

# PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA <sup>1</sup>

DETAILS REGARDING THE ACTIVE LEGAL SITUATIONS OF LEGAL PERSONS  
BEFORE THE ADMINISTRATION: ADVISORY OPINION OC-22/16 OF THE  
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE CONTENTIOUS-  
ADMINISTRATIVE JURISPRUDENCE OF THE PROVINCE OF CÓRDOBA.

Por Fabiana J. Sciacca (\*)

**RESUMEN:** El presente trabajo pretende examinar las situaciones jurídicas activas (derecho subjetivo, interés legítimo e interés difuso y/o colectivo) de las personas jurídicas frente a la Administración, la posición de la Corte IDH en la opinión consultiva OC-22/16 y los casos contenciosos administrativos sometidos a la jurisdicción de la provincia de Córdoba, donde se analiza la legitimación de las comunidades indígenas, los sindicatos, los accionistas de una cooperativa prestadora del servicio público de agua potable y los vecinos y usuarios del mencionado servicio y, finalmente, las asociaciones civil. Se analiza su aptitud para ser partes de un proceso judicial, es decir, para acudir a la jurisdicción en defensa de sus derechos y/o de sus miembros, tales como la propiedad privada, a las garantías judiciales, al debido proceso, a la protección del ambiente, entre otros.

**PALABRAS CLAVES:** Derecho administrativo, estado social y democrático de derecho, tutela efectiva, persona jurídica, legitimación activa, interés legítimo, derecho subjetivo individual, derechos de incidencia colectiva.

**ABSTRAC:** This paper aims to examine the active legal situations (subjective right, legitimate interest and diffuse and / or collective interest) of legal persons vis-à-vis the Administration, the position of the Inter-American Court in the advisory opinion OC-22/16 and the cases of administrative litigation submitted to the jurisdiction of the province of Córdoba, where the legitimacy of indigenous communities, unions, shareholders of a cooperative that provides the public drinking water service and the neighbors and users of the aforementioned service and, finally, the civil associations. Their aptitude to be part of a judicial process is analyzed, that is, to go to the jurisdiction in defense of their rights and / or that of their members, such as private property, judicial guarantees, due process, protection the environment, among others.

**KEY WORDS:** Administrative law, social and democratic state of law, effective protection, legal entity, active legitimacy, legitimate interest, individual subjective right, rights of collective incidence.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 15 de agosto de 2021 y aprobado para su publicación el 17 de septiembre de 2021.

(\*) Abogada, Magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral (Argentina). Profesora Adjunta de Derecho Administrativo de la Universidad Blas Pascal, Córdoba, Argentina y Profesora Auxiliar de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Córdoba. La autora se desempeña como funcionaria de la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación de la Primera Circunscripción Judicial, Córdoba, Argentina.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.  
© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2021\(9\)04](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2021(9)04)

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

**I. El Estado social y democrático de Derecho: las nuevas propuestas del siglo XXI**

Una de las polémicas más interesantes del principio del siglo XXI es la relativa a la función del Estado en relación con la sociedad y con las personas, en tanto que un *Estado social y democrático de Derecho* actúa realmente al servicio del hombre, de una persona que precisa que sus derechos fundamentales se encuentren garantizados efectivamente, para su pleno desarrollo personal libre y solidario, es decir, un estado comprometido con la justicia particular porque así protege la dignidad de la persona que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho<sup>2</sup>.

El derecho administrativo del *Estado social y democrático de Derecho* adviene en Argentina como un esquema sistemático de ordenación y armonización de potestades y garantías afincado en los principios, valores y reglas que emanan de la Constitución Nacional convencionalizada en 1994. Este modelo, sin ambigüedades ni concesiones, asume que las bases formales y materiales del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos son las bases que sustentan el derecho administrativo argentino actual.

En los albores del siglo XXI el derecho administrativo nacional propende a efectivizar: a) la *supremacía* de la Constitución convencionalizada y su fuerza normativa;

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*; Global Law Press - Editorial Derecho Global – INAP, 2015, pp. 111-128.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

b) el principio de *dignidad* de la persona humana; c) los derechos humanos que le son inherentes y el principio *pro persona*<sup>3</sup>.

## **II. Las nuevas tendencias en materia de legitimación**

Ante la exigencia de que todos los intereses de las personas tuvieran mecanismos adecuados de acceso a la sede administrativa y/o judicial a raíz de la consolidación del *principio de la tutela efectiva*<sup>4</sup>, se amplió el campo de la legitimación procesal aceptándose que otras situaciones jurídicas, aparte del derecho subjetivo y del interés legítimo, pudieran invocarse -por las personas afectadas- para ser parte en un proceso concreto.

Huelga decir que el eje de la teoría del derecho subjetivo ha pasado de la “*protección*” de los poderes jurídicos sustanciales a la “*tutela*” de las situaciones que reportan utilidad, provecho o ventaja a favor de las personas como a la “*reparación de las lesiones*” provocadas por el Estado, a los derechos de las mismas.

En afín orden de conceptos, bajo una concepción evolutiva del Derecho y en el enfoque protectorio de los derechos humanos, el derecho a la tutela cautelar anticipada ha alcanzado el reconocimiento como un derecho fundamental, de igual jerarquía y sustantividad al derecho de acceso a la jurisdicción. En definitiva, las medidas provisionales tienen ahora un carácter no sólo “*cautelar*”, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente “*tutelar*”, por cuanto protegen derechos

---

<sup>3</sup> SAMMARTINO, Patricio. “Introducción al estudio sistemático de las consecuencias principales y secundarias del acto administrativo irregular”, Revista RDA Derecho Administrativo N° 135 mayo-junio 2021, Abeledo Perrot, pp. 3/92.

<sup>4</sup> CSJN “Astorga Bracht, Sergio y otro c/COMFER – Decreto N° 310/98 s/amparo ley N° 16.986” 14/10/2004; CSJN “Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA – Resol. 169/05 (expte 105666/86-SUM FIN 708”, del 26/06/2012.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

subjetivos, en tanto que buscan evitar daños irreparables a las personas, más cuando esos daños tiene aptitud para impactar desfavorablemente sobre derechos humanos tutelados por los Tratados Internacionales en que la Nación es partes<sup>5</sup>.

