



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 26 de agosto de 2025

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por el Defensor del Pueblo en la causa DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION C/ ESTADO NACIONAL Y OTRO S/ AMPAROS Y SUMARISIMOS”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que el Defensor del Pueblo de la Nación promovió acción de amparo con el objeto de que se condenara al Estado Nacional a adoptar las medidas adecuadas para el cese de la omisión en que habría incurrido al no conceder a las jubilaciones y pensiones la movilidad garantizada por la Constitución Nacional. En especial, solicitó que se dispusiera un ajuste por movilidad en beneficio de los jubilados y pensionados que se encontraban en la misma situación previsional que la examinada por esta Corte al dictar sentencia en las causas “Badaro I” (Fallos: 329:3089) y “Badaro II” (Fallos: 330:4866); es decir, quienes entre el 1º de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006 no hubiesen tenido un ajuste equivalente al aumento del índice de salarios nivel general elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Precisó que la acción que iniciaba no buscaba un resarcimiento patrimonial, sino que pretendía el reconocimiento definitivo de la movilidad jubilatoria para el colectivo representado, garantizándose idénticos derechos a quienes se encontraban en las mismas condiciones.

Solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7º, inciso 2º, de la ley 24.463, que dispone que todas las prestaciones previsionales tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de presupuesto, así como de toda otra norma que fuese contraria a lo dispuesto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional o que de cualquier modo impidiera conceder a sus

representados idénticos derechos que los que esta Corte reconoció al señor Badaro.

Expresó que, ante la omisión del Estado de establecer un sistema de movilidad razonable, la única pauta aplicable al colectivo que representaba era la establecida en el citado precedente “Badaro II”, pues era necesario poner en un plano de igualdad a quienes se encontraban en las mismas condiciones.

Asimismo, el Defensor sostuvo que su acción se hallaba justificada por cuanto, a la fecha de interposición de la demanda, el decreto 279/08 demostraba que la demandada no se proponía cumplir con las pautas de movilidad establecidas en “Badaro II”. Indicó que la gran mayoría de las personas que integran la clase pasiva de nuestro país no tenían la posibilidad de acceder a la jurisdicción administrativa o judicial para obtener el reconocimiento de sus derechos previsionales. Por esta razón, en términos del Defensor del Pueblo, el Estado Nacional debía reconocerles el derecho a percibir el haber que legalmente les correspondía. Recordó que a la fecha de inicio del juicio unos 72.000 jubilados habían efectuado su reclamo de reajuste de sus haberes previsionales en las instancias judiciales correspondientes, aunque remarcó que un sector mucho más importante —que algunas estimaciones hacían llegar al millón de personas— no había tenido la posibilidad de defender sus derechos.

A la hora de justificar su legitimación, alegó que se encontraba habilitado para actuar en juicio para la protección de los derechos de incidencia colectiva en general. En el caso, indicó que el derecho colectivo afectado no era la sumatoria de los derechos patrimoniales individuales de los sujetos que integraban el colectivo, sino que era el derecho a la salud, a una vida digna, al esparcimiento, a recibir lo que les correspondía como grupo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

2º) Que el magistrado de primera instancia, tras rechazar las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva opuestas por el demandado, compartió lo decidido por este Tribunal en la citada causa “Badaro II” respecto de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7º, inciso 2º de la ley 24.463 y reconoció el derecho a obtener el reajuste del haber previsional en los términos y con el alcance solicitado. Dicho reconocimiento se efectuó a aquellos miembros del colectivo representado que acreditasen en sede administrativa el perjuicio ocasionado por la omisión de aplicar el mecanismo de movilidad de su haber jubilatorio.

3º) Que la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó dicho pronunciamiento y rechazó la acción de amparo por entender que el actor carecía de legitimación. Sustentó su decisión en la doctrina de “Frías Molina”, Fallos: 319:1828; y “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/ amparos y sumarísimos”, Fallos: 326:4600, según la cual los derechos en juego no debían asimilarse a los de incidencia colectiva dadas las particularidades de cada pretensión y en virtud de que los interesados podían efectuar de manera individual ante la justicia las peticiones que estimaran procedentes. Consideró, asimismo, que la acción promovida por el Defensor configuraba una acción de clase que no resultaba procedente en nuestro sistema legal e indicó que no era admisible la aplicación *erga omnes* de lo decidido en el caso “Badaro II”.

4º) Que contra dicho pronunciamiento el Defensor dedujo recurso extraordinario que denegado dio origen a la queja bajo examen. El recurrente sostuvo que los fallos en materia de legitimación en los que la cámara sustentó su decisión eran de antigua data y no se correspondían con el criterio que, al momento del dictado de la sentencia apelada, tenía esta Corte. Añadió que el

artículo 43 de la Constitución Nacional lo facultaba a interponer acción de amparo contra cualquier autoridad pública, que el artículo 86 le reconocía expresamente legitimación procesal y que, en ese marco, podía cuestionar la constitucionalidad de una ley del Congreso.

Agregó que no podía pretenderse que cada jubilado iniciara un reclamo personal por verse afectada la órbita de un derecho subjetivo, pues ello importaría desnaturalizar el sistema de protección de los derechos de incidencia colectiva establecido por la Constitución Nacional. Reiteró que lo único que se pretendía en este proceso era que se les reconociera a los jubilados y pensionados el derecho a la movilidad que exigía el artículo 14 bis de la Constitución que era, en sí mismo, un derecho de incidencia colectiva. Expresó que el desconocimiento de su legitimación importaría la multiplicación de juicios y, en su caso, el dictado de fallos contradictorios. Afirmó que estaba debidamente acreditada la existencia del colectivo afectado, de una clara vulneración del derecho a una jubilación y pensión móvil y de una indudable legitimación procesal de su parte para actuar en defensa de tales derechos, por lo que se encontraba debidamente configurado el caso judicial.

Finalmente, enfatizó que con la acción entablada no perseguía la tutela de un derecho individual o subjetivo cuya protección correspondía, en principio, a sus titulares, sino el reconocimiento de un derecho cuyo carácter colectivo resultaba del hecho de que el goce del mismo por una persona no era excluyente del goce por todas las demás personas que se encontraban en la misma situación.

5°) Que el señor Procurador General de la Nación dictaminó que correspondía declarar la admisibilidad del recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada. Sostuvo que no era posible identificar qué elementos

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

homogéneos tenía la pluralidad de sujetos que el Defensor del Pueblo de la Nación intentaba representar o, dicho en otros términos, que no se podía determinar la homogeneidad fáctica y normativa que llevaría a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada de la sentencia que en él se dictara. Concluyó en que, contrariamente a lo afirmado por el Defensor, la pretensión estaba dirigida a la protección de derechos enteramente individuales no homogéneos cuyo ejercicio y tutela correspondía, en forma exclusiva, a cada uno de los potenciales afectados y que quedaba fuera del ámbito de actuación reconocido por el artículo 43 de la Constitución Nacional.

6°) Que el recurso extraordinario resulta admisible pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal (artículos 14 bis, 43 y 86 de la Constitución Nacional y 14 de la ley 24.284) y la decisión apelada es contraria a la pretensión que el recurrente fundó en ellas (artículo 14, inciso 3° de la ley 48).

7°) Que habida cuenta de que las sentencias de esta Corte deben ajustarse a las condiciones existentes al momento en que se dictan, incluso si estas son sobrevinientes al recurso extraordinario (Fallos: 259:76; 267:499; 311:787; 319:3241; 323:3896; 326:223; 333:1474; 348:434, entre otros), se tendrán en cuenta una serie de acontecimientos trascendentes para la materia objeto del pleito que se sucedieron a lo largo del trámite del expediente —el desarrollo de los recaudos del proceso colectivo, la vacancia del cargo de Defensor del Pueblo de la Nación y la sanción del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, ley 27.260 (“Ley de Reparación Histórica”)— que tienen un impacto directo a la hora de dictar la presente sentencia.

8°) Que con posterioridad al inicio de la demanda en el año 2008 se produjeron avances significativos tanto jurisprudenciales ("Halabi", Fallos: 332:111; "Padec", Fallos: 336:1236; "Consumidores Financieros c/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A.", Fallos: 337:753; "Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c/ La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A.", Fallos: 337:762; "Municipalidad de Berazategui", Fallos: 337:1024; "Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos", Fallos: 338:29; "Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur", Fallos: 338:40; "Abarca", Fallos: 339:1223; entre muchos otros) como normativos (Registro Público de Procesos Colectivos, creado por la acordada 32/2014; Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos que, como anexo, fue aprobado por la acordada 12/2016) en el ámbito de los procesos colectivos que determinaron los requisitos estructurales para su admisibilidad y trámite.

