

XXVIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO PROCESAL

Título: ***Los derechos sociales y el litigio de interés público.***

Comisión: Derecho Procesal Constitucional

Subcomisión: Procesos colectivos y políticas públicas

Autor: ***Leandro Fabián Barusso***

-Abogado (UBA), Cátedra Elementos de Derecho Procesal Civil y Comercial (UBA) a cargo de la Dra. Ángela Ledesma. Cátedra Derecho Procesal Civil y Comercial Universidad José C. Paz a cargo del Dr. José María Salgado.

Fecha de nacimiento: 6/04/1964

Dirección: Roque Sáenz Peña 360, 1° "C", San Isidro, Pcia. de Buenos Aires (cp: 1642)

Teléfono: 47435519 - Celular: 1549488034

Correo electrónico: leandrobarusso@gmail.com

Síntesis de la propuesta: Se analizan algunas problemáticas procesales características de la tutela judicial de los derechos sociales, económicos y culturales (en adelante "DESC" o "derechos socioeconómicos"). El objeto de estos procesos es la revisión de las políticas públicas y sus marcos regulatorios por parte del poder judicial. La naturaleza de los derechos involucrados y los alcances de las pretensiones han motivado su calificación como litigios "de interés público" o "estructurales".

En este trabajo intento identificar rasgos diferenciales de este tipo de procesos con respecto al proceso civil en relación a los siguientes aspectos: a) el carácter de interés público de los derechos involucrados; b) la incidencia colectiva; c) la estructura de partes; d) el objeto de la prueba; e) la importancia de la ejecución de sentencia y los remedios procesales; f) los efectos de las sentencias y dimensiones de su impacto.

A través de este análisis se intenta demostrar que el proceso civil clásico de carácter adversarial y bipolar no es un medio procesal idóneo para encauzar este tipo de conflictos, y se propugna una tutela procesal diferenciada que deberá contemplarse en la agenda de futuras reformas procesales.

Postulación como participante en los premios referidos en el artículo 7 del reglamento: **SI**

Los derechos sociales y el litigio de interés público.

Por Leandro Fabian Barusso

En el presente trabajo analizaré algunas problemáticas procesales propias del debate judicial de derechos sociales, económicos y culturales (en adelante “DESC” o “*derechos socioeconómicos*” indistintamente), a los fines de contrastarlas con las posibilidades que nos brinda el proceso civil tradicional.

A través de este contraste intento poner en evidencia las limitaciones del proceso civil de carácter adversarial y bipolar para viabilizar las complejidades que apareja el debate de políticas públicas inherente a los DESC, propugnando una tutela procesal diferenciada para este tipo de litigios.

Esta consideración no implica desconocer que aún dentro del sistema procesal actual es posible la tutela de los derechos socioeconómicos, pues la evolución jurisprudencial en la materia en los últimos quince años indica un progresivo reconocimiento de su judiciabilidad. No obstante, el análisis de aquellos casos paradigmáticos resueltos por la Corte Suprema como o Mendoza¹ o Verbitsky² pone de manifiesto que para su tratamiento la Corte debió recurrir a innovativas soluciones procesales que se apartaban ostensiblemente de los procedimientos preestablecidos, y que esta posibilidad probablemente no esté al alcance de otros tribunales inferiores.

Para indagar en la estructura de estos procesos procederé a analizar las particularidades del debate sobre DESC en torno a los siguientes aspectos: a) *el carácter de interés público de los derechos involucrados*; b) *la incidencia colectiva*; c) *la estructura de partes*; d) *el objeto de la prueba*; e) *la importancia de la ejecución de sentencia y los remedios procesales*; f) *los efectos de las sentencias y dimensiones de su impacto*.

I. Carácter de interés público de los derechos involucrados.

El paradigma del proceso civil tradicional es la discusión de entre intereses privados de las partes, aunque el devenir histórico lo haya extendido a situaciones en las cuales se discuten derechos no disponibles para las partes (vg: el proceso laboral), o haya motivado tutelas especiales, como el proceso de amparo.

