conferido autorización expresa para ello. (*Voto de los jueces Belluscio, Petracchi, Moliné O'Connor, Boggiano, López, Vázquez, Maqueda. Se abstuvo Fayt.*) Por lo tanto, el Máximo Tribunal no falló sobre la cuestión de fondo que se planteaba en este caso.

Esta sentencia se contradice con otra dictada por la propia Corte en el año 2002,⁵⁷ en la que resolvió un amparo interpuesto por esta misma asociación respecto de otras normas tributarias. Con el voto unánime de Nazareno, Moliné O'Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi, Boggiano, López, Bossert y Vázquez, había decidido que se encontraba legitimada para ejercer la acción. También contradice el criterio utilizado en el mencionado caso "DEUCO", en el que el Máximo Tribunal había aceptado el reclamo de una asociación de usuarios en torno de un impuesto —una cuestión de claro contenido patrimonial.

*Discriminación: Caso "Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos"*⁵⁸

El criterio sentado en "Cámara de Comercio de Resistencia" fue reafirmado en este caso. La asociación que representa a los fonoaudiólogos de la provincia de Entre Ríos había presentado un amparo contra la Ley de Monotributo.⁵⁹ Alegaban que como consecuencia de la misma, los profesionales con un ingreso anual inferior o igual a 36.000 pesos debían pagar mayores impuestos que los que percibían una suma anual superior a los 36.000 pesos y menor de 96.000. Se argumentó que ello violaba el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas, que implica que cada ciudadano debe pagar impuestos por un valor directamente proporcional a su nivel de ingresos.

⁵⁷ CSJN, "Cámara de Comercio, Industria y Producción c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/ amparo", del 16 de abril de 2002.

⁵⁸ CSJN, "Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos c/ Estado Nacional s/ acción de amparo", del 26 de agosto de 2003.

⁵⁹ Ley 24.977, publicada el 6/7/1998.

La Corte Suprema rechazó la demanda, por considerar que el Colegio de Fonoaudiólogos no estaba legitimado para interponer este amparo. (*Voto de los jueces Belluscio, Petracchi, Moliné O'Connor, Boggiano, López, Vázquez, Maqueda. Se abstuvo Fayt.*) La cuestión de fondo quedó sin resolver.

5.6. Cambios de criterio sin razones aparentes

El cambio de criterio que hizo la Corte entre 2003 y 2004 en cuanto a la legitimación de las asociaciones para defender los derechos de sus miembros merece un breve comentario aparte. Como se ha explicado, la regla seguida en años anteriores (el mencionado "Cámara de Comercio, Industria y Producción c/ AFIP" de 2002, por ejemplo) aceptaba la legitimación de las asociaciones civiles para presentar acciones colectivas en defensa de sus integrantes aun cuando las cuestiones allí discutidas tuvieran consecuencias en el patrimonio de éstos.

En 2003 la Corte decide modificar este encuadre y comienza a denegar aquella facultad, alegando que no corresponde cuando está en juego la situación patrimonial de los representados ("Cámara de Comercio de Resistencia"), o bien sin brindar razones específicas para ello ("Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos").

La regla cambia nuevamente en 2004, cuando el Máximo Tribunal permite a una asociación que accione colectivamente en nombre de sus miembros, en "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Pte. Roque Sáenz Peña"⁶⁰ y "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Machagay".⁶¹ (*Voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Fayt, Boggiano, Vázquez, Maqueda. No votó Zaffaroni.*) No es posible desarrollar y analizar estos casos en el presente informe, ya que la Corte no brindó argumentos para el cambio de criterio, sino que se limitó a decir que la legitimación se aceptaba en ratificación de lo dispuesto en el caso "Cámara de Comercio..." resuelto en 2002.

Desde todo punto de vista celebramos la vuelta al reconocimiento de la legitimación de las asociaciones a interponer acciones colectivas en estos casos, ya que ello favorece el acceso a la justicia. Pero es necesario notar que, en el proceso de cambio, se ha privado del derecho a acceder a la justicia a quienes dependieron de este mecanismo constitucional para ejercer sus reclamos durante el año 2003.

⁶⁰ CSJN, "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Pte. Roque Sáenz Peña c/ AFIP s/ medida cautelar", sentencia del 27/5/2004.

⁶¹ CSJN, "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Machagay c/ AFIP s/ medida cautelar", sentencia del 27/5/2004.

Asimismo, la falta de justificaciones para una y otra decisión deja un vacío de argumentos que —entre otros efectos adversos— constituye una posibilidad de manejos arbitrarios en el futuro y una falta de garantías para afectados y demandantes en cuanto a qué esperar como respuesta a sus peticiones.

5.7. La Corte reconoce legitimación al Defensor del Pueblo

*Usuarios y consumidores: Caso "Defensor del Pueblo c/ Aguas Argentinas"*⁶²

En este caso, la Corte le reconoció al Defensor del Pueblo de la Nación legitimación para cuestionar la renegociación del contrato con la empresa Aguas Argentinas que había realizado en el año 1997 la Secretaría de Recursos Naturales, entonces a cargo de María Julia Alsogaray.

Como consecuencia de aquella renegociación, los usuarios habían afrontado un incremento en la tarifa, destinado a financiar nuevas obras de expansión de las redes de agua potable y tareas de saneamiento ambiental.

El Defensor del Pueblo de la Nación solicitó a la Corte que dejara sin efecto el aumento tarifario, alegando que constituía la imposición de un tributo y que ello era inválido porque los impuestos sólo pueden ser determinados por ley.

La Corte Suprema no cuestionó la legitimación del Defensor del Pueblo, pero, sin embargo, rechazó el recurso extraordinario por cuestiones relativas al fondo del asunto. (*Voto de los jueces Petracchi, Fayt, Boggiano, Vázquez, Zaffaroni, Maqueda [según su voto].*)

Los primeros cuatro jueces consideraron que el caso no implicaba la interpretación de las normas constitucionales o federales que regulan las cuestiones referentes a los servicios públicos. En tanto, Maqueda estimó prematura la intervención de la Corte, porque como los contratos con las concesionarias de los servicios públicos aún se estaban renegociando, los planteos del Defensor del Pueblo podían ser receptados en esa instancia.

Es importante que la Corte le haya reconocido al Defensor del Pueblo de la Nación la legitimación para iniciar esta demanda. Como se verá a continuación, durante 2003 el Máximo Tribunal se la había negado en aquellos casos que involucraran intereses económicos de las personas o si algún afectado había interpuesto una acción individual. Se puede afirmar que con este fallo la Corte circunscribe esa jurisprudencia, determinando

que el Defensor del Pueblo de la Nación está legitimado para accionar en defensa de los usuarios, aun cuando existe un interés económico en juego. Queda por ver si tal legitimación se mantendría en caso de que un usuario o un conjunto de ellos presentaran otra acción judicial independiente.⁶³

5.8. La Corte no reconoce legitimación al Defensor del Pueblo

*Medio ambiente: Caso "Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Tucumán"*⁶⁴

El Defensor del Pueblo de Santiago del Estero había presentado un amparo contra la provincia de Tucumán y el Estado nacional por el daño ambiental provocado al lago de Termas de Río Hondo. Allí se había producido un derrame de residuos cloacales e industriales provenientes de Tucumán. Ante la inacción de los gobiernos pertinentes, el funcionario inició la causa por violación del artículo 41 de la Constitución Nacional, que establece que el Estado nacional y las provincias tienen la obligación de no contaminar, de cesar el proceso contaminante y de reparar el daño causado. Los medios zonales publicaron que el nivel de contaminación del lago era alarmante, pues contenía sustancias como fósforo y nitrógeno de alta peligrosidad para la vida en general y la humana en particular. Por su parte, la Asociación de Hoteles de la ciudad de Río Hondo informó que el problema ambiental había impedido que el Embalse Río Hondo fuera explotado turísticamente en su real magnitud, provocando pérdidas económicas anuales por 50 millones de pesos.