Recapitulando, el concepto de legitimación actúa como un elemento que contribuye a la realización del principio de *tutela administrativa y/o judicial efectiva*, ampliándose, entonces, el círculo de la legitimación activa y pasiva al titular de cualquier clase de interés que proporcione alguna ventaja o beneficio o la compensación o reparación de un perjuicio.

En definitiva, la “legitimación activa ordinaria” (por contraposición a la “legitimación anómala o extraordinaria”) requiere la presencia de un derecho o interés propio, inmediato y concreto vinculado a la unión entre ilegalidad (o ilegitimidad) y perjuicio.

Asimismo, se admiten una serie de sujetos “legitimados anómalos o extraordinarios” (artículos 43, 86 y 120, CN) a los que el ordenamiento reconoce la aptitud de ser parte en los procesos judiciales en los que invoquen la defensa de intereses ajenos, como son las organizaciones de usuarios y consumidores (aunque también puedan representar un interés propio y común a sus miembros), el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público. No obstante, es necesario acreditar la configuración del interés ajeno por el que se actúa (con todos sus requisitos como el carácter inmediato y concreto del interés, así como el concreto perjuicio o la específica lesión) y no la mera ilegalidad o

---

<sup>5</sup> C. Pcial. Cont. Adm. Cba., 2 Nom., “Comba, Belkys Maria...” (expte N° 9368880, res: 6; 2021 t. 1 fol. 38-63).

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

ilegitimidad del obrar administrativo, salvo que el ordenamiento así lo prescriba como en la legislación protectora del medio ambiente<sup>6</sup>.

En la jurisdicción de la provincia de Córdoba la propia Constitución Provincial prescribe en su artículo 53 que *“La ley garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocido por esta Constitución”*-el resaltado no es del original-. En consonancia con ello, la tutela de los intereses difusos, supra *individuales* o comunitarios, corresponde al legislador como representante directo del pueblo, de manera que ni el poder judicial ni a la Administración Pública, que al no tener mandato popular directo quedan vinculados a la sociedad por la ley, pueden negar la legitimación ciudadana en este tipo de cuestiones<sup>7</sup>.

**III.La titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos**

En la Opinión Consultiva OC-22/16 solicitada por la República de Panamá a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la mencionada corte estableció el significado de los términos *“persona jurídica”* y *“legitimación activa”* con el fin de delimitar su alcance conceptual.

Para definir persona jurídica, la corte acude a lo dispuesto en la Convención Interamericana sobre Personalidad y Capacidad de Personas Jurídicas en el Derecho Internacional Privado, a saber: *“toda entidad que tenga existencia y responsabilidad*

---

<sup>6</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*; 4.ª edición actualizada, Thomson Reuters La Ley, 2021, ps. 106/113.

<sup>7</sup> VIALE, Claudio Martín. *Procedimiento Administrativo. Comentario a la Ley N° 6658 de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Córdoba*; Alveroni, 2017, p. 115.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

*propias, distintas a las de sus miembros o fundadores, y que sea calificada como persona jurídica según la ley del lugar de su constitución*”; corroborando que la definición a nivel doméstico, en varios países de la región, no difieren sustancialmente (párrafo 28.a).

Por legitimación activa la corte entiende la aptitud para ser parte en un proceso, de conformidad con lo previsto en la ley. A nivel del sistema interamericano la legitimación activa se refiere, en virtud de lo establecido por el artículo 44 de la Convención Americana, a la facultad de cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la Organización de presentar peticiones ante la Comisión Interamericana que contengan denuncias o quejas referentes a la presunta violación por un estado parte de alguno de los derechos humanos reconocidos a nivel interamericano (párr. 28.b).

En segundo lugar, analizó los asuntos específicos sometidos a su consideración, agrupando las preguntas presentadas por Panamá en cuatro temas principales, a saber:

i) la consulta sobre *la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano*: Previamente, es oportuno traer a colación que la principal disposición sobre la cual se gestionó la interpretación, es concretamente la expresión del *párrafo segundo del artículo 1* de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone: “...2. *Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano*” (párr. 34). Luego de haber empleado en forma simultánea y conjunta los distintos criterios hermenéuticos establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena, la corte concluyó que de una interpretación del *artículo 1.2* de la Convención Americana, de *buena fe*, acorde con el sentido natural de los términos empleados en la Convención y teniendo en cuenta el *contexto* y el *objeto y fin*

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

de la misma, se desprende con claridad que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales, por lo que no pueden ser consideradas como presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el sistema interamericano (párr. 70).

ii) *las comunidades indígenas y tribales y las organizaciones sindicales*: la corte establece que las referidas comunidades pueden acceder de manera directa al sistema interamericano, como lo han venido haciendo en los últimos años a partir del caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (2012), en la búsqueda de protección de sus derechos humanos y los de sus integrantes, no siendo necesario que cada uno de estos últimos se presente individualmente para tal fin (párr. 72 y 84).

Por otra parte, el Protocolo de San Salvador fue adoptado el 17/11/1988, entró en vigor el 16/11/1999 y en la actualidad ha sido ratificado por 16 estados. Los derechos sindicales están consagrados en el artículo 8 del mencionado protocolo, en lo que respecta en los siguientes términos: “1. *Los estados partes garantizarán: a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente...*”. La corte concluyó en conferir la titularidad de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a del Protocolo a los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, lo cual les permite presentarse ante el sistema interamericano en defensa de sus

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

propios derechos. Ahora bien, en este punto la corte considera relevante recordar que en razón de lo dispuesto por el artículo 44 de la Convención Americana, los sindicatos, las federaciones y las confederaciones legalmente reconocidos en uno o más Estados Parte de la Convención, formen o no parte del Protocolo de San Salvador, pueden presentar peticiones individuales ante la Comisión Interamericana en representación de sus asociados, en caso de una presunta violación de los derechos de sus miembros por un Estado Parte de la Convención Americana (párr. 105).

iii) *protección de derechos humanos de personas naturales en tanto miembros de personas jurídicas*: la corte ha examinado la presunta violación de derechos de sujetos en su calidad de accionistas y de trabajadores, en el entendido de que dichas presuntas afectaciones están dentro del alcance de su competencia, por ejemplo, en casos como *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*, *Perozo y otros Vs. Venezuela*, y *Granier y otros Vs. Venezuela*, se realizó dicho análisis respecto a actos que afectaron a las personas jurídicas de las cuales eran socios. Hasta el momento, el Tribunal sólo ha conocido de casos en que el ejercicio del derecho fue realizado a través de personas jurídicas respecto al derecho a la propiedad y al derecho a la libertad de expresión (párr. 112).

iv) *agotamiento de recursos internos por personas jurídicas*: el estudio sobre el cumplimiento del agotamiento de los recursos internos debe centrarse en que se hayan presentado los recursos idóneos y efectivos, los cuales, en algunos casos, serán recursos cuya legitimación activa esté en cabeza de la persona jurídica (párr. 135).

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

En definitiva, la Corte IDH niega que las personas jurídicas posean derechos convencionales, no obstante, deja aclarado que las comunidades indígenas son titulares de derechos protegidos por el sistema interamericano y pueden presentarse ante esta en defensa de sus derechos y los de sus miembros. Asimismo, analiza el *artículo 8* del Protocolo de San Salvador, relativa a los derechos sindicales y concluye que los sindicatos, las federaciones y las confederaciones tienen la titularidad de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a del protocolo mencionado, lo cual les permite presentarse ante el sistema interamericano en defensa de sus propios derechos.

Seguidamente se procede a analizar los casos contenciosos administrativos sometidos a la jurisdicción de la provincia de Córdoba donde se analiza la legitimación de las comunidades indígenas, los sindicatos, los accionistas de una cooperativa prestadora del servicio público de agua potable y los vecinos y usuarios del mencionado servicio y, finalmente, las asociaciones civiles. Se analiza su aptitud para ser partes de un proceso judicial, es decir, para acudir a la jurisdicción en defensa de sus derechos y/o de sus miembros, tales como la propiedad privada, a las garantías judiciales, al debido proceso, a la protección del ambiente, entre otros.

**IV. Las comunidades indígenas y tribales en la jurisprudencia  
contencioso administrativa de la Provincia de Córdoba**

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, Sala Contencioso Administrativa en autos "COMUNIDAD ABORIGEN TICAS C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - ILEGITIMIDAD - RECURSO DE APELACIÓN" (Expte. N° 1.797.969), mediante Sentencia N° 153/2017<sup>8</sup> admitió la legitimación activa de

---

<sup>8</sup> La sentencia se dicta para resolver un recurso de apelación contra el auto de primera instancia que había denegado la habilitación de la vía contencioso administrativa.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

la Comunidad Aborigen Ticas, perteneciente al Pueblo Comechingón, con personería jurídica reconocida por el INAI mediante Resolución N° 111/2009, para interponer una *acción de ilegitimidad* para tutelar un *interés legítimo* y preservar el carácter general y abstracto de las normas aplicables.

El objeto sustancial de la pretensión procesal, perseguía la preservación de la propiedad comunitaria y posesión de tierras ancestralmente ocupadas por pueblos originarios, frente a un conflicto de intereses originado por la apertura de una calle pública en el predio denominado “La Cocha”, sito en los márgenes del arroyo Suncho Huayco de la Localidad de Biale Massé, considerado como un lugar sagrado y consagrado al ceremonial.

En tales actuaciones la parte actora alegaba que los actos administrativos impugnados se encontraban viciados al no haber respetado la demandada los procedimientos establecidos para su dictado, en concreto, al no haberse ordenado la suspensión de los plazos administrativos solicitada y al no haberse dado participación a la autoridad de aplicación (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) conforme lo dispuesto por la ley N° 26160 y su reglamentación (artículo 2, Decreto N° 1122/2007).

El Tribunal analizó el marco normativo previamente referenciado, señalando que en el año 2006, el Congreso Nacional sancionó la ley N° 26160, como norma de orden público (artículo 6), que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas del país por el término de cuatro años (artículo 1), plazo que fue prorrogado por las leyes N° 26554 -hasta el veintitrés de noviembre de dos mil trece- y N° 26894 -hasta el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete-.

El artículo 2 de dicha ley, suspendió “...*por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°*”.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

De lo expuesto el tribunal actuante infirió que la ley N° 26160 tenía directa incidencia tanto en *procesos judiciales* de diversa índole, como en *procedimientos administrativos* cuyo objeto sea el "desalojo" o "desocupación" de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas del país; asimismo ponderó que el derecho de las comunidades indígenas a participar "*...en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten*" contemplado en el artículo 75 inciso 17) de la Constitución Nacional, incluye el derecho de consulta, que implica el deber que tiene el Estado de consultarlas toda vez que se pretendan adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole que puedan afectarlas, receptado también en diversos artículos del Convenio 169 de la OIT (artículos. 6, 15, 17, entre otros).

El Supremo Tribunal Provincial puso especial atención en que la tutela de la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos originarios se encuentra protegido en el artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica, y con cita de la CIDH destacó "*Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, sus costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas (Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C Nro. 146, párr. 120; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sent. cit, párr. 87; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sent. cit., párr. 145; entre otros)*".

En definitiva, el Tribunal estimó que siendo que la acción contencioso administrativa ejercida era la de ilegitimidad o anulación, cuya finalidad preeminente consiste en la observancia del derecho objetivo, esto es, la defensa de la norma establecida, entonces en el supuesto bajo análisis, frente a la normativa nacional de orden público

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

invocada por la accionante y a la naturaleza de los derechos en juego, que gozan de una especial tutela en la Constitución Nacional y cuya protección ha asumido la República Argentina en sede internacional, correspondía habilitar la vía contencioso administrativa a los fines de determinar si los actos administrativos enjuiciados se ajustan al ordenamiento vigente o si, por el contrario, presentan los vicios denunciados por la parte actora.

**V. Las organizaciones sindicales en la jurisprudencia de la  
Provincia de Córdoba: a. la protección de derechos individuales de carácter  
patrimonial y b. la tutela del personalísimo derecho a la salud**

a. La Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación, Primera circunscripción judicial de la Provincia de Córdoba *in re* “SUOEM (SINDICATO UNIÓN OBREROS Y EMPLEADOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA) Y OTROS C/ CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE CÓRDOBA – ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO” (Expte. N° 9.252.076, iniciado el día 01/06/2020 res. N° 145, 2020, t. 3, fol. 710-730), procedió a analizar si los representantes de entidad gremial detentaban legitimación procesal suficiente, para la defensa de los intereses de sus afiliados, pertenecientes al Sector de Planta Permanente de la Municipalidad de Córdoba, como beneficiarios de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.

El mencionado sindicato con fundamento en el artículo 43 de la CN; artículo 48 de la Constitución Provincial. y ley Provincial de Amparo N° 4915, promovió una *acción de amparo colectivo* con motivo del recorte y aplicación de descuentos sobre los beneficios previsionales de los jubilados y pensionados de la Municipalidad de Córdoba, a partir de las liquidaciones correspondientes al mes de abril de 2020, con motivo del dictado y/o

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

aplicación de la ley Provincial N° 10694, que modificó la ley Provincial N° 8024, en tanto que ello afectaba de modo manifiestamente ilegal, arbitrario e inconstitucional los ingresos de naturaleza vital y alimentaria de sus afiliados.

El Tribunal actuante invocó el precedente del Supremo Provincial, a través de la Sala Electoral y de Competencia Originaria, en el Auto N° 101 del 06/11/2018 “ACOSTA MIGUEL ANGEL C/ PROVINCIA DE CORDOBA Y OTRO - ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD” (Expte. N° 2.618.881), que declaró *inadmisibile* la participación de la Unión del Personal Superior de la Administración Pública Provincial (UPS); del Centro de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Córdoba; del Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba; del Sindicato de Músicos de la Provincia de Córdoba y del Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba (SUOEM), en una *acción declarativa de inconstitucionalidad* (artículo 165 inciso 1) apart. a), de la C. Pcial.), en la cual se impugnaban los artículos 2 y 3 de la ley N° 10333<sup>9</sup>, modificatorios del régimen previsional instituido por ley N° 8024 y sus modificatorias.

Para así decidir con fundamento en la doctrina de la CSJN explicó el deslinde entre derechos individuales, derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

En dicho precedente, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba concluyó que “... cuando se trata de la discusión en la que están involucrados derechos individuales y de carácter patrimonial, como sucede en este proceso con el régimen y modalidad de liquidación del haber previsional, son los posibles afectados los

---

<sup>9</sup> B.O.Pcial. 23/12/2015.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

*legitimados para accionar en defensa de las prerrogativas que invocan vulneradas, y no la asociación gremial que los nuclea, quien solo podrá representarlos en la medida que exista un consentimiento expreso de aquéllos”<sup>10</sup> -el resaltado no es del original-.*

La cámara actuante destacó que no se configura un supuesto relacionado a derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, ni tampoco concurre un supuesto de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (artículos 41, 43, 86 y cc. de la CN y artículos 14 y 240 del CCCN), aun cuando el número de sujetos directamente afectados por las normas cuestionadas en su validez constitucional sea significativo, sino que, se está frente a derechos individuales patrimoniales, cuya esencia no se altera por el hecho que puedan verse afectados un número importante de beneficiarios de la Caja de Jubilaciones, incluso, con diverso grado de incidencia en cuanto a la dimensión del agravio posible.

No hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleve a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte (confr. cons. 12 de “Halabi...”). Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha enfatizado, además, que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma tiene alcances subjetivos, en otras palabras, sus efectos se limitan al caso concreto<sup>11</sup>.

En consonancia con ello, estableció que se trataba de derechos individuales, de naturaleza previsional, pluriindividuales, que hacen a la consecuencia jurídica del derecho

---

<sup>10</sup> T.S.J.Cba., Sala Electoral y Competencia Originaria: Auto N° 44/2010 “CENTRO DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA Y OTRO - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”; Auto N° 19/2010 “UNIÓN DE EDUCADORES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA C/ ESTADO PROVINCIAL DE CÓRDOBA - ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”; Auto N° 03/2004 “ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS JUDICIALES DE CÓRDOBA Y OTROS - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”.

<sup>11</sup> C.S.J.N. “Badaro, Adolfo Valentín c/ Administración Nacional de la Seguridad Social” Fallos 330:4866 de fecha 21/11/2007.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

al beneficio, como es el quantum o monto del haber, de carácter patrimonial, cuya tutela judicial por la vía del amparo no puede ser ejercida por el SUOEM sino por los titulares del derecho individual.

En definitiva, el juzgador dispuso conferir al SUOEM el plazo de un (1) mes, computado desde la notificación de la resolución judicial, para que acreditara fehacientemente el consentimiento de los afiliados que acuerden con la interposición de la acción de amparo, al vencimiento del cual, se operaría la preclusión de la oportunidad procesal para probar el consentimiento escrito de los interesados (principio contenido en el artículo 31; ley Nacional N° 23551), deviniendo en consecuencia *inadmisibile* la representación colectiva invocada por el referido Sindicato.

b. La Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación, Primera Circunscripción Provincial, en el expediente “ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL ESTADO (ATE) C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - AMPARO (ley 4915)” (Expte. N° 10.035.621, iniciado el día 05/05/2021, resolución N° 246, 2021, t. 8 fol. 2396-2428) analiza, en primer término, la legitimación procesal de la asociación actora, para la defensa del derecho a la salud de sus afiliados, como derecho personalísimo, que se entrecruza con otro derecho personal como es la relación de empleo público, como presupuesto necesario para que exista un caso o controversia<sup>12</sup>, concluyendo, por declarar la *inadmisibilidad formal de la acción interpuesta por falta de legitimación activa* de la accionante.

El objeto de la acción de amparo interpuesta era requerir que la demandada provincia de Córdoba dejara sin efecto y/o que se abstuviera de convocar a trabajar de

---

<sup>12</sup> Fallos: 322: 528; 323: 4098.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

manera presencial al personal dependiente de la Administración Pública Provincial que, siendo considerado de riesgo hubiera recibido una sola dosis de la vacuna contra el COVID-19, hasta tanto se complete el esquema de vacunación en su totalidad. Asimismo, solicitaba que la demandada provincia de Córdoba dejara sin efecto y/o que se abstuviera de convocar a trabajar de manera presencial al personal dependiente de la Administración Pública Provincial perteneciente al Ministerio de Salud, con alto riesgo de exposición - personas gestantes y personas inmunosuprimidas-, que hubieran completado el esquema de vacunación en su totalidad, hasta tanto la demandada acreditara que cada trabajador/a convocado/a, contaba con la inmunidad suficiente para la máxima salvaguarda de su vida, salud e integridad en caso de contagio por COVID-19.

La entidad gremial actora procuró justificar su legitimación activa para accionar con fundamento en el artículo 43 de la CN, como así también en la ley de Asociaciones Sindicales N° 23551, norma bajo la cual fuera reconocida su personería gremial, y que expresamente declara el derecho/deber de este tipo de asociaciones de representar los intereses colectivos e individuales de los trabajadores -artículo 31 incisos a) y c) ib.- y que los intereses de los trabajadores que esa organización representa, incluyen todo aquello que se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo y la posibilidad de remover todo obstáculo que dificulten la realización plena del trabajador (artículos. 2 y 3 de la ley N° 23551).

El Tribunal actuante evocó la doctrina judicial del Máximo Tribunal Provincial, de su Sala Electoral y de Competencia Originaria, en el Auto N° 60 de fecha 04/09/2020 en los autos caratulados “ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO (A.T.E.) C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA Y OTRO – ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD” (expte. N° 9.281.429) decisorio en el cual, con cita de los fallos recaídos en la causa “Halabi” (CSJN Fallos 332:111) y en la causa “Cámara de

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

Comercio, Ind. y Prod. de Rcia. c/ AFIP. s/ amparo" (CSJN Fallo de fecha 26/8/2003 en la causa C. 1592. XXXVI), expresó que “... *A la luz de la referida interpretación constitucional efectuada por el más alto tribunal de la República, solo resultan alcanzados, entonces, dentro de la categoría de derechos colectivos referentes a intereses individuales homogéneos, aun con repercusión personal o patrimonial, aquellos que surjan de la problemática vinculada al ambiente, la competencia, los usuarios, consumidores y sujetos discriminados*” -el subrayado no es del original-.

Así las cosas, la materia de salud no ha sido incluida dentro de la nueva categoría de tutela de los intereses colectivos, que postula el caso “Halabi”. Por más que el derecho a la salud tiene una dimensión individual y tiene al mismo tiempo un incuestionable contenido social, que se relaciona directamente con la salud pública y la seguridad social de la población, la defensa del derecho a la salud, como derecho personalísimo, que se entrecruza con otro derecho personal como es la relación de empleo público, debe ser ejercida por su titular.

La Cámara interviniente citó jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "*Mujeres por la Vida -asociación civil sin fines de lucro - filial Córdoba c/ E. N. - P. E. N. - Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación s/ amparo*" que se pronunció sobre el acierto o desacierto de una política sanitaria implementada por el Estado Nacional - a través de una ley- postulando su inconstitucionalidad parcial.

En dicha oportunidad el señero Tribunal determinó que “... *Tomar los "derechos de incidencia colectiva a la vida, a la salud y a la patria potestad" como si fuesen colectivos es un error; la utilización de sustantivos colectivos o abstractos (el derecho, la vida, la mujer) en lugar del plural (los derechos, etcétera) no tiene ninguna consecuencia jurídica, mucho menos la de colectivizar un derecho individual. Es cierto que*

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

*son derechos relacionados con los intereses más elevados de las personas, pero eso no los transforma en colectivos, pues son perfectamente divisibles y ejercidos de diferente manera por cada titular, por cada ser humano” (del voto de la Sra. Ministra Carmen Argibay).*

Más aún, enfatizó que “... *la asociación demandante solicitó una decisión que de ser admitida tendría efectos jurídicos sobre una pluralidad relevante de sujetos. Existe, asimismo, una norma que concede legitimación de un modo general, la que es invocada en un caso relativo entre otros a los derechos a la vida y a la salud, y por lo tanto es directamente operativa al vincularse con derechos humanos. La pretensión de la actora se refiere a diversas disposiciones normativas que involucran a una multiplicidad relevante de sujetos y por lo tanto hay una causa homogénea. Hay, además, una causa petendi enfocada en el elemento común, ya que la decisión que se solicita en la demanda afectaría, inevitablemente, a todo el grupo ... Que si bien se reúnen los elementos descriptos en el considerando anterior, la legitimación de la actora encuentra un límite insoslayable en la Constitución Nacional que, como se dijo protege de modo relevante la esfera de la individualidad personal (art. 19 de la Constitución Nacional). No se trata sólo del respeto a 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...*” (del voto del Sr. Ministro Dr. Ricardo Lorenzetti).

En definitiva, la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación de la Provincia de Córdoba concluyó que aun cuando “...*la pretensión de la actora tiene por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores, en todo cuanto se relacione a sus condiciones de vida y de trabajo y propende a la realización plena de sus representados, aun cuando sean pluriindividuales*”, su ejercicio y solicitud de tutela administrativa y judicial “*corresponde en forma exclusiva a cada uno de los potenciales afectados*”.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

Posteriormente el tribunal actuante explicitó que “... se trata, ... de una discusión en la que están involucrados derechos individuales de carácter personalísimos, como sucede con el derecho a la salud y su interseccionalidad con la relación de empleo público, son los posibles afectados los legitimados para accionar en defensa de las prerrogativas que invocan vulneradas y no las asociaciones que los nuclean, quienes sólo podrán representarlos en la medida que exista un consentimiento expreso de aquellos”.

**VI. La representación anómala de usuarios, vecinos y asociados de la cooperativa prestadora del servicio público de agua potable en condiciones de monopolio natural: la “unidad de cuenca hídrica” como unidad ambiental de gestión de un bien colectivo e indivisible**

En las actuaciones judiciales intituladas “MERLOS, ROQUE JESÚS Y OTROS C/MUNICIPALIDAD DE VILLA CARLOS PAZ - AMPARO (ley 4915)” (expte. N° 10.004.306, iniciado el día 26/04/2021, resolución N° 148, 2021, t. 4, fol. 1184-1201) la parte actora, integrada por un grupo de *vecinos* con domicilio estable, continuo y permanente de la Municipalidad de San Antonio de Arredondo, y las localidades de Comuna de Mayu Sumaj y de Icho Cruz, Departamento Punilla de la Provincia de Córdoba, invocando también la calidad de *trabajadores en relación de dependencia* y *socios* de la Cooperativa Integral Regional de Provisión de Servicios Públicos, Vivienda y Consumo Limitada interponen una acción de amparo en contra de la Municipalidad de Villa Carlos Paz, Poder Ejecutivo.

La mencionada Cooperativa Integral Regional de Provisión de Servicios Públicos, Vivienda y Consumo Limitada -COOPI- fue prestadora del servicio de agua potable para la ciudad de Villa Carlos Paz y San Antonio de Arredondo por más de cincuenta años -en esta última comuna mediante un contrato administrativo- y en Mayu

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

Sumaj desde el año 1995 -prestadora de hecho- oportunidad en que la obra del segundo acueducto pasara por dicha localidad.

La acción de amparo interpuesta tiene como pretensión obtener de la autoridad judicial la invalidación del Decreto N° 189/2021 de fecha 09/04/2021 dictado por el Intendente de la Municipalidad de Villa Carlos Paz, en tanto estiman los amparistas que el mismo es nulo de nulidad absoluta, en tanto el Poder Ejecutivo Municipal desconoció las condiciones que la norma administrativa exige para su dictado y realización, en un todo de acuerdo y en arreglo a lo establecido en los artículos. 61; 62; 63; 64; 66; 80; 99 y concordantes la ley N° 5350 texto ordenado por ley N° 6658, ley de procedimiento administrativo de la Provincia de Córdoba, como asimismo, de la Ciudad de Villa Carlos Paz, por adhesión de esta última a través de la Ordenanza Municipal N° 2191.

El mencionado acto impugnado ordena la toma de posesión de la Planta Potabilizadora de agua ubicada en la localidad de Cuesta Blanca y disposición, en consecuencia, de los ductos principales desde los que se produce la distribución del líquido elemento a las diversas localidades y comunidades, en jurisdicciones diferentes.

En cuanto a la legitimación procesal activa, los amparistas invocan su doble condición de *vecinos y de trabajadores en relación de dependencia y socios* de la COOPI - Cooperativa Integral Regional de Provisión de Servicios Públicos, Vivienda y Consumo Limitada-.

La Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación avaló la legitimación procesal de los amparistas con los siguientes argumentos:

- i) En su *condición de asociados de la COOPI*, tienen la legitimación procesal activa para la defensa de los derechos cooperativos que están alcanzados

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

por la ley Nacional N° 20.337 (artículos. 1, 2, 17 y cc.<sup>13</sup>) y el Estatuto Social de la entidad cooperativa.

ii) En su condición *de vecinos y usuarios del servicio de distribución y suministro de agua potable*, también se configura fuertemente su legitimación procesal activa. Ello es así toda vez que, tal como lo puso de relieve el mismo tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>14</sup>, el servicio de provisión y distribución de agua potable que es brindado por la COOPI, se desarrolla en condiciones técnicamente denominadas como “*monopolio natural*”.

Así, los asociados y/o trabajadores dependientes de la Cooperativa, por el sólo hecho de serlo en las condiciones de la ley N° 20337, les asiste un *interés jurídico* actual para promover la fiscalización judicial del procedimiento de cambio de gestión del servicio. Idéntico *interés jurídico* directo, tienen los vecinos/usuarios del servicio que advierten en el cambio de prestador, la posibilidad de ver modificadas las condiciones actuales del servicio en los ámbitos no alcanzados por la jurisdicción de la Municipalidad de Villa Carlos Paz.

El tribunal con cita de destacada doctrina puso énfasis en que “...*Debe apuntarse que la idea de monopolio natural implica que la única forma de prestar el servicio eficientemente es mediante una sola red; se excluye, por razones de estricta realidad económica, la coexistencia de redes en competencia*”<sup>15</sup>. Los monopolios de hecho o naturales exigen un tratamiento jurídico especial.

---

<sup>13</sup> B.O. 15/05/1973 y sus modificatorias.

<sup>14</sup> C. Pcial. Cont. Adm. Cba., 2 Nom., Auto N° 106 de fecha 31/03/2021 “MARCONI, MARIA ELENA Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA CARLOS PAZ – AMPARO (LEY 4915)” y en el Auto N° 108 de fecha 08/04/2021 “ALARCON RICCIARDI, NATALIA MIRTA Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA CARLOS PAZ – AMPARO (LEY 4915)” (Expte. N° 9872814, iniciado el día 09/03/2021).

<sup>15</sup> BIANCHI, Alberto B. y SACRISTÁN, Estela B. “La exclusividad zonal de las redes de distribución eléctrica. A propósito de las redes de Edenor y Edesu”, RDA 2019-121, 15, en cuya nota 22 aclara que hay

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

Asimismo se destacó que la disciplina especializada entiende que “...*El servicio de agua, normalmente, es prestado a través de un monopolio natural; modalidad que se impone frente a la conveniencia de no derrochar capital de infraestructura, lo que de ser de otro modo tornaría antieconómico el servicio o la elevación de los costos con un fuerte impacto sobre las tarifas...*”<sup>16</sup>.

La Cámara concluyo en que si los bienes y personas afectadas al servicio de distribución y provisión de agua potable por la COOPI en *condiciones de publicatio, exclusividad y monopolio natural, es una universalidad jurídica y fáctica de personas y bienes*, existe un interés jurídico actual de los asociados y usuarios en fiscalizar judicialmente, las implicancias que el traspaso de la gestión del servicio de agua potable, puedan derivarse para las otras áreas servidas por la COOPI, la que tiene compromisos anteriores, asumidos con los usuarios de las otras localidades a las que debe asegurar y garantizar la continuidad de la prestación de un servicio público que impacta sobre un derecho humano fundamental.

Por otra parte, el juzgador advirtió que la planta potabilizadora de Cuesta Blanca se integra a un sistema que se relaciona con el concepto de “*unidad de cuenca hídrica*”.

Como ha tenido ocasión de explicar la CSJN “...*la regulación jurídica del agua ha cambiado sustancialmente en los últimos años. La visión basada en un modelo antropocéntrico, puramente dominial que solo repara en la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en la utilidad pública que restringe a la actividad del*

---

"monopolio natural" cuando un mercado es servido en forma más eficiente por una sola firma, conf. HARRISON, Jeffrey, "Law and Economics", Ed. West, St. Paul, Minn., 1995, p. 220.

<sup>16</sup> BUTELER, Alfonso, “Régimen de aguas en la República Argentina”, RD Amb 61, 251, quien cita a MATA, Ismael, "Lineamientos del régimen jurídico del agua potable y saneamiento", en AA.VV., Servicio público, policía y fomento, Ed. RAP, Buenos Aires, 2005, 2ª ed., p. 528.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

*Estado, ha mutado hacia un modelo eco-céntrico o sistémico. El paradigma jurídico actual que ordena la regulación del agua no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la ley General del Ambiente. Para la Constitución Nacional el ambiente no es un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario. Ello surge del artículo 41 de la Norma Fundamental argentina, que al proteger al ambiente permite afirmar la existencia de deberes positivos en cabeza de los particulares y del Estado. En el derecho infraconstitucional se desarrollan estos deberes en la ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado... ”<sup>17</sup>.*

En ese entendimiento, el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible<sup>18</sup>. Además del ambiente como macro bien, el uso del agua es un micro bien ambiental y por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho de incidencia colectiva, uso común e indivisible<sup>19</sup>.

En tal sentido, *la concepción de unidad ambiental de gestión de las cuencas hídricas, como bien colectivo de pertenencia comunitaria y de objeto indivisible, se encuentra previsto con claridad y contundencia en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (ley N° 25688<sup>20</sup>, artículos 2°, 3° y 4°)<sup>21</sup>.*

---

<sup>17</sup> Fallos: 340:1695.

<sup>18</sup> Fallos: 329:2316 y 340:1695.

<sup>19</sup> Fallos: 342:2136 y Fallos: 343:603

<sup>20</sup> B.O. 3/01/2003.

<sup>21</sup> Fallos: 343:373.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

La Cámara actuante concluyó que “... *La cuenca del Río San Antonio es un micro bien ambiental integrado al macro bien que es el ambiente, razón por la cual, el presente proceso también presenta perfiles y caracteres que muestra en los accionantes la doble titularidad de un derecho subjetivo individual como socios cooperativos y trabajadores de la COOPI y como vecinos y usuarios de un derecho de incidencia colectiva. Una sola cuenca hídrica de carácter interjurisdiccional, que alimenta una planta potabilizadora, que a su vez abastece a una red de distribución interjurisdiccional, no puede quedar al margen de decisiones concertadas entre las jurisdicciones implicadas*”.

**VII. La legitimación extraordinaria y la protección del ambiente**

Finalmente procede al análisis del fallo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de 2º Nominación de Córdoba, del 23/09/2020, en autos “ASOCIACIÓN CIVIL AMIGOS DE LA RESERVA NATURAL SAN MARTÍN C. CONFEDERACIÓN ARGENTINA DE HOCKEY Y OTROS - AMPARO AMBIENTAL”<sup>22</sup> (expte. 6.930.120, res. 42, t. 2, folio 376-438).

En estos autos, la Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín, impugnó el accionar lesivo de las demandadas, Confederación Argentina de Hockey, Federación Cordobesa de Hockey y de la Municipalidad de Córdoba, consistente en la construcción de una cancha de hockey sobre césped sintético con agua en el Camping Municipal San Martín, zona de uso intensivo de la Reserva Natural y los daños derivados de la misma, cuales son la extracción arbórea y la alteración de la flora y fauna del lugar ante la realización de espectáculos públicos (partidos de hockey), convocantes de gran cantidad de personas al lugar.

---

<sup>22</sup> RDAmb., enero-marzo 2021, Nº 65, AbeledoPerrot, 181/229.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

El Tribunal procedió a analizar la legitimación activa de la amparista con fundamento en el artículo 43 de la CN que confiere la misma a las asociaciones que propendan a la defensa de los derechos de incidencia colectiva en general, como asimismo, en el artículo 5 de la ley Provincial de Amparo N° 4915 que autoriza la demanda de las asociaciones, con o sin personería jurídica, siempre que justifiquen mediante sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien público. Por ello, analizó los objetivos plasmados en el Estatuto de la Asociación Civil Amigos de la Reserva Natural San Martín, en cuyo artículo 2 se prevé que serán: “... *fomentar la protección del Parque General San Martín, procurar su configuración como Reserva Natural Urbana, promover la conservación del bosque nativo, de su fauna y flora, propender a la recuperación de especies arbóreas, arbustivas y herbáceas...*”, entre otros concordantes y concluyó en admitir la legitimación activa de la amparista.

También examinó la defensa de ausencia de legitimación pasiva para ser traída al proceso, por parte de la co-demandada Federación Amateur Cordobesa de Hockey sobre Césped. Al respecto, la Cámara destacó que la ley Provincial de Ambiente N° 10208, en su artículo 73 establece que son *sujetos pasivos de las acciones previstas en la misma, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que en forma directa o a través de terceros sean responsables de hechos, actos u omisiones que generen perturbación, privación, daño, amenaza o menoscabo de los intereses difusos o derechos colectivos*. Bajo tales lineamientos, y teniendo especialmente en cuenta que la Federación demandada, conforme los términos del acuerdo asumido con el Municipio no solo tiene a su cargo el financiamiento de la carpeta sintética y del riego de la Cancha de Hockey, sino que comparte con la Municipalidad de Córdoba el uso del Estadio, organizando eventos deportivos, que son justamente los que denuncia la actora como lesivos al ambiente, rechazó la defensa ensayada por la co-demandada.

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

La cuestión a dilucidar en el amparo dentro del marco de las directrices que brinda la ley General de Ambiente N° 25675 y su similar provincial N° 10208, se centró en determinar si existe reproche constitucional en la realización de la obra de que se trata y en particular, en la organización de los eventos deportivos en el Camping Municipal San Martín, condicionado el mismo a la existencia o presunción del daño ambiental que los actores invocan en su demanda.

El Tribunal ordenó el cese inmediato de toda actividad sobre la cancha de hockey construida en una reserva natural protegida y dispuso que la Municipalidad de Córdoba retrotraiga el estado de cosas al momento anterior a la instalación de su intervención. Dada la construcción de una cancha de hockey en una reserva natural protegida, está demostrada la violación del principio del debido proceso ambiental tanto por la omisión de realizar un estudio de impacto ambiental previo y fundado, no condicionado, cuanto por la omisión de la audiencia pública, más cuando se estaba imponiendo un cambio de uso de suelo de la reserva, con un significativo apartamiento de los fines ambientales de conservación, protección y no degradación a perpetuidad.

**EPÍLOGO.**

- las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales, por lo que no pueden ser consideradas como presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el sistema interamericano (OC-22/16 emitida por la Corte Interamericana);

- si a través de un recurso en sede interna que fue resuelto a favor de una persona jurídica se protegieran los derechos de las personas individuales, la corte no encuentra razón alguna para entender que dicho recurso no pueda llegar a ser idóneo

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

y efectivo, según el análisis de cada caso (OC-22/16 emitida por la Corte Interamericana);

- se admite la legitimación activa de una *comunidad aborígen* para interponer una acción de ilegitimidad (ley Provincial N° 7182) como titular de un *interés legítimo*, en preservar el carácter general y abstracto de las normas aplicables (ley N° 26160) y en razón de la especial naturaleza de los derechos en juego, la tutela de la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos originarios, con protección constitucional (artículo 75 inciso 17) y convencional (artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica) (TSJ Cba., sala contencioso administrativa);

- es *inadmisible* la representación colectiva de *un sindicato* frente a derechos individuales, de naturaleza previsional, pluriindividuales, que hacen a la consecuencia jurídica del derecho al beneficio, como es el quantum o monto del haber, de carácter patrimonial, cuya tutela judicial por la vía del amparo solo puede ser ejercida por los titulares del derecho individual (CContenciosoadministrativa 2a Nom., Córdoba);

- es *inadmisible* la representación colectiva de *un sindicato* frente a derechos individuales de carácter personalísimos, como sucede con el derecho a la salud y su interseccionalidad con la relación de empleo público, son los posibles afectados los legitimados para accionar en defensa de las prerrogativas que invocan vulneradas y no las asociaciones que los nuclean, quienes sólo podrán representarlos en la medida que exista un consentimiento expreso de aquellos (Cámara Contenciosoadministrativa 2a Nom., Córdoba);

- es admisible la legitimación activa de los *trabajadores y socios* para la defensa de los derechos cooperativos, por la ley Nacional N° 20337 (artículos. 1, 2, 17 y cc.) y el Estatuto Social de la entidad cooperativa, en tanto les asiste un *interés*

**PRECISIONES EN TORNO A LAS SITUACIONES  
JURÍDICAS ACTIVAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS  
FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN: LA OPINIÓN  
CONSULTIVA OC-22/16 DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA  
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

---

*jurídico* actual para promover la fiscalización judicial del procedimiento de cambio de gestión del servicio, son titulares de un *derecho subjetivo individual* (Cámara Contenciosoadministrativa 2a Nom., Córdoba);

- es admisible la legitimación activa de los *vecinos y usuarios* del servicio de distribución y suministro de agua potable, prestado en condiciones de *publicatio, exclusividad y monopolio natural*, en tanto que los bienes y personas de la COOPI afectadas al servicio, *es una universalidad jurídica y fáctica de personas y bienes*, existe entonces un *interés jurídico* en fiscalizar judicialmente, las implicancias que del traspaso de la gestión del servicio de agua potable, puedan derivarse para las otras áreas servidas por la cooperativa, la que tiene compromisos anteriores, asumidos con los usuarios de las otras localidades a las que debe asegurar y garantizar la continuidad de la prestación de un servicio público que impacta sobre un derecho humano fundamental. En tal sentido, el uso del agua es un micro bien ambiental y por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho de incidencia colectiva, uso común e indivisible y la *gestión de las cuencas hídricas, como bien colectivo de pertenencia comunitaria y de objeto indivisible*, confiere a los vecinos y usuarios la titularidad de un *derecho de incidencia colectiva* (CContenciosoadministrativa 2a Nom., Córdoba);

- es admisible la legitimación activa de una *asociación civil* con fundamento en el artículo 43 de la CN y artículo 5 de la ley Provincial de Amparo N° 4915 como titular de un *derecho de incidencia colectiva* para la tutela del ambiente, estando demostrada la violación del principio del debido proceso ambiental, tanto por la omisión de realizar un estudio de impacto ambiental previo y fundado, no condicionado, cuanto por la omisión de la audiencia pública, más cuando se estaba imponiendo un cambio de uso de suelo de la reserva natural, con un significativo apartamiento de los fines ambientales de conservación, protección y no degradación a perpetuidad (CContenciosoadministrativa 2a Nom., Córdoba).