¹ CSJN, Fallos, 329:2316, “Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros

² Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS), Fecha: 03/05/2005, Verbitsky, Horacio, LA LEY 25/08/2005, 5, LA LEY 2005-E, 39, LA LEY 2005-D, 534. Cita Online: AR/JUR/159/2005.

En la materia de derechos socioeconómicos la discusión se centra sobre la adecuación constitucional de las políticas públicas o de la omisión de proveerlas conforme lo exigen las garantías fundamentales que surgen de la Constitución y los Tratados Internacionales. Se trata sin duda de cuestiones de derecho constitucional con predominio de consideraciones de orden público que exceden el interés de las partes.

Esta característica implica un desplazamiento del paradigma del principio dispositivo como rector del proceso hacia un proceso con rasgos inquisitivos. En estos litigios el Juez asume un rol activo como director del proceso que se manifiesta en distintos aspectos tales como la amplia proposición de oficio de los medios de prueba y el impulso de oficio en la etapa de ejecución de sentencia.

II. Incidencia colectiva.

Si bien algunos litigios sobre derechos socioeconómicos pueden entablarse como reclamos individuales, los debates donde propiamente se discuten políticas o marcos regulatorios tienen incidencia homogénea sobre los sectores o grupos afectados y justifican el tratamiento del proceso en clave colectiva.

En determinadas áreas, la tutela puede viabilizarse por medio del planteo individual. Ello ocurre en los casos que siguiendo la conceptualización propuesta por Lucas Grosman³ calificaremos como dentro del paradigma de la *"inclusión"*. En estos casos un individuo puede cuestionar su exclusión arbitraria o irrazonable con respecto a la cobertura de una estructura estatal que sido creada a tal fin y dotada de financiamiento⁴.

Los reclamos de *"inclusión"* en el sentido apuntado, también pueden plantearse como casos de incidencia colectiva, ya que es probable que la situación de exclusión pueda ser compartida por una clase o grupo. Ello ha ocurrido en nuestro medio en el terreno de los reclamos relativos a la salud pública en precedentes como *"Viceconte"*⁵, o *"Asociación Benghalensis"*⁶.

³ Grosman, Lucas S. *Escasez e igualdad. Los derechos Sociales en la Constitución*. Ed. Librería 2008.

⁴ En este plano se ubican los reclamos de litigantes individuales en el plano del derecho a la salud que solicitan tratamientos médicos o provisión de medicamentos frente a vacíos reglamentarios o de implementación de aquellas coberturas mínimas obligatorias que en Argentina se plasman en la reglamentación de PMO.

⁵ CNFedContenciosoadministrativo, SalaIV, 02/06/1998, Viceconte, Mariela C. c. Ministerio de Salud y Acción Social, Publicado en: LA LEY 1998-F, 102 - LA LEY 1998-F, 305, con nota de Eduardo Mertehikan; DJ1999-2, 1199, Cita Online: AR/JUR/3219/1998.

⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación(CS), 01/06/2000, Asociación Benghalensis y otros c. Estado nacional, LA LEY 2001-B , 126, Cita Online: AR/JUR/930/2000

Cuando el incumplimiento estatal que motiva la intervención judicial tiene origen en la situación de violación de derechos humanos por parte del estado, casos que siguiendo la terminología de Grosman caracterizamos como dentro del paradigma del “*abuso*” estatal, el reclamo individual resulta viable. Sin embargo en este caso la demanda individual probablemente carezca del potencial para motivar o modificar políticas públicas. Ante situaciones de abuso institucionalizado y que afectan a un grupo de personas se ha dado curso al tratamiento colectivo del proceso, que puede asumir la forma del “*habeas corpus colectivo*” como ocurrió en nuestro medio en *Verbitsky*⁷, o más recientemente con el fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal en autos “*Kepich Yuriy Tiberiyevich s/ Recurso de casación*”⁸.

Existen instancias de judicialización donde la decisión judicial debe hacer frente a una situación donde existen bienes insuficientes para satisfacer a todos los individuos que pretenden el acceso a los mismos, adquiriendo relevancia las discusiones sobre la distribución de recursos escasos. Ya que la distribución de los recursos estatales es una cuestión que en principio concierne a los poderes políticos, la revisión judicial en estos casos no se funda en la ilegalidad de la conducta estatal como ocurre en los casos de inclusión o abuso, sino que debe justificarse en que los criterios distributivos no resulten compatibles con la Constitución, por vulnerar el principio de igualdad o por no cumplir parámetros que se consideran “*mínimos existenciales*” en relación a los derechos sociales consagrados en la carta magna o en las convenciones internacionales⁹.

Estimo que estos casos deben ser planteados ineludiblemente como procesos colectivos porque resulta indispensable que el tribunal analice la incidencia de la política cuestionada con respecto al o los grupos afectados y evalúe la proyección al colectivo de eventuales políticas alternativas.

Resulta interesante la solución del *Proyecto de control jurisdiccional de políticas públicas* del centro de estudios CEBEPEJ de Brasil, liderado por los

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS), Fecha: 03/05/2005, Verbitsky, Horacio, LA LEY 2005-E, 39, con nota de Daniel Alberto Sabsay; Cita Online: AR/JUR/159/2005

⁸ Cámara Federal de Casación Penal, Sala II, Causa 1318/13. Sentencia del 1/12/2014. Esta sentencia resolvió con carácter de incidencia colectiva que el trabajo intramuros en las prisiones debe ser regido conforme las reglas de la ley de contrato de trabajo y del salario mínimo vital y móvil.

⁹ En este punto no comparto la limitación a la potestad jurisdiccional que establece el Código modelo de procesos administrativos – judicial y extrajudicial – para Iberoamérica (“CMPA”) en su art. 25 inc. 3º en cuanto dispone que: “*En ningún caso el juez sustituirá a la Administración en la implementación o corrección de políticas públicas, salvo cuando se trata del mínimo existencial, observados los límites de la proporcionalidad y razonabilidad.*”. La revisión judicial puede estar justificadas aún en casos que superen ese “*mínimo existencial*”, cuando se vulnera el principio de igualdad.

profesores Pellegrini Grinover y Watanabe –difundido en nuestro medio por Berizonce y Verbic¹⁰- que prevé entre otras propuestas innovativas la potestad del tribunal de “colectivizar” una demanda individual, o sea de transformar en colectivo un reclamo originalmente planteado como individual. Previo a ello el juez notificará al Ministerio Público y a otros legitimados para promover acciones colectivas. Una vez oído el Ministerio Público el juez puede convertir a clave colectiva la acción de oficio¹¹¹²

Como derechos colectivos, los derechos socioeconómicos asumen un carácter particular dado que se trata de *derechos individuales homogéneos*.,

No obstante, a diferencia de los derechos del consumidor u otros derechos individuales homogéneos, en el caso de los DESC las pretensiones solo pueden ser satisfechas mediante una solución general que englobe la totalidad del conflicto. En consecuencia los DESC corresponderían a la categoría que Salgado identifica como derechos individuales homogéneos *con unidad de decisión*¹³ o de objeto indivisible, lo que motiva que en su tratamiento como proceso colectivo se aproximen más a los llamados derechos difusos o de carácter indivisible.

La circunstancia común a cualquier proceso en clave colectiva es que la decisión afecta a personas que se encuentran ausentes del proceso y también a afectados futuros o potenciales, lo que motiva que deban instrumentarse mecanismos que garanticen el debido proceso adjetivo con respecto a estos miembros ausentes o futuros.

Con respecto a los DESC, la indivisibilidad de su objeto sin posibilidad de exclusiones individuales motiva que resulten inapropiados los mecanismos tendientes a resguardar la acción individual tales como la limitación de los aspectos subjetivos de la cosa juzgada según el sistema de preclusión unilateral, o la posibilidad de autoexclusión (“op out”).

Es por ello que a similitud de los derechos difusos el resguardo de los derechos de los miembros ausentes y futuros deberá ser procurado: a) mediante la más amplia publicidad de la existencia del proceso y b) privilegiando la mayor participación posible de organizaciones no

¹⁰ Berizonce, Roberto Omar y Verbic, Francisco “Control Judicial de políticas públicas (a propósito de un proyecto de ley brasileño)” en www.academia.edu

¹¹ Art. 27 del Proyecto.

¹² Similar previsión se encuentra en el art. 25 inc. 4º del Código modelo de procesos administrativos – judicial y extrajudicial – para Iberoamérica (“CMPA”) del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

¹³ Salgado, José María, *Tutela individual homogénea*, Ed. Astrea, Buenos Aires 2011, p 45.

gubernamentales, agencias gubernamentales y miembros individuales del grupo o clase interesados en el proceso.

III. Estructura de partes.

El debate judicial sobre los DESC también se aleja del tradicional modelo bipolar de parte actora y demandada, dada la multiplicidad de partes que pueden intervenir y los canales por los cuales se puede dar curso a su participación.

La composición de la parte actora puede reconocer una multiplicidad y complejidad ajena a otro tipo de procesos y que no resulta posible encuadrar en la figura de un tradicional litisconsorcio.

Cuando el reclamo asume la forma de un proceso colectivo en nuestro medio el art. 43 CN faculta legalmente a ciertos sujetos de derecho público o personas jurídica con autorización estatal a intervenir como legitimados “extraordinarios”¹⁴¹⁵.

La admisión de la legitimación extraordinaria implica la posibilidad de una *conurrencia* de diversos legitimados, pues es bien posible que en un mismo proceso colectivo concurren: personas físicas en carácter de “afectados”; asociaciones cuyos fines tiendan a la tutela de los derechos vulnerados, el defensor del pueblo y también eventualmente el Ministerio Público Fiscal.

En el manejo práctico del proceso la multiplicidad de legitimados extraordinarios puede dificultar el trámite procesal de la causa pues pueden coexistir pretensiones divergentes y en algún caso hasta contradictorias por parte de los distintos actores.

Como acertadamente opina Salgado¹⁶, ante esta alternativa el Juez deberá optar: o por habilitar una habilitación conjunta en el caso que exista una comunidad de estrategias argumentativas (como en el caso de que varios legitimados adhieran a la presentación original) o bien la designación de aquel que considerare con mayor idoneidad para proseguir el proceso en representación del interés colectivo, recurriendo a los criterios de la

¹⁴ El art. 43 CN habilita la legitimación del “afectado”, del “defensor del pueblo” y de “las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley”.

¹⁵ Como observa Salgado, estas consideraciones también son aplicables a la figura del “afectado” al que se refiere el art. 43 C.N. Este afectado podría ser titular del derecho subjetivo –legitimado ordinario– en una acción individual. Sin embargo, en el marco de la acción colectiva es un legitimado extraordinario y actuará como mero partícipe de la clase o colectivo involucrado, pues su actuación no es título personal sino en nombre de una clase. Salgado, José María, *Tutela individual homogénea*, Ed. Astrea, Buenos Aires 2011, p.149 y ss.

¹⁶ Salgado, José María, *Obra citada*.

representatividad adecuada y permitiendo que los legitimados excluidos continúen colaborando en el proceso como terceros interesados.

La actuación de los terceros podrá encuadrarse en la figura de la intervención voluntaria litisconsorcial si se trata de un legitimado que podría haber sido considerado parte (art. 90 inc. 1º. del CPCCN), o de la intervención voluntaria adhesiva simple, en el caso de que se trate de un interesado en el proceso pero que no reúne los requisitos para haber sido parte (art. 90 inc. 2º. CPCCN).

El caso paradigmático en este aspecto ha sido *Mendoza*¹⁷, donde la Corte busco compatibilizar la múltiple representación¹⁸ con la creación de un “*Cuerpo Colegiado*” que se constituyó como un ámbito en el que se coordinaba la actuación de la Defensoría de la Ciudad y las restantes organizaciones representantes de la sociedad civil que actuaban como terceros interesados¹⁹.

La multiplicidad de partes también puede darse en la conformación de la parte demandada. Es habitual que el reclamo involucre a varias agencias gubernamentales con competencias superpuestas sobre las prestaciones estatales que son el objeto del litigio, superposición que también en grado emblemático se constata en el precedente *Mendoza*²⁰, donde la intervención de la Corte como efecto de “coordinación” instó a la creación de un organismo interjurisdiccional, que finalmente se personificó ACUMAR o Autoridad de la cuenca Riachuelo – Matanza.

Como puede apreciarse, la estructura de partes en un litigio sobre derechos sociales asume una complejidad que excede el modelo bipolar de parte actora y demandada y que exige de una especial creatividad del órgano judicial para encauzar la participación de los interesados de manera útil y que no obstaculice el trámite procesal, exigiéndose al respecto una

¹⁷ CSJN, Fallos, 329:2316, “*Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros*”

¹⁸ La demanda original fue presentada por un grupo de residentes de Villa Inflamable y un grupo de trabajadores de la salud de la zona. Posteriormente la Corte aceptó la incorporación en carácter de *terceros interesados* a la Defensoría del Pueblo y otras entidades no gubernamentales que habían participado de informes públicos previos al juicio. Por una resolución posterior incorporó en el mismo carácter a otra organización y a sesenta litigantes individuales aclarando que a partir de allí no aceptaría más ampliaciones de la parte actora.

¹⁹ En este punto es dable destacar que a diferencia de otros casos de defensa de los DESC, por originarse el proceso en una situación de contaminación ambiental resultaban aplicables las previsiones de la ley general de ambiente 25.675. que establece una mínima regulación al respecto, ya que su art. 30 prescribe que “*deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.*”

²⁰ La demanda fue interpuesta contra cuarenta y cuatro empresas ubicadas en la cuenca, contra el Gobierno Nacional y los Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y las Intendencias Municipales de la cuenca.

regulación general y sistémica ya que actualmente la única previsión legal al respecto se encuentra en la Ley General de Ambiente No. 25.675.

IV. Objeto de la prueba.

Mientras en el proceso tradicional el objeto de la prueba está constituido por hechos controvertidos en general *anteriores* al proceso, en el debate sobre los DESC los hechos que resultan pertinentes no necesariamente son hechos pasados, sino también hechos actuales, contemporáneos al proceso, ya que el requisito para su pertinencia es que permitan evaluar conductas o programas alternativos para hacer cesar la situación de incumplimiento estatal.

La evaluación de una política pública exige por parte del tribunal recabar compleja información sobre cuestiones técnicas, presupuestarias y estadísticas necesarias para resolución de la litis. Es por ello que en la fase de conocimiento precisa amplia información de las agencias gubernamentales implicadas, entidades no gubernamentales y expertos, para identificar los intereses de los sectores interesados.

A este fin resultan recomendables los mecanismos dialógicos como la participación de “amigos del tribunal” (*amicus curiae*)²¹; la realización de audiencias públicas; la formación de “cuerpos colegiados” y la convocatoria a “mesas de diálogo”.

V. Importancia de la ejecución de sentencia. Remedios procesales.

Las sentencias en procesos donde se debaten derechos sociales a menudo contienen complejas obligaciones *de hacer* que pueden requerir la acción coordinada de varios organismos gubernamentales, e incluso pueden implicar un programa de reformas en organismos o agencias estatales.

Es por ello que la etapa de ejecución de sentencia adquiere una relevancia especial. La tutela jurisdiccional no se agota en la manifestación circunstanciada de qué conducta o conductas debe realizar el Estado para garantizar o satisfacer el derecho violado, sino que abre una etapa de ejecución de sentencia que deberá vinculará a las distintas partes para el cumplimiento de las metas y objetivos estipulados por el Tribunal.

²¹ Los “*amigos del tribunal*” o “*amicus curiae*” son personas físicas o jurídicas que no son parte en el pleito pero que tienen reconocida competencia sobre la cuestión debatida y que se presentan en aquellos litigios en los que se debaten cuestiones de trascendencia colectiva o de interés público. Su participación no los convierte en parte ni les habilita a los derechos procesales que corresponden a esa calidad, aunque pueden dar argumentos a favor o en contra de una u otra parte. Esta figura ha sido admitida por la Corte Suprema de Justicia y reglamentada mediante las acordadas CSJN 28/04 y 7/2013.

Este proceso –que puede durar años- implica la interacción dialógica del órgano judicial con los poderes Ejecutivo y Legislativo y con los sectores afectados y organizaciones no gubernamentales, cuya colaboración activa suele ser decisiva para potenciar el cumplimiento de la decisión judicial.

En consecuencia a diferencia del proceso adversarial donde el impulso en la ejecución de sentencia es privativo de la parte interesada, en estos procesos el Tribunal debe asumir un rol activo de supervisión y monitoreo.

La sentencia sobre derechos socioeconómicos puede contener una compleja interrelación de declaraciones y obligaciones. Es por ello que en este tipo de procesos se han distinguido tres aspectos o elementos de la sentencia: a) el *contenido sustantivo*, o sea la declaración del incumplimiento estatal que vulnera un derecho social. b) las *medidas judiciales*, que establecen los lineamientos procedimentales y objetivos con los que deberán cumplir las políticas de los organismos públicos demandados y c) los *mecanismos de seguimiento*, o sea la supervisión y monitoreo del cumplimiento de las medidas por parte del tribunal²². Las “medidas judiciales” pueden comprender medidas de cumplimiento inmediato (que eventualmente pudieron haber sido adoptadas como cautelares desde el inicio del proceso) y también las sanciones disciplinarias para su incumplimiento²³. Estas medidas son esencialmente provisionales y pueden ser modificadas o ampliadas cuando se evidencie su ineficacia.

A continuación citaré algunos de los mecanismos procesales que pueden ser parte de una estrategia de ejecución de sentencia. La limitada extensión de esta ponencia me impide profundizar en el análisis de los mismos.

Mecanismos de reenvío. Los enfoques “dialógicos” de la intervención judicial en políticas públicas consideran una premisa fundante la idea de que el poder judicial no tiene la última palabra sobre la interpretación constitucional y que las soluciones deben surgir del intercambio dialógico de los poderes constitucionales y la población bajo el modelo conversacional.

Corolario de esta premisa es que la intervención judicial debe limitarse a establecer pautas y objetivos para que los poderes Legislativo y Ejecutivo diseñen e implementen las políticas. El tribunal puede establecer plazos para que los otros poderes presenten un programa o plan de reformas. Para

²² Rodríguez Garavito, Cesar, *El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales*, en Gargarella, Roberto (compilador) *Por una justicia dialógica. El Poder judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires 2014.

²³ RODRIGUEZ GARAVITO, Cesar, Obra citada.

provocar esta respuesta institucional el tribunal puede adoptar medidas judiciales coercitivas de cumplimiento inmediato.

Designación de un auxiliar del tribunal para la ejecución de sentencia. En los litigios complejos que en los EEUU se han dado a llamar “estructurales” es práctica frecuente para el cumplimiento de la sentencia el nombramiento de un oficial judicial (“Special master” o “Independent Court Monitor”), cuya función es elevar reportes al Juez, y gestionar reuniones periódicas entre los representantes de la institución demandada y los representantes de la clase o grupo afectado para la búsqueda de consensos, supervisión y monitoreo de las medidas judiciales. En esta línea, el “Proyecto...” de los profesores Pellegrini Grinover y Watanabe prevé en la etapa de ejecución de sentencia que el Juez pueda nombrar a un “comisario, perteneciente o no a la Administración”, para la “implementación y acompañamiento” de las medidas judiciales ordenadas por la decisión judicial²⁴

Audiencias públicas de seguimiento con participación del tercer sector y la ciudadanía. Las audiencias públicas de seguimiento deben diferenciarse de las audiencias públicas que se realizan durante el proceso a los fines probatorios. En la etapa de ejecución de sentencia el objeto de estas audiencias es evaluar los “informes de avance” que ilustran al tribunal, el grado de implementación y cumplimiento de los planes presentados por los organismos demandados, a los fines de que el tribunal pueda fiscalizar el cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia y en su caso adoptar nuevas y distintas medidas judiciales para compeler a los poderes electivos a su cumplimiento.

VI. Efectos indirectos de las sentencias. Dimensiones del impacto.

Aunque en el proceso adversarial el principio es que las consecuencias de las sentencias solo afectan a las partes, existen sentencias que más allá de su efecto directo con respecto a las partes proyectan efectos *indirectos* sobre la comunidad jurídica, y sobre la sociedad en general, entendiendo como efectos *indirectos* a todas las consecuencias de la sentencia que no se encuentran estipuladas en las órdenes del decisorio.

En los casos de defensa judicial de DESC los efectos *indirectos* de las sentencias *forman parte indisoluble de los efectos del decisorio* y a veces resultan igual o más importantes que los efectos directos y concretos

²⁴ Conforme Berizonce, Roberto Omar y Verbic, Francisco “Control Judicial de políticas públicas (a propósito de un proyecto de ley brasileño)”. La regulación para el nombramiento de este auxiliar se encuentra prevista en el art. 19 del mismo.

previstos en la decisión judicial para motivar transformaciones en las políticas públicas y cambios legislativos.

Los estudios sobre impacto de las intervenciones judiciales en esta materia distinguen efectos directos e indirectos de la sentencia en el plano *material* y otros de carácter *simbólico*. Así se ha categorizado un efecto de “*participación*”, por el cual una medida cautelar estructural y difusión mediática de la misma impulsa a organismos administrativos y ONG a aprovechar la oportunidad que presenta el proceso para intervenir en el proceso de seguimiento, de “*coordinación*” por el cual la intervención judicial motiva la creación de órganos de coordinación interjurisdiccionales en materias que hasta entonces reconocían una superposición de competencias de distintas agencias gubernamentales. También, el efecto simbólico de “*encuadre*” por el cual la difusión pública de la medida pone en la agenda de la opinión pública –y también del gobierno- la dimensión social e integral de una problemática, haciendo visible la noción de que existe un incumplimiento estatal allí donde previamente a la intervención judicial no se vislumbraba.

VII. Cierre.

El análisis de los principios y características que rigen los litigios sobre derechos socioeconómicos revela que sus rasgos más relevantes resultan ajenos, y en algunos aspectos incompatibles con el proceso civil ordinario, observación que también resulta aplicable a la acción de amparo tal como se encuentra actualmente regulada en nuestro medio. En este contexto, la respuesta jurisdiccional ha dependido hasta ahora en gran medida de la disposición y capacidad innovadora del Juez o Tribunal a cargo.

Considero que las imaginativas e innovadoras soluciones procesales que la Corte ha aplicado en aquellos procesos de carácter estructural -y que constituyeron un giro copernicano en nuestra jurisprudencia- difícilmente puedan ser implementados por otros tribunales inferiores que carecen de su autoridad institucional, que están expuestos a la revisión recursiva, y que se encuentran sujetos a otro tipo de restricciones en materia de recursos y potestades.

Por ello se propugna la regulación positiva de una tutela diferenciada para estos procesos, que bien podría estar contenida en la urgente regulación general y sistémica que reclaman los procesos colectivos, o en su caso merecer una regulación autónoma, en la línea del Proyecto de control jurisdiccional de políticas públicas del CEBEPEJ de Brasil, citado precedentemente.