

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

Suprema Corte:

-I-

Como quedó expuesto en el dictamen de fs. 56/57, donde este Ministerio Público se pronunció por la competencia originaria de la Corte, EDESUR S.A. persigue la declaración de inconstitucionalidad de las leyes 11.752 y 11.756, mediante las cuales la Provincia de Buenos Aires, no satisfecha con la consolidación de deudas anteriores al 1º de abril de 1991, dispuso para sus municipalidades una nueva consolidación de deudas anteriores al 31 de diciembre de 1995.

-II-

A fs. 259/263, la mencionada Provincia interpuso la excepción de falta de legitimación pasiva.

Expresó que las leyes impugnadas prevén regímenes de consolidación de pasivos en el ámbito de las Municipalidades que especifican y que, según el art. 12, último párrafo de la ley 11.752, "Lo dispuesto por este artículo no implica la asunción de responsabilidad por parte del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, debiendo los Municipios afrontar cualquier situación no prevista".

Afirmó que surge manifiestamente de allí que las beneficiarias del régimen son las Municipalidades de la

Provincia de Buenos Aires y de ninguna manera el Estado Provincial, quien circunscribió su participación al rol de órgano emisor de la legislación atacada de inconstitucional.

Dijo, además, que la pretensión sustancial quedó vacía de contenido ante la falta de reclamo resarcitorio alguno y que, por lo tanto, no recae sobre un "caso" o "controversia" estricta, sino sobre una mera "abstracción" que sólo daría lugar a un pronunciamiento de carácter consultivo.

-III-

Se me corrió vista de dicha defensa a fs. 289, en atención a que "podría derivar eventualmente en una declaración de incompetencia...".

-IV-

La actora ha demandado a la Provincia de Buenos Aires a raíz del dictado por ella de dos leyes de consolidación de la deuda pública. Entre otros fundamentos encaminados a tratar de demostrar la inconstitucionalidad de dichos cuerpos normativos, alega la falta de competencia del Estado Provincial para dictarlos, al haber excedido la autorización conferida en el art. 19 de la ley 23.982 por el Congreso Nacional, órgano al que compete con exclusividad la "facultad de consolidar", en los términos del art. 75, incisos 9, 11 y 19 de la Constitución Nacional.

A la luz de tales principios, observo que, como aclaró la accionante, "lo que se reclama es la inconstitucionalidad de las leyes 11.752 y 11756 y no el pago mediante

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

esta demanda de los montos que deben los municipios amparados por ambas leyes..." (el subrayado me pertenece, ver fs. 19, segundo párrafo).

Por otra parte, funda dicha inconstitucionalidad no sólo sobre la base de afirmar que la Provincia de Buenos Aires excedió la autorización conferida en el art. 19 de la ley 23.982 por el Congreso Nacional, órgano al que compete con exclusividad la "facultad de consolidar", sino también la de legislar en todo lo concerniente al crédito público de la Nación (arts. 75, inc. 4º y 124 de la Constitución Nacional). Asimismo habría afectado a la jurisdicción nacional en materia energética establecida en la ley 14.772 y el decreto 714/92; a la política nacional en dicha materia marcada por la ley 24.065; al Tesoro Nacional; a la estabilidad tributaria derivada de esas normas, etc.

Tales circunstancias conllevan ineludiblemente, desde mi punto de vista, a pronunciarme por el rechazo de la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la Provincia de Buenos Aires al progreso de la acción.

En primer lugar porque, como antes destacué, la inconstitucionalidad planteada en el sub lite se funda exclusivamente en la supuesta violación por la Provincia de Buenos Aires del reparto de competencias que la Ley Suprema establece entre ella y el Gobierno Nacional, aspecto sobre el cual no cabría demandar a los municipios aludidos en las leyes impugnadas, toda vez que no fueron quienes las sancionaron y, por lo tanto, mal podrían hacerse cargo de la defensa

directa de las normas que ellas contienen.

Y, en segundo término, porque el único argumento en que se apoya la excepcionante; esto es, que los municipios aludidos son los exclusivos beneficiarios de las leyes de consolidación impugnadas, carece de virtualidad en autos, si se tiene en cuenta -como se advierte "supra"- que no se persigue aquí el pago de monto alguno por parte de aquéllos.

Por ello, en el supuesto de otorgarse razón a la demandada, se lo haría sobre la base de un argumento que nada tiene que ver con la pretensión planteada en esta demanda meramente declarativa de inconstitucionalidad.

-V-

Por el contrario, asiste razón a la accionada en cuanto sostiene que se persigue en el caso un pronunciamiento de carácter abstracto.

En este sentido, cabe recordar que el sistema instituido por el art. 322 del C.P.C.C. exige tres requisitos para la procedencia de las acciones meramente declarativas:

a) Que concurra "estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica", entendiéndose por tal a aquella que es concreta en el sentido de que al momento de dictarse el fallo, se hayan producido la totalidad de los presupuestos de hecho en que se apoya la declaración acerca de la existencia o inexistencia del derecho discutido, condición bajo la cual sólo podrá afirmarse realmente que el fallo pone fin a una controversia actual,

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

diferenciándose de una consulta en la cual se responde acerca de la eventual solución que podría acordarse a un supuesto de hecho hipotético.

b) Que haya interés jurídico suficiente en el accionante, en el sentido de que la falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor, entendiéndose que la actualidad del interés jurídico no depende, a su vez, de la actualidad -o eventualidad- de la relación jurídica, y

c) Que se verifique un interés específico en el uso de la vía declarativa, lo que solamente ocurrirá cuando el actor no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente (conf. dictamen de este Ministerio Público en Fallos: 310:606).

Con relación al segundo de esos requisitos, cabe señalar que la actora no acreditó que en el sub examine haya mediado, por parte de las municipalidades beneficiarias del régimen de consolidación de deudas dispuesto por las leyes 11.752 y 11.756, acto concreto alguno tendiente a la aplicación de aquél, que justifique actualmente su tacha de inconstitucionalidad, pese a lo afirmado a fs. 288 vta. en torno a que habría promovido, con anterioridad a la demanda de autos, una ejecución judicial contra la Municipalidad de Esteban Echeverría, cuya sentencia de condena no habría podido ejecutar a raíz del dictado de las leyes cuestionadas.

Así lo pienso, toda vez que la interesada no alegó

tal circunstancia en el escrito de inicio de estas actuaciones, como hubiere sido menester en atención al tiempo en que dice que se produjo y, por ende, tampoco acreditó su verosimilitud en la etapa probatoria oportuna.

Es decir, la actora no invocó siquiera la existencia de una actividad explícita de las administraciones municipales dirigida a cancelar con bonos de consolidación las deudas que con ella mantienen por el suministro de electricidad para el alumbrado público, o que, por lo menos, importe una manifestación de voluntad inequívoca en el sentido de que están dispuestas a usar del beneficio controvertido en autos (cf. Fallos: 310:142).

En estas condiciones, sólo resta aplicar el criterio establecido por la Corte respecto a que la declaración de certeza, si, como en la especie, importa una indagación puramente especulativa y no responde a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, no constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (conf., a contrario sensu, Fallos: 310:606 cit., cons. 4º y sus citas, entre otros), extremo que determina la falta de legitimación activa de EDESUR S.A. en estas actuaciones.

-VI-

Opino, por lo tanto, que V.E. debe rechazar la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la Provincia de Buenos Aires y declarar que, al no existir en la

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

especie "causa" de carácter contencioso (art. 2º de la ley 27), resulta ajena a su jurisdicción el asunto propuesto por la actora en su demanda.

Buenos Aires, 15 de julio de 1997.

Es Copia

Nicolás Eduardo Becerra



E. 94. XXXII.

ORIGINARIO

Edesur S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

Buenos Aires, 17 de marzo de 1998.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 7/45 Edesur S.A. interpone demanda contra la Provincia de Buenos Aires, a cuyo efecto invoca el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y solicita que se "declare inconstitucional y por lo tanto inoponible e inaplicable a nuestra representada las leyes 11.752 y 11.756 dictadas por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires...en virtud de contravenir expresas disposiciones de la Constitución Nacional reformada en 1994 (arts. 14, 16, 17, 35, 75 y 124)" (ver fs. 8/8 vta.). Sostiene que las cuestiones "suscitadas no tienen incidencia de tipo geográfico e individual de sucursales de EDESUR, sino que la afectan unitariamente en su calidad de sociedad concesionaria del servicio público nacional de electricidad" (fs. 9). Arguye que por medio de dichas disposiciones legales el Estado provincial ha autorizado a ciertas municipalidades a pagar sus deudas con bonos de consolidación, situación que, además del perjuicio económico que le genera, viola el sistema federal vigente. Expresa que, "no satisfecha con la consolidación decretada al amparo de la autorización realizada por la Ley 23.982, la Provincia de Buenos Aires decidió realizar una nueva consolidación de deudas para sus municipalidades, arrogándose para ello una competencia propia...luego del dictado de una ley de emergencia única, y autorizada por excepcionales condiciones económicas que fueron fruto de un largo proceso de desintegración, a sólo 5 años del dictado de la

