Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 10 de Diciembre de 2020

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 39/46 Natalia Paula Lorena Apa promovió acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Buenos Aires, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en el que dice encontrarse frente a los reclamos efectuados por la Caja de Previsión y Seguro Médico de dicha provincia, mediante los cuales se le ha exigido el pago de los aportes jubilatorios previstos por la ley local 12.207 y sus modificatorias 12.696 y 13.314, correspondientes a los períodos en los que se desempeñó exclusivamente en relación de dependencia, sin ejercer actividad autónoma alguna.

Impugnó asimismo los arts. 4°, 6°, 9° y 35, inc. d) de la citada ley provincial, en los que se establece la afiliación y contribución obligatoria al fondo de la referida Caja para los médicos en ejercicio en la provincia, sin prever excepción alguna para aquellos profesionales que –como en su caso- se encuentren trabajando en relación de dependencia y que, en consecuencia, realicen sus respectivos aportes previsionales a través de los descuentos de haberes efectuados por sus empleadores. Tales disposiciones, a su entender, resultan manifiestamente violatorias del principio constitucional que impide la superposición de aportes, contenido en el art. 14 bis de la Ley Fundamental.

A fs. 50 esta Corte declaró su competencia para entender en el caso por vía de su instancia originaria, ordenó correr traslado de la demanda al Estado provincial y citar a dicha Caja para que tome la intervención que pudiera corresponderle en defensa de sus derechos (art. 94 del código adjetivo).

A fs. 75/81 la Provincia de Buenos Aires contestó la demanda y opuso la excepción de falta de legitimación pasiva por considerar que no es titular de la relación jurídica sustancial que dio origen al proceso, la que está constituida –según sostiene- por el vínculo existente entre la actora y la Caja de Previsión Social para Médicos local.

Agregó que el hecho de que el Estado provincial sea el órgano emisor de la normativa cuya inconstitucionalidad se persigue, no lo hace parte en el pleito.

A fs. 83/84 la parte actora contestó el traslado que le fue conferido y solicitó el rechazo de la defensa planteada, con fundamento en lo decidido por este Tribunal en las causas “Palópoli c/ Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 323:19 y sus citas) y CSJ 240/2003 (39-S)/CS1 “Stiefel, Juan Carlos c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa”, sentencia del 19 de agosto de 2004.

2°) 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. 3°, 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 (cfr. Fallos: 310:2943; 321:551 y sus citas).

3°) Que de los términos de la demanda surge que el organismo que pretende exigirle a la actora el pago de aportes correspondientes al sistema de previsión y seguridad social creado mediante la ley local 12.207, es la Caja de Previsión y Seguro Médico de la Provincia de Buenos Aires. Dicha Caja funciona con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público no estatal; es autárquica y tiene por objeto organizar y administrar el referido sistema, que se funda en los principios de solidaridad profesional complementado con la equidad que relaciona los aportes efectuados con los beneficios a percibir (arts. 1° y 2°). A su vez, de acuerdo con lo previsto en el art. 4° de la citada ley 12.207, la provincia no contrae obligación alguna que se relacione con las emergentes de su funcionamiento. De ahí, pues, que la Caja no puede ser identificada con el Estado provincial (arg. Fallos: 330:103 y 173, entre muchos otros).

En tales condiciones, no cabe tener a la Provincia de Buenos Aires como parte sustancial en la litis (cfr. Fallos: 325:246), y, en consecuencia, corresponde admitir la excepción opuesta.

4°) Que no modifica tal conclusión el hecho de que la provincia sea el órgano emisor de la norma, porque ello no la convierte, por esa sola circunstancia, en parte sustancial del proceso, ya que la actividad legislativa provincial solo determina el marco jurídico aplicable y su cuestionamiento debe ser encauzado entre quien se dice afectado por el régimen que se impugna y quien resulta su beneficiario (Fallos: 321:551; 325:961; 326:3529, entre otros).

5°) Que las decisiones del Tribunal en las que la actora pretende sustentar su posición, tampoco obstan a la procedencia de la defensa opuesta.

En efecto, en la causa “Palópoli” (Fallos: 318:2503), y en los precedentes a los que remite ese pronunciamiento (“Cadopi”, Fallos 317:581, y “Espinosa Buschiazza”, Fallos: 318:532), la circunstancia que determinó la competencia de esta Corte fue el contenido federal de la materia del pleito, ya que se encontraba en tela de juicio la inteligencia de las disposiciones del decreto 2293/92 sobre “profesionales universitarios y no universitarios que posean títulos con validez nacional”, que tuvo por finalidad reglamentar el decreto-ley 14.983/57 (ratificado por ley 14.467) sobre

"autenticación de actos públicos y procedimientos judiciales de las provincias", norma legal reglamentaria a su vez del art. 7° de la Constitución Nacional (conf. último considerando del decreto 2293/92), cuya naturaleza federal había sido reconocida por el Tribunal a través de pronunciamientos expresos acerca de la ley 44, antecedente inmediato del citado decreto-ley (cfr. dictamen de la señora Procuradora General sustituta del 8 de julio de 1993 en la causa "Cadopi", al que remitió esta Corte en su sentencia del 9 de junio de 1994, Fallos: 317:581 y sus citas).

En los casos citados, la Provincia de Buenos Aires –a diferencia de lo que ocurre en el *sub examine*- sí era parte sustancial, ya que el estado de incertidumbre jurídica que se pretendía hacer cesar a través de una declaración del Tribunal, se había generado por la no aplicación en jurisdicción bonaerense del referido decreto 2293/92, pese al compromiso asumido al respecto en el art. 11 del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", ratificado mediante la ley nacional 24.307 y la provincial 11.463.

6°) Que en relación al caso "Stiefel", sentencia del 19 de agosto de 2004, también invocado por la actora como un antecedente favorable a su postura, es preciso poner de resalto que el Tribunal modificó el criterio allí adoptado en la causa sustancialmente análoga caratulada "Gandola, Ignacio Francisco c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" (CSJ 214/2017), pronunciamiento del 26 de diciembre de 2018, pues el

thema decidendum exigía dilucidar puntos de derecho público provincial, ya que lo medular de la disputa, tal como quedó en evidencia al dictar esta Corte la sentencia definitiva en aquel caso (Fallos: 334:1346), remitía necesariamente a determinar los alcances de la ley previsional 11.089 de la Provincia de Santa Fe.

También se recordó en esa oportunidad que no era un impedimento para la decisión que se tomaba el hecho de que el actor haya invocado el respeto de cláusulas constitucionales que, según su interpretación, garantizarían el derecho invocado, pues la nuda violación de garantías de tal naturaleza, provenientes de autoridades de provincia, no sujeta por sí sola las causas que de ella surjan al fuero federal.

Desechada de tal manera la competencia originaria de esta Corte en razón de la materia, la que se limita –valga destacarlo- a los asuntos basados directa y exclusivamente en preceptos federales, la condición de parte sustancial del Estado provincial resultó irrelevante para decidir al respecto.

7°) Que en tales condiciones, al no resultar aplicables los precedentes citados en los considerandos 5° y 6°, se admitirá –tal como se anticipó- la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la Provincia de Buenos Aires. En consecuencia, no se configura en el caso la competencia originaria del Tribunal prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, ya que la Caja de Previsión y Seguro

Médico de la Provincia de Buenos Aires -entidad autárquica- no es una persona aforada a dicha jurisdicción constitucional.

Ello no obsta a la tutela que esta Corte eventualmente pueda dar a los aspectos federales que el litigio pudiere comprender, la que deberá procurarse por la vía del recurso extraordinario, en la medida que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes (Fallos: 338:515 y sus citas, entre muchos otros).

8°) Que el Tribunal encuentra suficiente mérito para disponer que las costas sean soportadas en el orden causado, ya que la doctrina emergente de los precedentes “Palópoli” y “Stiefel” ya citados, la que incluso fue el fundamento de la decisión de fs. 50, pudo inducir a la actora a promover la demanda ante la instancia originaria del Tribunal (arts. 68, segundo párrafo, y 69 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), máxime cuando ha mediado recientemente un cambio de jurisprudencia tal como se indicó en el considerando 6° de este pronunciamiento (arg. art. 73 del código citado).

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal a fs. 49, se resuelve: Admitir la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta a fs. 75/81 por la Provincia de Buenos Aires y, en consecuencia, declarar la incompetencia de esta Corte para seguir entendiendo en el asunto por vía de su instancia originaria. Costas por su orden. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Parte actora: **Natalia Paula Lorena Apa**, con el patrocinio letrado del **Dr. Germán Santiago Fernández.**

Parte demandada: **Provincia de Buenos Aires**, representada por el **Dr. Alejandro Fernández Llanos.**