

Buenos Aires, 11 de diciembre de 2007

Vistos los autos: "Cohen Arazi, Eduardo c/ EN Jefatura de Gabinete - resol. 155/01 - y otro s/ empleo público".

Considerando:

1º) Que los antecedentes del caso y los agravios expuestos por la Procuración del Tesoro de la Nación, han sido adecuadamente relatados en los apartados I y II del dictamen del señor Procurador General de la Nación, a los que cabe remitirse por razones de brevedad.

2º) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible en los términos del art. 14, inc. 1º, de la ley 48, pues se dirige contra una sentencia contraria a la validez de las normas federales (arts. 8º de la ley 25.344 y 12 del anexo III del decreto 1116/2000) en que la apelante ha fundado su derecho.

El art. 8º de la ley 25.344 dispone que *"En todos los casos, promovida una acción contra los organismos mencionados en el artículo 6º, cualquiera sea la jurisdicción que corresponda, se remitirá por oficio a la Procuración del Tesoro de la Nación copia de la demanda, con toda la prueba documental acompañada y se procederá, cumplido este acto, a dar vista al fiscal, para que se expida acerca de la procedencia y competencia del tribunal"*. A su vez, el art. 12 del anexo III del decreto 1116/2000 precisa que la remisión de tales piezas procesales es *"...al solo efecto de su conocimiento..."*, que el oficio judicial debe ser acompañado *"...con el formulario que, como Anexo I, integra la presente regulación"* y, por último, que *"no se correrá traslado de la demanda hasta que conste en autos en forma fehaciente el diligenciamiento del oficio requerido"*.

3º) Que la controversia planteada entre las partes de esta causa podría resumirse del siguiente modo: de acuerdo

con la posición asumida por el actor, los arts. 8º de la ley 25.344 y 12 del Anexo III del decreto 1116/2000 resultan violatorios del principio de igualdad y del derecho de defensa en juicio, puesto que otorgan a una de las partes en litigio, el Estado Nacional, el privilegio de tomar conocimiento de la demanda antes de su notificación permitiéndole, de este modo, contar con un plazo más extenso que el de 60 días para articular su defensa. Además, sostiene que en tanto los servicios jurídicos tienen la obligación de informar al Procurador del Tesoro de la existencia de una causa en contra del Estado el mismo día en que se notifica la demanda, la normativa cuestionada impone una carga personal innecesaria. Por su lado, la Procuración del Tesoro defiende la norma al entender que se trata de una regulación razonable e indispensable de los efectos de la alta tasa de litigiosidad que compromete al Estado Nacional y de la insuficiencia de los mecanismos de control establecidos. Asimismo, señala que la comunicación impugnada no es una carga personal sino sencillamente un deber procesal originado en la necesidad de unificar criterios en la gestión de la defensa del Estado en juicio.

4º) Que de los antecedentes parlamentarios de la ley surge que, según el mensaje de elevación del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, que luego de algunas modificaciones se convirtió en la ley 25.344, el capítulo referido a los juicios contra el Estado Nacional —donde se inserta el art. 8º— tuvo por objeto, entre otras medidas propuestas para intentar revertir en el menor tiempo posible la grave situación económico financiera en la que se encontraba el país, hacer más eficiente la defensa del Estado Nacional cuando resulta demandado, garantizándole el ejercicio de la garantía constitucional de defensa en juicio. Además, se tuvo especialmente en cuenta, a la hora de diseñar dichas normas pro-

cesales, la necesidad de enfrentar el pasivo judicial del Estado en tanto reviste significativa importancia (ver mensaje nº 42/99, en el orden del día nº 8, Cámara de Diputados, pág. 120/121).

Asimismo, queda claro de tales antecedentes la preocupación de los legisladores por la situación de indefensión en la que se encuentra el Estado Nacional, la baja calidad de su defensa en juicio y el alto nivel de litigiosidad existente. En este sentido, afirmaron que el nuevo sistema de notificaciones estaba plenamente justificado ante la falta de un relevamiento completo de los juicios contra el Estado y en atención a que las medidas previstas tienden a dar capacidad al sector público para mejorar la gestión de su defensa mediante la asignación a la Procuración del Tesoro de la facultad de intervenir en los casos que crea conveniente y ordenar la situación de indefensión que se ha producido, entre otros motivos, por la falta de conocimiento de muchos juicios iniciados contra diversos organismos de la Administración Pública (v. versión taquigráfica de la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de la Nación del 23 de marzo de 2000, Orden del día Nº 8, páginas 58/59, 98/99, 115/116, 130/134).

5º) Que se trata de establecer entonces si, tal como lo pretende la actora, el deber de comunicar a la Procuración del Tesoro de la Nación la promoción de un juicio contra el Estado, en los términos de los arts. 8º de la ley 25.344 y 12 del Anexo III del decreto 1116/00, altera los derechos constitucionales invocados por esa parte o si, por el contrario, se trata de una reglamentación que busca articular su ejercicio con los fines que legítimamente el Congreso se propone alcanzar (en el caso, mejorar y garantizar la defensa del Estado en juicio). Cabe recordar que las leyes son susceptibles de reproche si introducen una limitación a los

derechos sin justificación en los fines cuya realización procuran (doctrina de Fallos: 311:394; 312:435, entre otros).

6º) Que la conclusión del demandante acerca de que el cumplimiento de la comunicación establecida en el art. 8º de la ley 25.344 viola su derecho de defensa e igualdad ante la ley se apoya en dos premisas: el mayor plazo con que contaría el Estado para contestar la demanda y en el gasto o costo que se impone de manera completamente gratuita o innecesaria. A éstas, el tribunal *a quo* añadió un avasallamiento de la independencia de los jueces.

De manera preliminar, se debe puntualizar que la postura del accionante tiene un presupuesto infundado, a saber: que el plazo de 60 días para contestar la demanda sería *el máximo* que puede otorgarse al Estado para preparar su defensa y que, por ende, toda ley que —directa o indirectamente— confiera una extensión del tiempo disponible, acordaría una ventaja incorrecta o injusta. El problema de este argumento es que no se apoya en ninguna razón constitucional por la cual el plazo legal para contestar la demanda —sin el efecto atribuido a la ley 25.344— deba ser considerado el máximo que la ley puede acordar. Además, nada en la argumentación de la actora o del tribunal *a quo* demuestra que, aun si la consecuencia de la ley fuese dar más tiempo al gobierno para preparar su defensa, ello implique conceder una ventaja injusta al gobierno sobre su contraparte.

No se ha alegado que la comunicación a la Procuración del Tesoro ocasione una dilación o demora excesiva del proceso. Tampoco que la notificación anticipada le irroque, en principio, un gasto de tal magnitud que impida o torne demasiado oneroso su acceso a la justicia. En otras palabras, no se comprende cuál sería el perjuicio que le provoca al demandante comunicar al Estado que ha iniciado un juicio en su

contra y acompañar la prueba documental, antes de que se corra traslado de la demanda y mientras se sustancia el procedimiento de habilitación de la instancia judicial.

Como surge de las consideraciones precedentes, no están dadas las condiciones para examinar una posible violación al principio de igualdad ante la ley, puesto que no está demostrada cuál sería la asimetría, desventaja o inferioridad en que la ley pondría a la parte actora respecto de la demandada. Según doctrina del Tribunal, para que dicha garantía pueda considerarse vulnerada es necesario que la norma legal establezca distinciones irrazonables o inspiradas en fines de ilegítima persecución, indebido favor, privilegio o inferioridad personal (Fallos: 254:204; 310:849, entre muchos otros). Incluso en la versión del principio de igualdad aplicada específicamente a las partes de un pleito, el Tribunal ha utilizado un criterio que exige la concurrencia de una restricción en las posibilidades de actuación en perjuicio de quien denuncia el trato desigual (ver Fallos: 312:367, considerando 6º, entre otros).

En definitiva, que el Estado tenga más tiempo que antes de la sanción de la ley 25.344 para organizar sus defensas (o, como dice la parte actora: permitir al Procurador estudiar mejor el caso, dar instrucciones sobre las defensas que deben articularse o, incluso patrocinar el juicio él mismo), en nada compromete la efectiva tutela de los derechos a la igualdad ante la ley y de defensa en juicio que invoca el actor como sustento de su planteo de inconstitucionalidad.

7º) Que tampoco parece tratarse de una ley que resulta innecesaria o caprichosa. En efecto, tal como surge del mensaje de elevación del proyecto de ley como de la discusión parlamentaria antes referida, la comunicación prevista en el art. 8º de la ley 25.344 antes de que el juez ordene el tras-

lado de la demanda, tiene como único objeto que el órgano encargado de la defensa del Estado cuente con la información necesaria para mejorar sus políticas de actuación judicial.

No resulta óbice a ello la obligación que pesa sobre los servicios jurídicos de informar a la Procuración acerca de toda demanda que se inicie contra el Estado (ver los arts. 9º del decreto 411/80 y 31 del decreto 2140/91), pues dicho deber existía al momento del dictado de la ley impugnada y quienes participaron en su sanción lo consideraron insuficiente, junto con las demás herramientas orientadas a lograr un registro actualizado de aquellos juicios, para garantizar el derecho constitucional de defensa en juicio del Estado. Justamente, esta deficiencia fue particularmente tenida en cuenta para arribar a la conclusión de que era indispensable el establecimiento de nuevas reglas procesales que permitan al Estado, con anterioridad a la notificación de los servicios jurídicos, contar con la información necesaria respecto a los términos de las demandas interpuestas en su contra. Tanto es así, que junto al deber de los particulares de comunicar a la Procuración los juicios que inicien contra el Estado Nacional, de conformidad con el art. 8º de la ley 25.344, se mantuvo la obligación que, en el mismo sentido, pesa sobre los servicios jurídicos (ver art. 3º del decreto 1116/00).

Cabe señalar que en el proyecto de la ley 25.344 se preveía otra medida tendiente a cumplir con el mismo fin buscado por la norma en examen, que fue desechada. En efecto, el art. 7º, en su redacción original, preveía la suspensión, por 180 días hábiles judiciales, de la tramitación de los juicios que tenían por objeto el cobro de sumas de dinero contra el Estado; disposición que, por tener objeciones constitucionales, tuvo un enérgico rechazo por parte de los legisladores (ver, especialmente, la intervención de la diputada Elisa

Carrió en la sesión del 23 de marzo de 2000, pág. 130).

De todo lo cual se desprende que el legislativo tuvo en cuenta medios alternativos que en algunos casos mostraron su ineficacia y en otros fueron descartados por interferir en los derechos más allá de lo imprescindible.

8º) Que en el mismo sentido, tampoco se advierte que esta reglamentación vulnere la independencia del Poder Judicial, como lo sostiene el tribunal de alzada, pues la firma del juez en el oficio de remisión de la documentación exigida por la norma no tiene entidad propia para comprometer su independencia de criterio en el fallo final de la causa.

9º) Que con arreglo a lo expuesto, debe concluirse que el régimen legal en cuestión no infiere, como se ha sostenido, ofensa alguna a la Constitución; no configura una irrazonable reglamentación de los derechos individuales en juego. Primero, porque sólo busca asegurar la eficiente defensa en juicio del Estado Nacional, condición indispensable para que se produzca un debate efectivo entre las partes y un fallo judicial informado. Segundo, porque, a menos que en el caso concreto se demuestre lo contrario, de las normas atacadas no se deriva impedimento alguno para que las personas promuevan la acción de la justicia en defensa de sus intereses, prueben su derecho y, en tal caso, obtengan el fallo judicial que así lo reconozca. Tercero, porque, el art. 8º de la ley 25.344 y su reglamentación solamente disminuyen las mayores chances de ganar un juicio contra el Estado por efeto de su desorganización y su consiguiente dificultad para ser oído, chance a la que nadie razonablemente puede tener derecho, mucho menos un derecho constitucionalmente protegido.

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente

devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de
NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN
CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia)- CARMEN M.
ARGIBAY.

ES COPIA

DISI -//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación, al que se remite en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recursos extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente devuélvase. E. RAUL ZAFFARONI.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por la **Procuración del Tesoro de la Nación** representada por la Dra. **Rosa Haydeé Am**, con el patrocinio letrado **del Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Horacio Daniel Rosatti**.
Traslado contestado por **Eduardo Cohen Arazi**, actor en autos, representado por el Dr. **Dante Giadone**, con el patrocinio letrado del Dr. **Horacio J. Costa**
Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal Sala V**
Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5**