Estos nuevos criterios no pudieron ser considerados por el señor Defensor para ajustar su demanda o, en su caso, su estrategia procesal, por cuanto pese a la exhortación efectuada por esta Corte al Congreso de la Nación para que, en el marco de sus respectivas atribuciones constitucionales, proceda en el más breve lapso posible a su designación (Fallos: 339:1077, voto de los jueces Lorenzetti y Highton de Nolasco, considerando 45, voto del juez Maqueda, considerando 44 y voto del juez Rosatti, considerando 39 y Fallos: 339:1562), la titularidad de la Defensoría del Pueblo se encuentra vacante desde abril de 2009 (conf. resolución 1/2009 de la H. Cámara de Diputados de la Nación). Esta prolongada vacancia en el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación —órgano específicamente legitimado para la tutela de los derechos de incidencia colectiva de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 43 y 86 de la

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Constitución Nacional (conf. doctrina de Fallos: 339:1077 y 339:1562, citados)— dificultó sin duda alguna el trámite del expediente, pues el demandante no tuvo oportunidad de acomodar la demanda a los recaudos elementales que surgen de los fallos y acordadas mencionados en el párrafo anterior y que resultan condicionantes para que un proceso colectivo sea admisible y, de este modo, pueda ser tramitado.

9°) Que más allá de ello, y si aun por hipótesis se siguiera la posición más favorable para el demandante (ver doctrina de esta Corte en la causa “Municipalidad de Berazategui”, Fallos: 337:1024, citado, considerando 6°) en cuanto a que se encuentran cumplidos los recaudos que hacen a la viabilidad del proceso colectivo y a su legitimación, correspondería, de todos modos, rechazar la vía del amparo.

Como lo ha indicado de manera sostenida este Tribunal, la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a cuya comprobación está sujeta la procedencia de la acción de amparo requiere que “la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba” (conf. doctrina de Fallos: 306:1253; 307:747; 325:2583). Por lo tanto, el amparo no es el carril procesal adecuado cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y prueba (artículos 1° y 2°, inciso d, de la ley 16.986), requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquella (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788 y 308:137, entre muchos otros). Este criterio no ha variado con la sanción del nuevo artículo 43 de la Constitución Nacional que reproduce, en lo que aquí importa, el citado artículo 1° de la ley reglamentaria,

imponiendo idénticos requisitos para la admisibilidad de la acción de amparo (Fallos: 319:2955; 321:1252; 323:1825; 343:161, entre otros).

De acuerdo con estos criterios, y como se explicará seguidamente, no resulta posible sostener en autos que se pueda determinar el carácter actual y manifiesto de la arbitrariedad o ilegalidad que exige la vía del amparo.

10) Que en el año 2016 —es decir, con posterioridad al inicio de la demanda— el Congreso Nacional sancionó la Ley de Reparación Histórica que dispuso que la movilidad del haber previsional para el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006 debía calcularse con el índice salarial del Instituto Nacional de Estadística y Censos para aquellos que adhirieran al programa establecido por dicha ley (artículo 5.II.b).

La motivación de esta ley de subsanar la omisión indicada por esta Corte en las decisiones adoptadas en las causas "Badaro I" y "Badaro II" y, consiguientemente, de reconocer la necesidad de establecer un régimen de movilidad para quienes no hubieran sido beneficiarios de fallos judiciales al respecto surge tanto del mensaje de elevación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo como del debate parlamentario previo a su sanción.

11) Que para satisfacer su objetivo, en ajustada síntesis, la Ley de Reparación Histórica implementó *“acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales”* con respecto a aquellos beneficiarios que reuniesen las condiciones previstas en la norma, debiendo ser homologados judicialmente. Una vez homologados, los acuerdos tenían efecto de cosa juzgada, dándose por concluido el proceso judicial (artículos 1° y 6°).

La ley establecía que los acuerdos debían contemplar propuestas de pago que tuvieran en consideración el estado de avance de los reclamos, de

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

modo que se preveían distintas soluciones en cuanto al reconocimiento y pago de las diferencias devengadas. Por último, para el supuesto de que no hubiere juicio iniciado, la propuesta contemplaba el pago de las diferencias desde la presentación de la solicitud de ingreso (artículo 7°).

Por su parte, por decreto 894/2016 (reglamentario de la Ley de Reparación Histórica) el Poder Ejecutivo facultó a la ANSES a establecer procedimientos abreviados para aquellos beneficiarios que requiriesen una solución con mayor urgencia por razones de edad o del nivel del haber jubilatorio percibido. En uso de dichas facultades, el citado organismo, mediante resolución 305/2016, contempló “procedimientos abreviados” que previeron la posibilidad de que el reajuste se liquidara de oficio aun sin aceptación previa (Anexo II de la resolución citada).

Asimismo, para los jubilados y pensionados que optaran por no adherir al Programa y decidieran iniciar o continuar un procedimiento judicial solicitando el reajuste reconocido en "Badaro II", la Secretaría de Seguridad Social autorizó a la ANSES a consentir las movilidades conforme a la doctrina sentada por esta Corte en dicho precedente (artículo 7°, resolución Secretaría de Seguridad Social 955/2008), criterio reiterado por la ANSES en su resolución 203/2016.

12) Que de lo expuesto surge que la sanción de la Ley de Reparación Histórica modificó las circunstancias existentes al momento de la promoción de la presente acción, pues el demandado ha ofrecido a cierto universo de beneficiarios la posibilidad de adherirse a un programa para satisfacer en los términos allí fijados el derecho que se intenta hacer valer a través de esta acción.

En efecto, la demanda promovida por el Defensor contra el Estado Nacional contiene una pretensión colectiva de condena a “...adoptar las medidas adecuadas para disponer un ajuste por movilidad...” en beneficio de un colectivo definido por cierto grupo de jubilados y pensionados de modo que persigue el “...cese de la omisión en que incurre el Estado al no aplicar a las jubilaciones y pensiones la movilidad garantizada por la Constitución Nacional”. Aclaró, en tal sentido, que “...este juicio no persigue un resarcimiento patrimonial sino el reconocimiento definitivo para el colectivo que represento del derecho a la movilidad jubilatoria...”.

13) Que las circunstancias sobrevinientes descriptas, existentes al momento en que se dicta la presente decisión y que han tenido indudable impacto directo en la pretensión esbozada en el caso, ratifican la improcedencia de la vía del amparo señalada en el considerando 9°.

En efecto, la contingencia descripta en lo que respecta al dictado de la Ley de Reparación Histórica y los efectos que pudo haber tenido en el universo de los beneficiarios previsionales, pone en evidencia la falta de nitidez de una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. Por el contrario, dicha circunstancia conduce a ponderar que, a los efectos de poder determinar la certeza y actualidad de la presunta arbitrariedad alegada, resulta necesario recurrir a una mayor amplitud de debate o de prueba que no posee la vía elegida, que solo procedería para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta (conf. Fallos: 307:178; 319:2955; 321:1252; 323:1825; 330:2255; 331:1403; 335:1996; 343:161; 343:2080 y 344:1928).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

14) Que, en atención a lo expuesto, corresponde reiterar la exhortación formulada en Fallos: 339:1077 (voto de los jueces Lorenzetti y Highton de Nolasco, considerando 45; voto del juez Maqueda, considerando 44 y voto del juez Rosatti, considerando 39) y Fallos: 339:1562 al Congreso de la Nación para que cumpla con su deber constitucional plasmado en el artículo 86 y designe al Defensor del Pueblo de la Nación. Asimismo, se reitera la exhortación realizada hace ya más de 15 años en el precedente “Halabi”, Fallos: 332:111 al Congreso de la Nación para que se sancione una ley que reglamente el ejercicio de los procesos colectivos.

Finalmente, en virtud de los obstáculos procesales precisados y las demás consideraciones desarrolladas anteriormente, corresponde el rechazo de la demanda, lo que no implica en modo alguno pronunciamiento respecto del fondo de la cuestión materia de esta acción de amparo.

Por ello, y oído el señor Procurador General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 de la ley 48 se rechaza la demanda. Asimismo, se exhorta al Congreso de la Nación para que, en un plazo razonable, cumpla con su deber constitucional y designe al Defensor del Pueblo de la Nación y sancione la ley de procesos colectivos. Para su comunicación, líbrese oficio a los presidentes de ambas cámaras. Costas por su orden atento a las particularidades de la cuestión planteada (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Fallos: 339:464). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1º) Que el Defensor del Pueblo de la Nación promovió acción de amparo colectivo contra el Estado Nacional, invocando estar legitimado para accionar en representación de un grupo de personas humanas que tendrían un crédito de contenido patrimonial basado en la movilidad jubilatoria que la Constitución Nacional les reconoce a sus presuntos representados.

Peticionó que se condenara a la demandada a pagar un ajuste por movilidad, equivalente al ordenado por esta Corte en Fallos: 330:4866, en beneficio del colectivo de jubilados y pensionados que se encontraban en las mismas condiciones que el señor Adolfo Valentín Badaro. Asimismo, requirió la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7º, inciso 2, de la ley 24.463 y de toda otra norma, vigente o que en el futuro se dictase, contraria a lo dispuesto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

El juez federal de primera instancia de la Seguridad Social hizo lugar a la demanda, y rechazó las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva opuestas por el Estado Nacional.

Por su parte, la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social, revocó aquella sentencia y rechazó la acción de amparo con fundamento en la falta de legitimación activa del actor. Contra dicho fallo, el Defensor del Pueblo de la Nación dedujo recurso extraordinario federal que, denegado, dio origen a la presente queja.

Que el señor Procurador General de la Nación opinó que correspondía declarar la admisibilidad del remedio federal y confirmar la

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

sentencia dictada por la cámara interviniente. Sostuvo que no era posible identificar qué elementos homogéneos tenía la pluralidad de sujetos que el Defensor del Pueblo intentaba representar, no pudiéndose determinar la homogeneidad fáctica y normativa que llevaría a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada de la sentencia que en él se dictara.

Concluyó que, contrariamente a lo afirmado por el Defensor, la pretensión estaba dirigida a la protección de derechos enteramente individuales no homogéneos cuyo ejercicio y tutela correspondía, en forma exclusiva, a cada uno de los potenciales afectados y que quedaba fuera del ámbito de actuación reconocido por el artículo 43 de la Constitución Nacional.

2º) Que el recurso extraordinario resulta formalmente admisible pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal (artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional y 14 de la ley 24.284) y la decisión adoptada es contraria a la pretensión del recurrente que se fundó en ellas (artículo 14, inciso 3º, de la ley 48) y es un caso de relevancia institucional, en la medida en que excede el mero interés de las partes y podría repercutir en un importante sector de la comunidad (conf. causa "Halabi", Fallos: 332:111).

3º) Que la extensa demora en la resolución de esta causa se debió, fundamentalmente, a la prolongada acefalía en el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, sumado a las diferentes consideraciones que se expondrán en los siguientes considerandos relativos a la legitimación para obrar de aquel, como así también al incumplimiento de los requisitos elementales que hacen a la viabilidad de los procesos colectivos.

A su vez, debido a la falta de designación del Defensor del Pueblo, no ha sido posible requerirle precisiones respecto de la pretensión deducida en

este juicio, la conformación de la clase cuya representación pretendió asumir en esta acción, y la subsistencia del agravio.

Que, asimismo, existen numerosas demandas individuales que han logrado resolución favorable sobre el mismo objeto que el peticionado en este proceso.

Que, en consecuencia, corresponde desestimar la pretensión deducida.

Que no obstante esta decisión, por las mismas causas institucionales invocadas y con la finalidad de evitar controversias ulteriores, es necesario precisar claramente la legitimación del Defensor del Pueblo, sobre todo, en beneficio de las personas jubiladas que tienen derecho a conocer cuáles son las acciones procesales para ejercer su derecho a acceso a justicia.

4º) Que, tanto la acefalía en el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, como la falta de una ley que establezca expresamente su legitimación para este tipo de reclamos; sumada a la ausencia de una normativa sobre procesos colectivos, dificultan gravemente el cumplimiento de los mandatos constitucionales y continúa provocando un perjuicio evidente para las personas de nuestro país, todo lo cual ha sido advertido por este Tribunal en numerosas oportunidades, como se detallará a continuación.

En particular, esta Corte ha destacado la trascendencia de la función del Defensor del Pueblo para la protección de los derechos fundamentales y también ha señalado que no se ha sancionado una legislación específica ni se ha cumplido con la cobertura del cargo correspondiente (Fallos: 328:1652, voto conjunto de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Que la titularidad de la Defensoría del Pueblo se encuentra vacante desde abril de 2009 (conf. Resolución 1/2009 de la H. Cámara de Diputados de la Nación). En atención a esa prolongada acefalía, el Tribunal -en el año 2016- decidió exhortar al Congreso de la Nación para que proceda a la designación de un nuevo titular de esa institución (“Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, sentencia del 18 de agosto de 2016, Fallos: 339:1077; “Mendoza, Beatriz Silvia y otros”, del 1º de noviembre de 2016, Fallos: 339:1562). Sin embargo, ese cargo aún sigue vacante a la fecha del dictado de este pronunciamiento.

5º) Que, por otra parte, tampoco se ha dictado una ley referida a los procesos colectivos, lo que “constituye una mora que el legislador debe solucionar cuanto antes sea posible, para facilitar el acceso a justicia que la Ley Suprema ha instituido” (conf. considerando 12 del voto de la mayoría en “Halabi”, Fallos: 332:111). Asimismo, en materia de procesos colectivos, se produjeron avances significativos tanto jurisprudenciales (“Halabi”, Fallos: 332:111; “Padec”, Fallos: 336:1236; “Consumidores Financieros Asociación Civil para su defensa c/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A.”, Fallos: 337:753; “Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su Defensa c/ La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A.”, Fallos: 337:762; “Municipalidad de Berazategui”, Fallos: 337:1024; “Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos”, Fallos: 338:29; “Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur”, Fallos: 338:40; “Abarca”, Fallos: 339: 1223; entre muchos otros).

Además, cabe agregar la imprecisión jurídica de la demanda que motivó estas actuaciones y el desinterés demostrado ulteriormente en efectuar

las aclaraciones necesarias en las diversas instancias del proceso judicial. En efecto, si bien el actor sostuvo en algunas de sus intervenciones que la acción fue iniciada a los fines de que se reconozca “a todo el conglomerado de jubilados y pensionados el ‘derecho colectivo a la movilidad jubilatoria’ siempre y cuando **se encuentren en idéntica situación a la que revistió** el actor en el ya referido precedente "Badaro" (el destacado pertenece al texto original, fs. 68 del cuaderno de queja), en otras afirmó que buscaba salvaguardar el "aspecto colectivo de los efectos de ese hecho (la omisión de la demandada de reconocer la movilidad)" -fs. 21-, y a su vez, que su objetivo lo constituye la "protección de los derechos de incidencia colectiva" (fs. 18 vta.).

En suma, el objeto de la pretensión es nítido en lo que respecta a que se reclama por una omisión, pero confuso en cuanto a si lo hace porque afecta un derecho individual, o derechos individuales homogéneos o un derecho de incidencia colectiva.

6°) Que los precedentes de esta Corte Suprema delimitaron con precisión la tipicidad de los derechos en los supuestos de acciones colectivas.

La regla general en materia de legitimación es que “los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular” (“Halabi”, Fallos: 332:111, considerando 10; “Mujeres por la Vida – Asociación Civil sin fines de lucro -filial Córdoba- c/ E.N. -P.E.N.- M° de Salud y Acción Social de la Nación s/ amparo”, Fallos: 329:4593, considerando 9°, del voto en disidencia del juez Lorenzetti).

Es una norma fundamental del Estado de Derecho que tutela la libertad y la propiedad de las personas.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Que, al respecto, se ha dicho que “la legitimación de la actora encuentra un límite insoslayable en la Constitución Nacional, que [...] protege de modo relevante la esfera de la individualidad personal (art. 19 de la Constitución Nacional). No se trata sólo del respeto de las acciones realizadas en privado, sino del reconocimiento de un ámbito en el que cada individuo es soberano para tomar decisiones libres sobre el estilo de vida que desea. Esa frontera construida sobre las bases históricas más memorables de la libertad humana, no puede ser atravesada por el Estado ni tampoco por quienes invocan una legitimación extraordinaria. Este poderoso reconocimiento de la libertad personal significa que toda limitación es de interpretación estricta y quien la invoca debe demostrar que hay una restricción razonable y fundada en la legalidad constitucional”. De lo expuesto no podía sino concluirse que -en ese caso- no había “razón alguna para pensar que los ciudadanos de este país hayan delegado a una asociación la definición de sus estilos de vida en la materia que se trata” (“Mujeres por la Vida”, Fallos: 329:4593, considerando 14, del voto en disidencia del juez Lorenzetti).

7°) Que la finalidad de la legitimación extraordinaria en este supuesto es garantizar la protección de los derechos, evitando el riesgo de que suceda lo contrario.

Ello es así porque “la ampliación del universo de los sujetos legitimados para accionar tras la reforma constitucional de 1994 —entre los que se encuentra el Defensor del Pueblo de la Nación— no se ha dado para todo derecho, sino como medio para proteger derechos de incidencia colectiva” (Fallos: 330:2800, considerando 10, voto de las juezas Highton de Nolasco y

Argibay; conf. considerando 9º, del voto del juez Fayt). La legitimación extraordinaria no siempre está asociada a beneficios para los individuos titulares de derechos.

Puede ocurrir que los legitimados presenten demandas defectuosas, definan mal las clases de sujetos que se pretende involucrar, no ejerzan un control del proceso, sean negligentes en la producción de pruebas, o realicen transacciones inconvenientes, perjudicando a las personas vulnerables, máxime cuando existen numerosas demandas individuales que han logrado resolución favorable sobre el mismo objeto que el peticionado en el *sub examine*.

8º) Que el ejercicio de los derechos individuales de contenido patrimonial es, por regla general de disposición voluntaria por parte de su titular.

En estos casos resulta aplicable la interpretación amplia que esta Corte Suprema ha dado al derecho de propiedad que comprende "todos los intereses apreciables que un ser humano puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones privadas sea que nazca de actos administrativos, integra el concepto constitucional de propiedad a condición, de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en el goce del mismo" (Fallos: 145:307; Fallos: 172:21, disidencia del juez Repetto).

De tal manera un crédito previsional de contenido patrimonial es de disposición voluntaria de su titular.

Por lo tanto, corresponde afirmar que la regla es que los titulares de un derecho a la movilidad jubilatoria pueden accionar individualmente ante la omisión del cumplimiento por parte del Estado.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo de la Nación no tiene legitimación para sustituirlos en cuestiones patrimoniales, ya que no hay ninguna ley que así lo establezca. Que tampoco puede admitirse esta legitimación por la vía de una interpretación extensiva, ya que, tratándose de una excepción a una regla fundamental del Estado de Derecho, es de interpretación estricta.

A lo expuesto se añaden razones de conveniencia, porque la disponibilidad del derecho creditorio de estas personas no puede estar sujeta a las decisiones de un funcionario público, existiendo la posibilidad de que su actuación procesal sea correcta o, por el contrario, incurra en errores en el modo de plantear o desarrollar la cuestión que reclama. Asimismo, los titulares pueden desear o no iniciar la acción o, en su caso, plantearla de otra manera.

Por esta razón esta Corte Suprema ha rechazado puntualmente la legitimación procesal del Defensor del Pueblo (Fallos: 330:2800) al concluir que aquel no se encontraba legitimado para bregar por "la protección de los derechos que son de carácter patrimonial, puramente individuales, cuyo ejercicio y tutela corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados" (ver considerando 11, del voto de las juezas Highton de Nolasco y Argibay, y considerando 9º del voto del juez Fayt).

9º) Que, más allá de lo indicado con relación a los de intereses individuales homogéneos de contenido patrimonial, es del caso examinar el supuesto de acceso a justicia. Al respecto, este Tribunal ha señalado que cuando "el interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una demanda" el acceso a la justicia puede verse afectado seriamente (conf. considerando 13, cuarto párrafo, voto de la mayoría en "Halabi", Fallos: 332:111).

Sin embargo, en esta pretensión deducida por el Defensor del Pueblo no se configura la situación antedicha. En efecto, se trata de personas que no se encuentran en el extremo inferior de la escala de haberes previsionales, cuestión que se analizó en “Badaro I” (considerando 11, Fallos: 329:3089) y que pueden eventualmente ejercer individualmente las acciones que estimen pertinentes en procura de la protección de su derecho a la movilidad previsional frente a las omisiones aquí denunciadas por el pretensor.

10) Que cabe analizar el supuesto en que, no obstante que una persona pueda acceder a un proceso, exista un problema de justicia agregativa derivada de una multiplicidad de procesos similares.

Es tan disvaliosa la falta de acceso como la litigiosidad excesiva, y por eso se requiere de una regulación que establezca los incentivos adecuados para solucionar ambos problemas.

Los criterios para unificar demandas se basan en dos aspectos (American Law Institute, “Principles of the Law of Aggregate Litigation” Philadelphia, 2009) a saber:

La perspectiva real de que el reclamante pueda obtener un adecuado servicio legal en el mercado: si la cuantía es alta, hay más posibilidades de que pueda contratar un abogado que cuando la demanda involucra un crédito dinerario de escaso monto.

La diferencia entre los distintos reclamos que se pretenden unificar: si los créditos son similares en sus cifras, es más sencillo que cuando hay grandes diferencias; en este último caso, los objetivos de los sujetos involucrados serán también disímiles.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Por ende, el mejor supuesto para la agregación de las acciones se presenta en demandas por montos que, por su escasa magnitud, pueden encontrar dificultades para el acceso al asesoramiento jurídico y, a su vez, que se constate poca variación entre los reclamos. Cuanto más bajos los montos y más homogéneos los créditos, más apropiada es la unificación. Por el contrario, cuando más importantes son los montos y más variadas entre sí las pretensiones, menos útil es su agrupamiento.

Estos criterios tienen alguna semejanza con los utilizados por esta Corte Suprema de Justicia de la Nación en el ya mencionado fallo “Halabi” (Fallos: 332:111), tanto en la variación como en la homogeneidad.

Las referidas exigencias no se advierten configuradas en el presente caso, ya que el universo que pretende representar el Defensor del Pueblo serían potencialmente acreedores de créditos individuales muy variables y no se da el requisito de similitud que normalmente es el apropiado para la admisión de una reclamación procesal de naturaleza constitucional con alcance colectivo como el aquí incoado.

11) Que en este proceso tampoco se encuentra cumplido el requisito de la identificación de una clase con reclamos similares.

Esta Corte ha advertido que es necesaria “la precisa identificación del grupo o colectivo afectado” (Fallos: 332:111, “Halabi”, considerando 20), y la clase debe estar definida al inicio del proceso, de modo que todos los sujetos que la integran puedan quedar obligados por la sentencia que se dicte, o bien puedan invocarla en acciones ulteriores.

Al respecto, el Tribunal ha reiterado esta postura al afirmar que “la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una

conducta u acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción. Sólo a partir de un certero conocimiento de la clase involucrada el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva" (Fallos: 338:40, "Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cía. Industrial Argentina S.A. y otros", considerando 9º, sentencia del 10 de febrero de 2015; Fallos: 339:1077, "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo", considerando 41, párrafo tercero, sentencia del 18 de agosto de 2016).

En el presente caso no hay precisiones sobre la composición de la clase.

12) Que la falta de legitimación del aquí actor respecto de intereses individuales homogéneos de contenido patrimonial, no implica que no pueda accionar en favor de la protección de un derecho de incidencia colectiva.

Se trata de supuestos en los que la tutela excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (conf. Fallos: 332:111, "Halabi"). En tal sentido, los artículos 41, 42 y 43, párrafo segundo de la Constitución Nacional brindan una pauta en la línea expuesta (según Fallos: 336:1236, "PADEC", sentencia del 21 de agosto de 2013).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

13) Que, en atención a lo expuesto, corresponde reiterar la exhortación formulada en Fallos: 339:1077 al Congreso de la Nación para que cumpla con su deber constitucional y designe al Defensor del Pueblo de la Nación, en cumplimiento del art. 86 de la Constitución Nacional.

Formular, una vez más, la exhortación expresada en el fallo dictado en los autos “Halabi” —Fallos: 332:111— al Congreso de la Nación para que se apruebe una ley que reglamente el ejercicio efectivo de los procesos colectivos.

14) Que, en virtud de los obstáculos procesales precisados y las demás consideraciones desarrolladas anteriormente, corresponde el rechazo de la demanda, lo que no implica en modo alguno pronunciamiento respecto del fondo de la cuestión materia en esta acción de amparo. En efecto, y en consonancia con los conceptos hasta aquí plasmados, nada impide que quien pudiera eventualmente mantener derechos o intereses individuales vinculados al objeto de este reclamo pueda ejercer individualmente la acción en procura de su adecuada protección.

Por ello, y oído el señor Procurador General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 de la ley 48 se rechaza la demanda. Asimismo, se exhorta al Congreso de la Nación para que, en un plazo razonable, cumpla con su deber constitucional y designe al Defensor del Pueblo de la Nación y sancione la ley de procesos colectivos. Para su comunicación, líbrese oficio a los presidentes de ambas cámaras. Costas por su orden atento a las particularidades de la cuestión planteada (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Fallos: 339:464). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Recurso de queja interpuesto por el **Defensor del Pueblo, actor en autos, señor Eduardo René Mondino**, con el patrocinio letrado del **Dr. Daniel Jorge Bugallo Olano**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala III**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 9**.