//-

-

-//- ley 11.192, la Provincia ha decidido, por su cuenta, y en violación a normas constitucionales y federales, disponer su nueva consolidación municipal" (fs. 17 vta.). Continúa diciendo que el contenido de las normas impugnadas impediría a "mis representadas percibir los créditos generados en virtud del régimen concesional del que es titular contra los municipios comprendidos en dichas normas..." (fs. 18 vta.). Argumenta que "La actitud del gobierno bonaerense sólo puede neutralizarse a través del pronunciamiento de esa Excelentísima Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucional lo dispuesto por las leyes 11.752 y 11.756 y decretos reglamentarios nros. 689, 690 en cuanto consolidan la deuda municipal a favor del concesionario en bonos emitidos por las mismas deudoras. Indudablemente que además de ser original la forma de pagar una deuda de origen comunal, no es menos cierto que se trata de títulos de poco o ningún valor comercial para el concesionario" (fs. 33). Denuncia que "...mientras los contribuyentes en su condición de titulares de dominio hacen frente a sus obligaciones tributarias, las Municipalidades han dejado impagas sus facturas de luz eléctrica" (fs. 37).

2º) Que a fs. 243/257 comparece el Estado Nacional citado como tercero en estas actuaciones; cuestiona la procedencia de la vía procesal intentada en tanto considera que no media incertidumbre, perjuicio o lesión actual, ni se ha argüido que no exista al alcance de la interesada otra vía legal que disipe inmediatamente la incertidumbre invocada. Solicita, por las diversas razones que desarrolla en dicha ocasión, el rechazo de la demanda.

-//-

ORIGINARIO

Edesur S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

-//- 3º) Que a fs. 259/263 se presenta la Provincia de Buenos Aires, opone excepción de falta de legitimación pasiva como de previo y especial pronunciamiento, y a fs. 264/ 272 contesta la demanda.

A fin de dar sustento al planteo perentorio que articula expresa que del "texto de la normativa apuntada surge en forma manifiesta que los beneficiarios del régimen de saneamiento financiero y consolidación de deudas previstos en aquellas leyes, son los MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y de ninguna manera el Estado provincial mismo, que circunscribe su participación al rol de órgano emisor de la legislación atacada de inconstitucional" (fs. 259).

Sostiene que la acción ha sido mal dirigida contra la provincia pues la normativa impugnada prescribe "un sistema de consolidación de deudas en el cual el Fisco provincial carece de participación y en el que no le cabe responsabilidad patrimonial alguna". El Estado provincial ha sido demandado en tanto "ORGANO EMISOR DE LA NORMA OBJETADA" y como tal, según manifiesta, no es titular de la relación jurídica en que se sustenta la pretensión. No resulta pertinente interponer una "acción declarativa de inconstitucionalidad para atacar normas generales".

4º) Que la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta como de previo y especial pronunciamiento debe ser resuelta en esta oportunidad ya que resulta manifiesta. El código adjetivo, por razones de economía procesal y de una más pronta afirmación de la seguridad jurídica, admite el

//-

-//- tratamiento de la carencia de legitimación sustancial en forma previa a la sentencia en la medida en que revista el carácter referido (art. 347, inc. 3º, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), el que se configura cuando alguna de las partes en litigio no es la titular de la relación jurídica sustancial que da origen a la causa, con prescindencia de que la pretensión tenga o no fundamento (confr. Fallos: 310:2943; causa Z.15.XXIII "Zacarías, Claudio H. c/ Córdoba, Provincia de y otros s/ sumario", pronunciamiento del 25 de febrero de 1992).

5º) Que la relación de los antecedentes, y afirmaciones efectuadas por las partes en sus escritos iniciales, desarrollados en los primeros tres considerandos de este pronunciamiento, demuestran, con suficiente evidencia, que la relación sustancial que da origen a este proceso está constituida por el vínculo existente entre la empresa actora y las distintas municipalidades deudoras, a las que se les ha concedido el beneficio legal que por esta acción se intenta cuestionar. En efecto, son dichos entes los que reciben el servicio de electricidad y los que, en su mérito y en su caso, deberán afrontar las deudas que se hayan generado; la provincia no integra ese vínculo obligacional.

El hecho de que el Estado provincial, por medio de las leyes 11.752 y 11.756, les haya reconocido a algunos municipios la facultad de cancelar sus deudas en bonos no lo transforma en parte de la relación jurídica referida.

La actividad legislativa provincial sólo determina el marco legal aplicable; su cuestionamiento debe ser encauzado, entre quien se dice afectado por el régimen y quien re

-//-

ORIGINARIO

Edesur S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

-//-sulta su beneficiario, por la vía procesal que en cada supuesto establecen las normas locales de procedimiento, y, en su caso, con relación a las cuestiones federales que puedan estar en juego, por la contemplada por el art. 14 de la ley 48.

6º) Que no es óbice a lo expuesto que este Tribunal haya reconocido en el orden nacional la procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad y que ella pueda ser instaurada ante esta Corte, pues para que dicha vía procesal sea admitida resulta una condición ineludible que se configuren los requisitos que determinan su intervención en instancia originaria, cual es que un Estado provincial sea parte adversa de quien efectúa el cuestionamiento (confr. los pronunciamientos publicados en Fallos: 307:1379, 2384; 308:1489; 310:142). De lo contrario la vía escogida no puede ser admitida. Esto es lo que sucede en la especie, pues no cabe calificar al Estado provincial como "parte adversa" en tanto no es el deudor de los créditos acerca de los cuales se esgrime la pretensión. No integra la relación jurídica sustancial sobre la base de la cual se demanda.

7º) Que no modifica tal conclusión el hecho de que la actora interponga la acción en virtud de la actividad legislativa de la Provincia de Buenos Aires, porque ello no es suficiente para hacerla "parte" en la obligación ya referida, y, como tal, legitimada pasiva para ser demandada.

Una conclusión distinta importaría admitir las acciones declarativas directas de inconstitucionalidad por vía

-//- de demanda, o de acción, extremos que no ha aceptado este Tribunal; y transformar en parte procesal a los estados provinciales en todos aquellos expedientes en los que se tachase de inconstitucional una norma dictada por ellos, a pesar de no mediar un vínculo directo con quien interpone tal pretensión.

Por la vía pretendida se lograrían declaraciones generales de inconstitucionalidad, ajenas a la específica modalidad que ha admitido la Corte.

8º) Que es preciso decir que el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales nacionales por los arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional se define, de acuerdo con una invariable interpretación, como el que se ejercita en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2 de la ley 27; es decir aquellas en las que se persigue en concreto la determinación del derecho entre partes adversas. Por ello no se está en presencia de tal situación cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes. La cuestión en examen no puede ser asimilada al supuesto de "casos contenciosos", previsto en la norma citada, los únicos en los que los tribunales federales pueden ejercer su jurisdicción, ya que la descripción efectuada impide calificarlo como tal (Fallos: 311:421, considerando tercero).

9º) Que la pretensión esgrimida permite al Tribunal señalar que se excedería en mucho la función encomendada a este Poder si no se admitiese el planteo opuesto por el Estado provincial y, en consecuencia, se siguiese adelante con este proceso. Su examen exigiría emitir un pronunciamiento

-//-

ORIGINARIO

Edesur S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

-//- de carácter genérico por medio del cual, ineludiblemente, se juzgasen las bondades del sistema vigente, función que le está vedada a esta Corte ejercer si no se configuran los presupuestos sustanciales y procesales que cabe calificar como inevitables y necesarios a riesgo de incurrir en el caso contrario en una desviación de poder.

10) Que es preciso poner de resalto que en términos generales la facultad de los particulares para acudir ante los jueces en procura de tutela de los derechos que consideran que les asisten no autoriza a prescindir de las vías que determinan los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, y sus leyes reglamentarias, para el ejercicio de la jurisdicción que aquélla otorga a esta Corte.

Por ello y oído el señor Procurador General se resuelve: Hacer lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la Provincia de Buenos Aires y, en consecuencia, rechazar la demanda instaurada en su contra. Con costas (arts. 68 y 69, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA