

Buenos Aires, 31 de marzo de 1999.

Vistos los autos: "Gómez Diez, Ricardo y otros c/ P.E.N.  
- Congreso de la Nación s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1º) Que tres diputados nacionales elegidos en el distrito electoral de Salta, "en su condición de ciudadanos y por la representación que invisten de su provincia", promovieron "demanda declarativa de inconstitucionalidad y de certeza" (fs. 1), en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley 24.699, por la que - entre otras disposiciones- se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" del 12 de agosto de 1993. A juicio de los actores, esa ley crea un estado de incertidumbre -que pretenden que se haga cesar- acerca de cuándo se efectivizaría el nuevo régimen de coparticipación a que se refiere el art. 75, inc. 2º, de la Constitución Nacional, y se opone a lo establecido en la cláusula transitoria sexta de la Carta Magna, en tanto mantiene el régimen anterior más allá de la fecha prevista en dicha cláusula. Asimismo solicitaron que se requiriese al Congreso de la Nación -por intermedio de la Cámara de Senadores- que antes del 31 de diciembre de 1996 se sancione la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, de conformidad con lo dispuesto por las mencionadas disposiciones constitucionales. Asimismo, de no dictarse la nor-

-//-

-//- ma dentro de dicho período, pidieron al Poder Judicial - con el propósito de que el transcurso del tiempo no alterase la esencia y el fin de la pretensión- que determinara "un plazo razonable dentro del cual la accionada deberá cumplimentar el objeto de esta demanda" (fs. 5).

2º) Que el juez de primera instancia rechazó in li-  
mine la demanda (fs. 35/36). Como fundamento, expresó que la actora no demostró que mediara un estado de incertidumbre ni la inexistencia de otros medios legales, y que la pretensión de emplazar al Congreso para sancionar una ley excede el marco de la acción de certeza. La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó tal pronunciamiento (fs. 54/55). Fundó su decisión en que la impugnación de inconstitucionalidad no debe dirigirse contra los órganos que intervienen en el proceso de formación y sanción de las leyes, sino contra los responsables de su aplicación. De igual modo, juzgó que no resulta admisible un pronunciamiento de condena respecto de quien no es parte en las presentes actuaciones y, menos aún, que pueda establecerse un plazo para el cumplimiento de la pretensión, la cual, en tanto importa la puesta en marcha del mecanismo de formación de las normas, resulta un cometido por principio ajeno a la función jurisdiccional.

Contra esa sentencia los actores interpusieron el recurso extraordinario que fue concedido mediante el auto de fs. 70.

3º) Que en el escrito respectivo (fs. 57/68) reiteran que los fines de la "presente acción consisten básicamen

-//-

-//- te en hacer cesar el estado de incertidumbre que ha generado la sanción de la ley 24.699...y en que se declare la inconstitucionalidad...(de ésta)...por estar en pugna con la cláusula transitoria sexta de la Carta Magna" (fs. 63). Aducen que "cuentan con una nítida acción legitimada tanto como legisladores cuanto como ciudadanos", sin que la "primera cualidad" deba "interpretarse como una suerte de proyección judicial de una esfera estrictamente política parlamentaria", sino como la búsqueda de la declaración de inconstitucionalidad ante el órgano competente (fs. 64), que puede determinarla aun de oficio si se hallan involucrados, como ocurriría en el sub lite, "aspectos decisivos concernientes al orden público constitucional" (fs. 65).

4º) Que, en primer término, corresponde dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores, pues ella constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal, como adecuadamente lo puntualizó el señor Procurador General en el capítulo V de su dictamen. Al respecto, conviene recordar que si bien en numerosos precedentes esta Corte admitió la existencia, en el orden nacional, de las acciones declarativas de mera certeza y de inconstitucionalidad, dicha admisión quedó sujeta al cumplimiento de los recaudos a que alude el anteriormente citado art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (conf. Fallos: 306:1125; 307:1379, 2384; 308:1489, 2268, 2569; 310:142, 606, 977; 311:1835), entre los que se destaca la necesidad -//-

-//- de la existencia de un caso en el que el titular de un interés jurídico concreto busca fijar la modalidad de una relación jurídica o prevenir o impedir las lesiones a un derecho de base constitucional.

5°) Que dicha necesidad surge de los arts. 116 y 117 (100 y 101 antes de la reforma de 1994) de la Constitución Nacional, los cuales, siguiendo lo dispuesto en la sección II del art. III de la ley fundamental norteamericana, encomiendan a los tribunales de la república el conocimiento y decisión de todas las "causas", "casos" o "asuntos" que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución; expresiones estas últimas que, al emplearse de modo indistinto, han de considerarse sinónimas, pues, como afirma Montes de Oca con cita de Story, en definitiva, aluden a "un proceso (...) instruido conforme a la marcha ordinaria de los procedimientos judiciales" (Lecciones de Derecho Constitucional, Menéndez, Buenos Aires, 1927, t. II, pág. 422). De ahí que, en análoga línea de razonamiento, al reglamentar al citado art. 100 (hoy 116), el art. 2° de la ley 27 expresa que la justicia nacional "nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte" (subrayado añadido).

6°) Que, sobre la base de tales disposiciones, una constante jurisprudencia del Tribunal expresó que dichos casos "son aquéllos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas", motivo por el cual no hay causa "cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas

-//-

-//- o actos de los otros poderes"; ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (Fallos: 307:2384, considerando 2º, sus citas, y muchos otros).

7º) Que el fundamento último de este criterio es el de salvaguardar el principio constitucional de la división de poderes. Así lo consideró el legislador al tratar el proyecto de la ley 27 cuando, por intermedio del miembro informante senador Zapata, se expresó que si la judicatura "se pronunciara sobre una ley sin partir de un proceso", saldría de "su esfera para penetrar en el Poder Legislativo", expresión recordada en el precedente de Fallos: 30:281. De modo semejante se manifestó la doctrina, al señalar que "sin una noción exacta del concepto enunciado, más de una vez se ha pretendido, sin embargo equivocadamente, convertir al Judicial en un poder despótico, atribuyéndole en cualquier caso y en cualquier sentido facultades para juzgar y anular las resoluciones y actos de los poderes legislativo o ejecutivo" (Arturo Bas, El derecho federal argentino, Abeledo, Buenos Aires, 1927, t. I, pág. 340).

8º) Que tal ha sido la interpretación acordada al punto por este Tribunal a través de una invariable jurisprudencia, según la cual "si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de la necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como 'un pleito o de

-//- manda en derecho instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento', según el concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental" (Fallos: 156:318; 227:688; 245:552, entre muchos otros) (el subrayado es añadido).

9º) Que, con tal comprensión, la existencia de "caso", "causa" o "asunto" presupone -como surge del propio art. 116 de la Ley Fundamental y ha sido recordado precedentemente- la de "parte", esto es, la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. En ese orden de ideas, como lo ha destacado la jurisprudencia norteamericana, "al decidir sobre legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer", el cual "resulta esencial para garantizar que [aqué] sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal" ("Flast v. Cohen", 392 U.S. 83), y, en definitiva, y como fue señalado por el juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Antonin Scalia, a fin de preservar al Poder Judicial de "la sobrejudicialización de los procesos de gobierno" ("The doctrine of standing as an essential element of the separation of powers", 17 Suffolk Univ. Law Review, 1983, pág. 881). En síntesis, la "parte" debe demostrar la existencia de un "interés especial" en el proceso ("Sierra

-//-

-//- Club v. Norton", 405 U.S. 727) o, como ha expresado esta Corte (Fallos: 306:1125; 307:1379; 308:2147; 310:606, entre muchos otros), que los agravios alegados la afecten de forma "suficientemente directa", o "substancial", esto es, que posean "suficiente concreción e inmediatez" para poder procurar dicho proceso.

10) Que, en relación con ello, cabe descartar, en primer término, que pueda considerarse que los actores han promovido esta causa en representación de la Provincia de Salta. Sobre el particular -como acertadamente lo señala el señor Procurador General- debe recordarse que los diputados nacionales no son los representantes de la provincia o distrito electoral por el cual han sido elegidos, pues tal cometido incumbe al titular de su Poder Ejecutivo en el ámbito de las competencias que le son propias. Por lo demás, no han alegado ni demostrado haber recibido poder de la autoridad competente.

11) Que, sentado lo que antecede, parece claro que en estas actuaciones no existe legitimación de los actores, sea en su condición de "ciudadanos" o bien en el específico carácter de diputados nacionales.

12) Que, en cuanto a lo primero, cabe poner de manifiesto que el de "ciudadanos" es un concepto de notable generalidad, pues su comprobación no basta para demostrar la existencia de un interés "especial" (en los términos de la Suprema Corte de los EE.UU.) o "directo", "inmediato", "concreto" o "substancial" (en los de este Tribunal) que permita te

-//- ner por configurado un "caso contencioso", máxime si los actores se han limitado a afirmar que las medidas impugnadas constituyen un "frontal menoscabo al federalismo" (fs. 60) o a "su provincia" (fs. 64); expresiones éstas que, sin perjuicio de su latitud -aspecto que las torna inadmisibles de conformidad con conocida jurisprudencia del Tribunal- afectarían, eventualmente, a la totalidad de las provincias argentinas o a la Provincia de Salta, mas no a la persona de los demandantes.

13) Que, de igual modo, la pretensión tampoco resulta atendible si se observa que con ella se persigue una declaración de ilegitimidad cuyos efectos no se limitan a actos relacionados con un conflicto o controversia concreto, sino que se proyectan erga omnes, al procurar una sentencia con carácter de norma general (la declaración de inconstitucionalidad de una ley y el dictado, en un plazo determinado, de otra en su lugar), cuando, como se ha señalado ya, "los jueces no pueden tomar por sí una ley o una cláusula constitucional y estudiarla e interpretarla en teoría, sino sólo aplicarla a las cuestiones que se suscitan o se traen ante ellos por las partes a fin de asegurar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones" (Fallos: 311:2580, considerando 3º, el subrayado no se encuentra en el original).

14) Que, en cuanto al carácter de diputados nacionales, la carencia de legitimación es igualmente nítida porque esa calidad sólo habilita a los actores para actuar como tales en el ámbito del órgano que integran, y con el alcance

-//-

-//- otorgado a tal función por la Constitución Nacional.

15) Que corresponde señalar que no surge de las constancias de la causa, ni ha sido denunciado por los demandantes, que en el proceso de formación y sanción de la ley 24.699 se hubiese configurado alguno de los supuestos que han llevado a esta Corte a hacer excepción al principio según el cual las cuestiones atinentes a tal proceso constituyen una materia en principio ajena a la facultad jurisdiccional de los tribunales de justicia (conf. Fallos: 256:556; 268:352; 311:2580, entre otros).

Por el contrario, los propios actores reconocen, tanto al deducir la demanda (fs. 8), como en el recurso extraordinario (fs. 60, 63 y 64), que acuden a esta instancia después de haber obtenido "un resultado adverso en el ámbito del Congreso", a raíz de que "las razones que justifican [su] posición", "fueron apagadas porque la mayoría...", "principalmente oficialista", "...adoptó la posición de prorrogar el Pacto Federal de 1993" en lugar de proceder al dictado de una nueva ley de coparticipación federal.

16) Que, por lo tanto, debe desestimarse de plano la afirmación de los recurrentes de haber "sufrido un daño claro, directo e inmediato a sus prerrogativas legislativas toda vez que resulta evidente el nexo entre el daño que resulta para su cometido específico y la frustración de ingresos impositivos que serían adjudicados a su provincia..." (fs. 64).

En efecto, la ley en cuestión fue aprobada después de un debate en el que diversos diputados (incluidos los ac

-//-

-//- tores) tuvieron ocasión de expresar su parecer (conf. fs. 63), de conformidad con el régimen de mayorías y minorías, razón por la cual no se advierte en qué medida el resultado de la votación pueda efectivamente cercenar sus "prerrogativas legislativas", ni, tampoco, por qué motivo éstas deban vincularse, como parece inferirse de ciertas expresiones de los recurrentes, con las consecuencias concretas de aquélla (o de cualquier) votación. Antes bien: las prerrogativas invocadas precisamente se salvaguardan por medio, entre otras manifestaciones, del ejercicio del voto, mas ellas sólo garantizan dicho ejercicio y no un resultado coincidente con la voluntad de quienes lo emitan.

En tal sentido, recientemente la Suprema Corte de Estados Unidos de Norteamérica declaró la inexistencia de un "caso o controversia" al examinar la demanda de varios miembros del Congreso -que perseguían la declaración de inconstitucionalidad de una norma alegando que constituía una indebida delegación de funciones legislativas al presidente- a la luz de sus precedentes "Powell v. Mc. Cormak" (395 U.S., 486, 1969) y "Coleman v. Miller" (307 U.S. 433, 59 S. Ct. 972, 83 L. Ed. 1385). Señaló que no se reunían los requisitos establecidos en la Constitución para la intervención de los tribunales, porque "... (los apelados) no habían alegado perjuicio hacia sí mismos como individuos (a diferencia de la doctrina de Powell), la lesión institucional que ellos alegan es completamente abstracta y ampliamente dispersa (a diferencia de la doctrina de Coleman) y su intento para llevar adelante ese litigio en esta oportunidad y en esta forma es

-//-

-//- contraria a la experiencia histórica". Sin perjuicio de ello, agregó el tribunal que esa conclusión no privaba a los miembros del Congreso de la adopción de un remedio adecuado ni impedía el tratamiento de la eventual inconstitucionalidad del acto cuestionado, si el caso era planteado por quien sufriera una lesión a sus intereses como consecuencia de ese acto, que fuese susceptible de conocimiento judicial. En consecuencia, la Suprema Corte resolvió que "estos miembros individuales del Congreso no tienen suficiente interés personal en este litigio y no han alegado un perjuicio suficientemente concreto para tener por satisfechos los requerimientos del art. III". ("Raines v. Byrd", 117 S. Ct. 2312, espec. pág. 2323, y The United States Law Week, GS LW 4705, sentencia del 26 de junio de 1997).

17) Que, a mayor abundamiento, debe advertirse que una decisión contraria no solamente supondría el inadmisibles reconocimiento -como lo ha prevenido con acierto la jurisprudencia norteamericana- de que los jueces sean llamados en auxilio de un legislador individual que en realidad sólo se queja de haber fracasado en persuadir a sus colegas (conf. "Barnes v. Kline" 759 F. 2d 21,28 -DC Circ. 1984), sino, la invasión del Poder Judicial en el ámbito de las potestades propias de los otros poderes de la Nación, con grave detrimento de la misión más delicada de aquél: la de saber mantenerse dentro de su órbita de modo de preservar el prestigio y la eficacia del control judicial, evitando así enfrentamientos estériles con los restantes poderes (Fallos: 155:248; 254:43; 263:267; 282:392, entre muchos otros).

18) Que cabe poner de relieve finalmente que las

-//-

-//-consideraciones efectuadas en modo alguno suponen que el Poder Judicial abdique del control de constitucionalidad de las normas o actos emanados de los otros poderes del Estado. Sólo significan que dicho control se halla supeditado a la existencia de "un perjuicio concreto al derecho que asiste a quien legítimamente lo invoca" de modo de dar lugar a una causa judicial, circunstancia esta última que, por todo lo expuesto, no aparece configurada en el sub examine.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara la improcedencia del recurso extraordinario planteado. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA