

Buenos Aires, 31 de octubre de 2006.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por las Asociaciones de Profesionales la Interhospitalaria, la Asociación de Profesionales del Hospital Materno Infantil, (Aspromin) y Asociación de Profesionales del Hospital San Bernardo (Asprosber) en la causa Ministerio de Salud y/o Gobernación s/ acción de amparo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Corte de Justicia de la Provincia de Salta, al revocar la decisión de la anterior instancia, rechazó la acción de amparo deducida por médicos del Hospital Materno Infantil y dos asociaciones profesionales contra la Provincia de Salta con el objeto de que se diera solución a las "graves insuficiencias de infraestructura, equipamientos, insumos y recursos humanos que padece el Hospital Materno Infantil, hoy Hospital de Niños". Concretamente, los amparistas solicitaron que se condenara el Ministerio de Salud "a tomar las medidas urgentes de reestructuramiento y reequipamiento generales, la reconstrucción de quirófanos, reacondicionamiento de las salas de atención, incorporándose servicios de higiene adecuada, reportándose medicamentos indispensables, cubriéndose las mínimas exigencias requeridas por los Jefes de Servicio de las distintas áreas del Hospital" (ver fs. 2/8 de esta queja).

Contra dicha decisión la actora interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación originó la queja en examen.

2°) Que para resolver en el sentido indicado, la corte local sostuvo en lo sustancial, que la pretensión de los actores no constituía una causa concreta en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional y que el amparo no era la

vía apta para realizar el planteo. Consideró que "la actora no ha demostrado que, mediante su deducción, persiga la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta...lo que provoca que la sentencia que admite la demanda tenga un sentido meramente teórico o conjetural, en tanto no especifica qué efectos ha de tener sobre los intereses de los actores". A su vez, el *a quo* sostuvo que los amparistas tenían la opción de interponer recursos administrativos y judiciales ordinarios, que no habían demostrado "la ineficacia de las vías legales paralelas o previas ya existentes. Y la hipotética lentitud que pueda atribuirse al trámite ordinario no constituye, sin más, un argumento que justifique la procedencia de la vía sumarísima".

3°) Que la sentencia que rechaza el amparo es asimilable a definitiva cuando se demuestra que lo decidido causa un agravio de imposible o muy dificultosa reparación ulterior, situación que se advierte en el caso toda vez que el apelante ha acreditado la verosimilitud de la lesión a sus derechos que, en atención a la naturaleza de los daños invocados que involucran, entre otros, la violación del derecho a la salud, sólo podrían alcanzar una protección ilusoria por las vías ordinarias.

4°) Que, además, los agravios del apelante justifican su examen por la vía del recurso extraordinario, pues si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias.

5°) Que, en el caso, la corte provincial no dio

adecuada respuesta a planteos conducentes de la actora tendientes a demostrar que —por la naturaleza de los daños invocados, por encontrarse en juego el derecho a la salud y por los numerosos reclamos infructuosos realizados ante el hospital y el Ministerio de Salud— la tutela de sus derechos no encontraría adecuado cauce por las vías ordinarias.

6°) Que, asimismo, constituye un exceso de rigor formal sostener que no se ha planteado un conflicto concreto de derechos entre partes adversas y, por lo tanto, no se ha configurado una "causa" en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional. Ello es así, pues surge claramente de las constancias del expediente que los amparistas pretenden la determinación concreta de los derechos en juego, lo que configura una "causa" según la doctrina de este Tribunal (Fallos: 275:282; 308:1489; 313:863, entre otros).

Por un lado, los actores explican en forma precisa cómo la situación precaria del hospital afecta sus derechos a la salud y a trabajar en condiciones dignas y equitativas. Por otro lado, alegan que esa situación es el resultado de la omisión arbitraria e ilegítima de la provincia, que no cumple con sus obligaciones positivas para garantizar el ejercicio de esos derechos. Por ese motivo, los amparistas solicitan que se condene al Ministerio de Salud a tomar acciones concretas tendientes a equipar y refaccionar el hospital en un plazo determinado. En tales condiciones, no puede válidamente afirmarse —tal como lo hizo el *a quo*— que la sentencia tendría un sentido meramente teórico o conjetural, ya que la decisión en este caso tendrá incidencia concreta en los intereses y derechos de las partes.

7°) Que, toda vez que el *a quo* rechazó el amparo sin considerar el fondo de la cuestión, sobre la base de apreciaciones meramente rituales y no dio adecuada respuesta a

planteos conducentes de la actora tendientes a demostrar la admisibilidad de la acción, las cuestiones debatidas guardan sustancial analogía con lo resuelto por esta Corte en Fallos: 325:1744, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad.

8°) Que, por último, en atención al modo en que se resuelve, no corresponde tratar los restantes agravios invocados por la recurrente.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - RICARDO LUIS LORENZETTI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

ES COPIA

VO-//-

-//--TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 5° del voto de la mayoría.

6°) Que, asimismo, constituye un exceso de rigor formal sostener que no se ha configurado una "causa" en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional.

7°) Que en la jurisprudencia relativa a la legitimación procesal se advierte que esta Corte, a lo largo de su historia, ha utilizado diferentes tipos de calificaciones jurídicas para similares supuestos, por lo que resulta necesario abundar en la identificación precisa de cada uno de ellos a fin de conferir claridad a las decisiones y dar seguridad jurídica a los ciudadanos.

Para el cumplimiento de este objetivo, es insuficiente encontrar fundamento en la interpretación que otros tribunales han efectuado acerca de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica o sobre la Constitución española, ya que nuestra Carta Magna, si bien se nutre de las fuentes mencionadas, tiene una singularidad propia, derivada de la incorporación parcial de diferentes aspectos de cada una de ellas y de otras fuentes nacionales e internacionales. De tal modo, se hace necesario indagar la configuración típica dentro del derecho vigente.

8°) Que en materia de legitimación procesal corresponde, como primer paso, delimitar con precisión si la pretensión concierne a derechos individuales, a derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, o a derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

En todos esos supuestos, la comprobación de la

existencia de un "caso" es imprescindible (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 326:3007, considerandos 6° y 7°; 311:2580, considerando 3°; y 310:2342, considerando 7°, entre muchos otros), ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Sin embargo es preciso señalar que el "caso" tiene una configuración típica diferente en cada uno de ellos, siendo esto esencial para decidir sobre la procedencia formal de las pretensiones, como se verá en los considerandos siguientes. También es relevante determinar si la controversia en cada uno de esos supuestos se refiere a una afectación actual o se trata de la amenaza de una lesión futura causalmente previsible.

9°) Que la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular. Ella no cambia por la circunstancia de que existan numerosas personas involucradas, toda vez que se trate de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos, o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable.

Esta regla tiene sustento en la Ley Fundamental, ya que el derecho de propiedad, la libertad de contratar, de trabajar o la de practicar el comercio, incluyen obligadamente la de ejercer de modo voluntario las acciones para su protección. Asimismo, su art. 19 consagra una esfera de la individualidad personal, que comprende tanto derechos patrimoniales como extrapatrimoniales, que presupone la disposición

voluntaria y sin restricciones que la desnaturalicen.

Cada ciudadano tiene la libertad de disponer de sus derechos como lo desee, sin que tenga que dar explicación alguna sobre sus intenciones, salvo supuestos de ilicitud. Por esta razón es que los derechos individuales, sean patrimoniales o no, son, por regla general, de disposición voluntaria por parte de su titular.

10) Que los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (art. 43 de la Constitución Nacional) son ejercidos por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado.

En estos supuestos existen dos elementos de calificación que resultan prevalentes.

En primer lugar, la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Por esta razón sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente, es de naturaleza colectiva. Es necesario precisar que estos bienes no tienen por titulares a una pluralidad indeterminada de personas, ya que ello implicaría que si se determinara el sujeto en el proceso éste sería el titular, lo cual no es admisible. Tampoco hay una comunidad en sentido técnico, ya que ello importaría la posibilidad de peticionar la extinción del régimen de cotitularidad. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno.

En segundo lugar, la pretensión debe ser focalizada

en la incidencia colectiva del derecho. Ello es así porque la lesión a este tipo de bienes puede tener una repercusión sobre el patrimonio individual, como sucede en el caso del daño ambiental, pero esta última acción corresponde a su titular y resulta concurrente con la primera.

De tal manera, cuando se ejercita en forma individual una pretensión procesal para la prevención o reparación del perjuicio causado a un bien colectivo, se obtiene una decisión cuyos efectos repercuten sobre el objeto de la causa *petendi*, pero no hay beneficio directo para el individuo que ostenta la legitimación.

En este tipo de supuestos, la prueba de la causa o controversia se halla relacionada con una lesión a derechos sobre el bien colectivo y no sobre el patrimonio del peticionante o de quienes éste representa.

Puede afirmarse, pues, que la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del Pueblo, a las asociaciones y a los afectados, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular.

11) Que la Constitución Nacional admite una tercera categoría, conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos, cuando hace alusión, en su art. 43, a los derechos de los consumidores y a la no discriminación.

En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la

pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva al legislador a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño.

Sin embargo, no hay en nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las denominadas acciones de clase en el ámbito específico que es objeto de esta *litis*. Este aspecto resulta de gran importancia porque debe existir una ley que determine cuándo se da una pluralidad relevante de individuos que permita ejercer dichas acciones, cómo se define la clase homogénea, si la legitimación corresponde exclusivamente a un integrante de la clase o también a organismos públicos o asociaciones, cómo tramitan estos procesos, cuáles son los efectos expansivos de la sentencia a dictar y cómo se hacen efectivos.

Frente a esa falta de regulación —la que, por lo demás, constituye una mora que el legislador debe solucionar cuanto antes sea posible, para facilitar el acceso a la justicia que la Ley Suprema ha instituido—, cabe señalar que la referida disposición constitucional es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia, cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular. Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fa-

llos: 239:459; 241:291 y 315:1492).

La eficacia de las garantías sustantivas y procesales debe ser armonizada con el ejercicio individual de los derechos que la Constitución también protege como derivación de la tutela de la propiedad, del contrato, de la libertad de comercio, del derecho de trabajar, y la esfera privada, todos derechos de ejercicio privado. Por otro lado, también debe existir una interpretación armónica con el derecho a la defensa en juicio, de modo de evitar que alguien sea perjudicado por una sentencia dictada en un proceso en el que no ha participado (doctrina de Fallos: 211:1056 y 215:357).

En la búsqueda de la efectividad no cabe recurrir a criterios excesivamente indeterminados alejados de la prudencia que dicho balance exige.

12) 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, en ausencia de un ejercicio colectivo, habría una afectación grave del acceso a la justicia.

El primer elemento es la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.

El segundo elemento consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede petitionar, como ocurre en los casos en que hay hechos que dañan a dos o más personas y que pueden motivar acciones de la primera categoría. De tal manera, la existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho.

El tercer elemento está dado por la constatación de una clara afectación del acceso a la justicia, en uno de sus aspectos, vinculado a las denominadas acciones de clase, cual es la existencia de un interés individual que, considerado aisladamente, no justifica la promoción de una demanda. En efecto, se trata de un grupo de personas para las cuales la defensa aislada de sus derechos no es eficaz, debido a que la medida de la lesión, individualmente considerada, es menos relevante que el costo de litigar por sí mismo (Fallos: 322:3008, considerando 14, disidencia del juez Petracchi).

13) Que en el *sub lite* los diversos actores explicaron de manera precisa cómo la situación precaria del Hospital de Niños, que atribuyen a la omisión del gobierno provincial, afectaba, concretamente, los derechos e intereses invocados.

14) Que los médicos actores cuentan con legitimación para demandar como lo hicieron, en tanto han expuesto que la situación precaria en que tienen que desempeñar sus tareas los afecta en forma personal y directa, y no meramente como miembros de la comunidad interesados en que la provincia cumpla con sus obligaciones en materia de salud, por lo que se encuentran en juego bienes jurídicos individuales, y, como se dijo, los derechos sobre tales bienes son ejercidos por su titular.

15) Que la pretensión de las asociaciones demandantes se refiere tanto a los bienes de incidencia colectiva como a intereses individuales homogéneos afectados por un obstáculo a la satisfacción de un derecho fundamental, lo que habilita su legitimación.

En el primer caso, las asociaciones pretenden que se ordene al Estado provincial que tome medidas urgentes para el equipamiento general del hospital infantil, así como el

suministro de medicamentos y prestaciones. No se trata de una pretensión que se base en la propiedad o en el financiamiento público del hospital, sino en la salud pública como bien colectivo. Es obligación del Estado mantener los hospitales en condiciones adecuadas para su funcionamiento para que las prestaciones de salud sean un bien que pueda ser gozado por la colectividad.

En el segundo caso, las asociaciones pretenden que, como derivación de un cumplimiento efectivo de lo anterior, todos los ciudadanos tengan acceso igualitario a las prestaciones de salud. El deterioro de los servicios hospitalarios configura una causa común para obstaculizar el acceso a prestaciones integrales de salud por parte de una pluralidad indeterminada de sujetos.

Conforme con lo expuesto, la legitimación de los actores surge clara y corresponde que así sea declarado.

16) Que quienes tienen a su cargo la administración de los asuntos del Estado deben cumplir con la Constitución garantizando un contenido mínimo a los derechos fundamentales y muy especialmente en el caso de las prestaciones de salud, en los que están en juego tanto la vida como la integridad física de las personas. Una sociedad organizada no puede admitir que haya quienes no tengan acceso a un hospital público con un equipamiento adecuado a las circunstancias actuales de la evolución de los servicios médicos. No se cumple con ello cuando los servicios son atrasados, descuidados, deteriorados, insuficientes, o presentan un estado lamentable porque la Constitución no consiente interpretaciones que transformen a los derechos en meras declaraciones con un resultado trágico para los ciudadanos. Todos los individuos tienen derechos fundamentales con un contenido mínimo para que puedan desplegar plenamente su valor eminente como agentes morales autóno-

mos, que constituyen la base de la dignidad humana, y que esta Corte debe proteger.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase. RICARDO LUIS LORENZETTI.

ES COPIA

VO-//-

-//--TO DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° y 2° del voto de la mayoría.

3°) La sentencia dictada por el tribunal superior provincial ha resuelto de manera definitiva el punto relativo a la ausencia de "causa", en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional y por ende el carácter no justiciable de la pretensión articulada por los actores en su demanda de amparo. En efecto, en ninguna otra acción de mayor o igual amplitud de conocimiento y prueba dicho tema podrá replantearse, pues la ausencia de "causa" justiciable constituye una barrera que impide la intervención del poder judicial en cualquiera de sus variedades procedimentales.

Por otra parte, la decisión del *a quo* se fundó en la interpretación de los artículos 43 y 116 de la Constitución Nacional y fue contraria al interés que la recurrente había fundado en la primera de ellas (artículo 14.3 de la Constitución Nacional).

4°) De acuerdo con la opinión que he dejado volcada al votar en M.2855 y M.2975.XXXVIII. "Monner Sans, Ricardo c/ Fuerza Aérea Argentina s/ amparo ley 16.986", fallada el 26 de septiembre de 2006, a partir de la reforma constitucional de 1994 el concepto de causa judicial incluye la controversia entre partes adversas no sólo sobre el daño o riesgo que ellas puedan sufrir en sus derechos individuales, sino también el daño o riesgo que perjudica a bienes o intereses colectivos, entendiéndose por tales aquellos que no están asignados a titulares individuales, sino que pertenecen a la comunidad como un todo.

Sin embargo, los sujetos legitimados para promover dicha tutela judicial no son los mismos. Mientras la protec-

ción judicial de los derechos individuales sigue estando deferida a sus titulares, la de los intereses colectivos ha sido asignada a ciertos sujetos específicamente designados a tal efecto en el artículo 43 de la Constitución Nacional (el Defensor del Pueblo, las asociaciones que propendan a esos fines y el particular afectado). Sin embargo, la reforma constitucional no tuvo por efecto eliminar la exigencia de un "caso", ni tampoco desarticular el sistema jurisdiccional de defensa de los intereses individuales. Por lo tanto, ni los individuos no afectados tienen legitimación para la defensa judicial de los bienes colectivos, ni los sujetos mencionados en el segundo párrafo del artículo 43 cuentan con legitimación para sustituir a sus titulares en la defensa judicial de los derechos individuales.

5º) Sobre la base de estos lineamientos, debe reputarse incorrecta la aplicación que el tribunal provincial ha hecho del artículo 43 de la Constitución Nacional, pues el sólo hecho de que la demanda trate del daño a un bien colectivo —y no a un interés individual de los actores— no resulta suficiente para descartar la configuración de una "causa" justiciable.

6º) Los hospitales públicos son indudablemente bienes colectivos, en el sentido que se encuentran asignados al uso y goce de la comunidad como grupo y a nadie en particular. Por otra parte, es un bien al cual tienen acceso todas las personas por su sola condición de habitantes que se financia con fondos públicos. De tal modo, la lesión tiene incidencia colectiva, pues implica un perjuicio potencial para todos los posibles usuarios y para la comunidad contribuyente. Además, al no tratarse de un bien sujeto a titularidad individual, nadie puede invocar un derecho o interés propio que le otorgue legitimación procesal para promover la actuación del poder

judicial en su defensa.

7º) Una vez hechas las consideraciones precedentes, corresponderá determinar si los actores pueden ser clasificados en alguna de las categorías de sujetos legitimados que menciona el artículo 43, segundo párrafo de la Constitución Nacional. En particular, deberá tomarse en cuenta que las asociaciones demandantes tienen por fin estatutario el de velar por las condiciones del ambiente hospitalario. Por otra parte, también se han presentado actores que se dicen afectados directos por los riesgos derivados de las condiciones en que se encuentra el hospital público en que trabajan por el incumplimiento del gobierno provincial.

En tales condiciones, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Recurso de hecho interpuesto por **los actores**, representados por **el Dr. Juan P. Recchiuto - Dra. Verónica V. Pose y José W. Tobías**
Tribunal de origen: **Corte de Justicia de Salta**