La Corte Suprema desestimó el amparo porque consideró que el defensor no estaba legitimado para interponer tal acción, ya que la ley provincial que regula sus funciones sólo le permitía actuar ante la violación de derechos fundamentales causados por la administración de su provincia. Así, entendió que el objeto del amparo era ajeno a sus funciones. (*Voto de los jueces Belluscio, Maqueda, Petracchi, Fayt, Vázquez, López y Boggiano. Se abstuvieron Moliné O'Connor y Nazareno.*)

El Máximo Tribunal no tuvo en cuenta que el art. 59 de la Constitución de la provincia de Santiago del Estero le otorga al defensor del pue-

⁶³ La manera en que se resolvió sobre el fondo del asunto en este caso se presenta con mayor desarrollo en el capítulo VIII, "Derechos económicos, sociales y culturales".

⁶⁴ CSJN, "Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Tucumán", del 11/3/2003.

⁶² CSJN, "Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN —PEN— dtos. 149/97 y 1167/97 s/ proceso de conocimiento", sentencia del 11/5/2004.

blo provincial la facultad de presentar amparos en defensa del medio ambiente. Además, no analizó si del art. 43 de la Constitución Nacional —que le otorga al Defensor del Pueblo de la Nación legitimación para interponer amparos en casos de medio ambiente— podía inferirse que el defensor provincial estaba autorizado a hacerlo. Tampoco contempló si cabía admitir la medida sin considerar al demandante como funcionario, sino en su carácter de habitante de la provincia de Santiago del Estero, lo que sin ninguna duda hubiera sido procedente bajo la Constitución Nacional.

Esta limitación del acceso a la justicia mediante el alcance otorgado a la legitimación de los defensores del pueblo fue consolidada por la Corte en otros dos casos que se describirán a continuación.

*Medio ambiente: Caso "Asociación de Superficialarios de la Patagonia"*⁶⁵

Entre los casos detallados en el punto 5.4, analizamos la decisión de la Corte en "Asociación de Superficialarios de la Patagonia", donde el Máximo Tribunal le reconoció legitimación a esa asociación para accionar en la justicia contra la contaminación de la zona. Debido a que el daño se extendía a las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa, Mendoza y Buenos Aires, la entidad solicitó a la Corte que diera intervención al Defensor del Pueblo de la Nación para procurar la defensa del derecho de todos los habitantes del país.

La Corte rechazó este pedido argumentando que no estaba debidamente fundamentado, y que además la participación del Defensor no era necesaria. (*Voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Fayt, Boggiano, Highton de Nolasco. En disidencia Zaffaroni, Maqueda y Vázquez.*)

La disidencia remarcó que la Constitución y la Ley de Política Ambiental Nacional que establece los Presupuestos Mínimos para Gestión Sustentable⁶⁶ le otorgan legitimación a este funcionario para entender en este tipo de procesos, y que su intervención es obligatoria dada la importancia y el carácter colectivo de las cuestiones en juego.

Resulta objetable que la mayoría no haya fallado en ese sentido, pues la participación del defensor como tercero en esta clase de casos está ordenada y justificada en las funciones que le confieren la Constitución Nacional y el artículo 30 de la mencionada ley de política ambiental. De este modo, se impidió que este Defensor pudiera intervenir en el caso y actuar en defensa de todos los habitantes.

⁶⁵ CSJN, *op. cit.*

⁶⁶ Ley 25.675, sancionada el 6/11/2002, promulgada parcialmente el 27/11/2002 y publicada el 28/11/2002.

*Discriminación: Caso "Defensor del Pueblo de la Nación..." (monotributo)*⁶⁷

Así como el Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos reclamó por el trato discriminatorio ocasionado a sus miembros con la aplicación de la ley de monotributo, también el Defensor del Pueblo de la Nación presentó un amparo en representación de todos los profesionales de la Argentina que tenían un ingreso anual inferior o igual a 36.000 pesos. Si recordamos, como consecuencia de esa ley, éstos debían soportar mayor carga tributaria que quienes ganaban entre 36.000 y 96.000 pesos por año, lo cual fue denunciado como violatorio del principio de igualdad ante los impuestos.

Las instancias inferiores declararon inconstitucional esta ley (24.977), porque impedía a los profesionales cuyos ingresos brutos anuales fueran menores a 36.000 pesos permanecer en el régimen general como responsables no inscriptos en el IVA.

Pero cuando el caso llegó a la Corte, ésta no resolvió si la ley cuestionada violaba el principio de igualdad tributaria, sino que rechazó la acción de amparo por considerar que el Defensor del Pueblo de la Nación no estaba legitimado para interponerla. (*Voto de los jueces Belluscio, Moliné O'Connor, López, Vázquez y Boggiano. Se abstuvieron Petracchi, Fayt y Maqueda.*)

El Máximo Tribunal entendió que la ley que regula la actuación de este funcionario⁶⁸ excluye la posibilidad de que intervenga en la órbita de competencia del Poder Judicial y de que actúe cuando los afectados han interpuesto una acción judicial. Esto último había ocurrido, pues varios profesionales habían iniciado demandas por su cuenta.

Sin embargo, la ley invocada sólo establece que el Defensor del Pueblo no puede controlar la actividad administrativa del Poder Judicial ni efectuar *investigaciones*—y no acciones judiciales— cuando un afectado interpuso una acción individual. Por otro lado, el mencionado artículo 43 de la CN le otorga legitimación expresa para interponer un amparo "contra toda forma de discriminación". Ésa había sido la norma esgrimida por el funcionario para fundamentar su denuncia ante la Corte.

Además, dado que el Defensor había manifestado que interponía el amparo en representación de todos los profesionales del país que revestían calidad de responsables no inscriptos ante el IVA —aproximadamente 219.000 personas—, debería haberse permitido que la acción permaneciera vigente para la gran cantidad de profesionales que no habían iniciado

⁶⁷ CSJN, "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ministerio de Economía de la Nación", del 21/8/2003.

una demanda, pues se trataba de la mejor opción para tutelar su derecho a la justicia. Y aun más si se considera que los afectados por estas normas eran los profesionales de menores ingresos, quienes, en consecuencia, tenían menos posibilidades de contratar un abogado en forma individual para iniciar un juicio en defensa de sus derechos.

*Vivienda: Caso "Mondino"*⁶⁹

En el año 2003, a pedido de una gran cantidad de afectados, el Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, realizó una presentación colectiva en nombre de los deudores hipotecarios de vivienda única.⁷⁰ Mondino acudió directamente ante la Corte y solicitó que se suspendieran todos los procesos judiciales en los que se estuvieran ejecutando hipotecas. Fundó su demanda en que el Poder Ejecutivo no había instrumentado las medidas necesarias para solucionar el conflicto entre los acreedores y esta clase particular de deudores hipotecarios.

La Corte rechazó su petición. En primer lugar, reiteró la postura mencionada anteriormente, en cuanto a que la ley que regula la actuación del Defensor del Pueblo de la Nación no permite que interponga acciones judiciales cuando los afectados ya lo han hecho individualmente.

El segundo argumento fue que se le requería que declarara inconstitucional aquella omisión del Poder Ejecutivo en forma general, es decir, más allá de un caso concreto. La Corte manifestó que no estaba autorizada a hacerlo por la Constitución Nacional. (*Voto de los jueces Fayt, Petracchi, Belluscio, Moliné O'Connor, Boggiano, López y Vázquez. Se abstuvo Maqueda.*)

Es posible que, pese a lo previsible del resultado, Mondino haya decidido realizar la presentación como forma de mostrar el problema y causar un impacto que forzara a los órganos políticos correspondientes a brindar una solución. Recordemos que a esa fecha, de un total de 600 mil deudores hipotecarios, ya existían 53.353 ejecuciones hipotecarias listas para ser llevadas a cabo en cuanto se levantara la suspensión de los remates.⁷¹

⁶⁹ Ley 24.284, publicada el 6/12/1993, y su modificatoria, ley 24.379, publicada el 12/12/1994.

⁷⁰ CSJN, "Mondino, Eduardo (Defensor del Pueblo de la Nación) s/ solicita urgente suspensión de plazos", del 23/9/2003.

⁷¹ Con la devaluación del peso frente al dólar producida en 2002, resultaba imposible para quienes habían tomado préstamos devolverlos por el monto original. Así, comenzaron a ejecutarse las hipotecas sobre las viviendas adquiridas a cuenta. En muchos casos, se trataba de un crédito para adquirir una única vivienda.

⁷² Según información brindada por la Asociación Deudores Hipotecarios, disponible en <www.nexodigital.com.ar/deudores/primer.php>.

De hecho, con posterioridad a este fallo, el Congreso dictó una ley a favor de los deudores hipotecarios que solicitaron un préstamo bancario para la adquisición o mejora de viviendas únicas familiares por un monto inferior a los 100 mil pesos.⁷² La norma dispuso que no debían pagar ninguna cuota de la hipoteca por espacio de un año y, vencido ese plazo, cada uno abonaría una suma mensual acorde a su nivel de ingresos.⁷³

*Salud: Caso "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta"*⁷⁴

Tal como vimos anteriormente, en este caso una asociación salteña había planteado una acción judicial colectiva contra la interrupción en la entrega de medicamentos por parte del Ministerio de Salud de la Nación. El Defensor del Pueblo de la Nación adhirió al amparo, en representación de todos los habitantes del país afectados de esclerosis múltiple que estuvieran sufriendo aquella falta. Las instancias inferiores hicieron lugar a la acción de la asociación, pero limitaron el pedido del defensor al ámbito territorial de la provincia de Salta.

El Ministerio de Salud cuestionó la legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación para actuar en el caso. En tanto, este funcionario sostuvo que la limitación territorial implicaba desconocer que él actuaba en defensa de todos los habitantes del país.

La Corte le reconoció legitimación colectiva a la asociación, pero no alcanzó una mayoría para resolver qué intervención le cabía al Defensor del Pueblo de la Nación, por lo que su actuación quedó circunscripta a los habitantes de la provincia salteña.

Los jueces Belluscio, Petracchi, Vázquez y Boggiano repitieron dos fundamentos ya comentados en el presente informe: que el defensor no podía actuar si otros habían accionado por su cuenta (en este caso, la asociación), y que la ley que regula las funciones del defensor excluye su actuación del ámbito del Poder Judicial. Fayt consideró que el recurso era inadmisibile y Zaffaroni se abstuvo expresamente de resolver sobre la legitimidad de la figura.

Como afirmamos, el impedimento a la participación del Defensor va en desmedro de las más de 5.000 personas afectadas por esclerosis múltiple en la Argentina.⁷⁵

⁷² Ley 25.798, sancionada el 5/11/2003 y promulgada el 6/11/2003.

⁷³ Para un mayor detalle de los conflictos derivados de la emergencia económica a partir de 2001 y la forma en que la justicia se ocupó de ellos, véase capítulo VI, "Derechos patrimoniales en la emergencia económica".

⁷⁴ CSJN, "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/ Ministerio de Salud", *op. cit.*

⁷⁵ Según información brindada por la Asociación de Lucha contra la Esclerosis Múltiple en su sitio web <www.alcem.org.ar>.

