

DICTAMEN: E Nro.

AUTOS: "Usagre, Juan Pablo c/ Provincia de Córdoba. Amparo. Recurso de casación e inconstitucionalidad. Expte 5878404".

Excmo. Tribunal Superior:

I. Comparece en tiempo y forma este Ministerio Público a evacuar la vista ordenada por VE (fs. 741) del recurso de inconstitucionalidad deducido por el Sr. Procurador del Tesoro de la Provincia, en representación de la demandada, en contra del Auto Nro 348 de fecha 20 de diciembre de 2016 y del Auto Nro. 13 integrativo del anterior, de fecha 17 de febrero del año en curso, dictados por la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Quinta Nominación de esta ciudad, concedido por Auto Nro. Ciento ochenta y siete de fecha 04 de septiembre de 2017.

Asimismo, se notifica en la instancia del recurso de casación deducido por la misma parte.

II. De forma preliminar cuadra apuntar que el recurso ha sido deducido en tiempo oportuno, en contra de una resolución impugnada y por quien se encuentra procesalmente legitimado al efecto, lo que habilita el examen del mismo.

III. Planteo recursivo.

Los argumentos que sustentan la

postulación recursiva traída a estudio admiten el compendio que seguidamente se practica:

En las resoluciones citadas en el epígrafe se resuelve en primer lugar declarar la inconstitucionalidad e inconveniencia del primer párrafo del art. 17 bis de la ley 4915 (introducido por la Ley NRo. 10.249) y declarar perimida la instancia abierta con motivo del recurso de apelación interpuesto por la demandada Provincia de Córdoba en contra de la Sentencia Nro. 468, de fecha 08 de octubre de 2015.

La recurrente, mediante representante, denuncia que el fallo ha sido dictado en evidente exceso de las facultades conferidas a los magistrados en el control difuso de constitucionalidad consagrado por nuestra Constitución y Jurisprudencia, ya que la declaración de inconstitucionalidad debe ser considerada como la última ratio, y conforme el criterio de la CSJN no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera.

Aclara que solo cabe formular la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal, cuando un acabado examen del mismo conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía comprometidos, erigiéndose tales directivas como pautas axiales en materia de exegesis de la Constitución, de manera que corresponde al juez extremar los recaudos en el delicado ejercicio de la interpretación constitucional.

Agrega que en la interpretación y aplicación de la ley cuestionada debe tenerse presente un principio liminar en el que se apoya el estado de derecho y “es el favorable a su validez”, de lo contrario

los Tribunales actuarían como un obstáculo en perjuicio de las decisiones tomadas por los órganos de responsabilidad electoral, de quienes, en principio, no es dable presumir imprevisión e inconsecuencia.

Destaca que son los intereses superiores del Estado, los fines que persigue, los que justifican las peculiaridades adoptadas por el proceso judicial a través del cual se impugnan los actos administrativos emanados de cualquier órgano o ente dotado de potestad pública.

Explica que el control jurisdiccional sobre la actividad administrativa del Estado es una función especial, restringida y excepcional, constituido por las características y elementos que lo diferencia del control ejercicio por otros fueros y por otras vías.

Respecto de los agravios, sindicada que en el Auto Nro. 348 el *a quo* no ha valorado correctamente lo dispuesto por el art. 17 bis de la Ley 4915 (incorporado por el art. 9 ap 4 de la Ley 10249), donde el Poder Legislativo ha actuado dentro del marco de potestades que le son propias, ya que la Legislatura se encuentra facultada por el art. 104 incs. 1 y 41 de la CP para dictar todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por la CP y poner en ejercicio los poderes concedidos al Gobierno de la Provincia y, precisamente mediante el dictado de la ley 4915 la Provincia de Córdoba ha ejercitado en plenitud esas facultades.

Explica que con absoluto respeto de la normativa vigente, el legislador ha evaluado la situación de todos los sujetos activos y pasivos de la relación procesal, a fin de no entorpecer e interponer ningún tipo de obstáculo procesal a los litigantes.

Dice que el auto recurrido no fundamenta ni lógica ni jurídicamente como es que la Provincia de Córdoba se privilegia por la aplicación de la norma cuestionada, por lo que el Tribunal de la causa se ha extralimitado en su función juzgadora al declarar la inconstitucionalidad de la norma al haber incursionado en materia que resulta propia y excluyente del Poder Legislativo.

Se agravia por cuanto la resolución recurrida declara la inconstitucionalidad del art. 17 bis de la ley 4915, pero no logra destruir la presunción de legalidad ya que los legisladores han obrado dentro del marco de potestades que le son propias como órgano político (arts. 104 incs. 1 y 41 de la CP) así porque no se ha evidenciado dicha ilegalidad o arbitrariedad en su dictado, porque guarda razonabilidad suficiente con el fin que perseguía.

La manifiesta arbitrariedad o irregularidad de la ley supone, no que la administración esté obligada a justificar el acierto jurídico y la razonabilidad de su actuación, sino que la impertinencia y exceso constitucional de la legislación impugnada sean palmarias, el dictado del art. 17 bis de la ley 4915, por las razones especificadas, jamás puede considerarse como un acto de autoridad pública que en forma actual o inminente lesione, altere, restrinja o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, en forma actual o inminente, los derechos o garantías constitucionales de la parte actora.

Concluye que de admitirse el resolutorio impugnado, además de exceder la vía del amparo, constituiría una afrenta seria y palmaria del principio constitucional de la división y equilibrio de los poderes, pilar del sistema republicano de gobierno.

Mantiene reserva de Caso Federal.

IV. Análisis del recurso

Ingresando al examen del recurso articulado he de adelantar la opinión de este Ministerio favorable a las pretensiones del recurrente. Ello, en función de las razones que a continuación se exponen:

1. De conformidad al criterio reiteradamente establecido por la Corte Suprema, no debe recurrirse a la declaración de inconstitucionalidad sino cuando una estricta necesidad lo requiera (*Fallos*: 248:398).

De allí que, como se ha sostenido, una declaración de este tenor -que importa un acto de suma gravedad institucional- requiere que la repugnancia de la norma con la cláusula constitucional sea *manifiesta, clara e indudable* (*Fallos*, 314:424). Para que una ley debidamente sancionada y promulgada sea declarada ineficaz por razón de inconstitucionalidad, se requiere que las disposiciones de una y otra ley sean absolutamente incompatibles (*Fallos*, 14:432).

A más, sólo cabe formular la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal cuando un acabado examen del mismo conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía comprometidos (*Fallos*, 315:923).

Tales directivas se erigen como pautas axiales en materia de exégesis de la Constitución, de manera que corresponde al

intérprete -en el caso, al Juez- extremar los recaudos en el delicado ejercicio de la interpretación constitucional.

2. En función de lo indicado, a entender de este Ministerio, los razonamientos expuestos por el recurrente resultan idóneos para cuestionar un acto jurisdiccional de tan extrema gravedad como al que se arriba. Se justifica el aserto precedente:

En marras, se ha puesto en crisis la validez constitucional del art. 17 bis de la Ley Nro. 4915, introducido por la Ley Nro. 10.249, resultando contrario a ella lo decidido por el Tribunal de Alzada.

Así, se declara inconstitucional dicha norma en cuanto habilita sólo al Estado demandado en el marco de una acción de amparo a deducir la caducidad de la instancia, considerando ello un quebrantamiento injustificado al principio de igualdad que integra la garantía constitucional y convencional del debido proceso.

Este Ministerio Público discrepa con dicho criterio, al no advertirse patente la vulneración de garantías constitucionales que se endilgan en el fallo traído a la norma cuestionada.

En primer término, cuadra sindicarse que como bien lo ha dicho en reiteradas oportunidades el Alto Cuerpo Judicial Nacional, la garantía consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional apunta a “la igualdad de los iguales en igualdad de circunstancias”....

La igualdad ante la ley significa que la ley debe ser igual en igualdad de circunstancias, no debiéndose otorgar excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se reconoce a otros en igualdad de

condiciones. Sin embargo existiendo diversas circunstancias, la ley debe garantizar la igualdad dentro de cada categoría, grupo o clasificación evitando distinciones arbitrarias, fundadas en hostilidad contra determinados grupos o personas.

Nuestra Corte Suprema ha dicho: "El principio de la igualdad de todas las personas ante la ley, según la ciencia y el espíritu de nuestra Constitución, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrentes la ley según las diferencias constitutivas de ellos y que cualquiera otra inteligencia o acepción de este derecho es contraria a su propia naturaleza e interés social". (Fallos: 16:118; 123:106; 124:122)

Así, la modificación introducida por la Ley Nro. 10.249 a la Ley de Amparo Provincial en el art. 17 bis lo fue en atención a la calificación jurídica de los sujetos demandados, entre los que se encuentra la Provincia de Córdoba, respondiendo la norma a una decisión legislativa, asentada en razones de oportunidad y conveniencia, respecto a las cuales el Poder Judicial no puede inmiscuirse al no vulnerarse, conforme lo sentado precedentemente, la garantía de igualdad.

Repárese que al presentarse el Proyecto de Ley de reforma de la normativa aludida, se refiere: "...En el Título III del proyecto de Ley que se eleva para vuestra consideración, se propone modificar la Ley N° 4915 y sus modificatorias que reglamenta la acción de amparo en la Provincia de Córdoba, otorgándole competencia para su conocimiento y

resolución, al fuero contencioso administrativo, cuando se ejercite dicha vía en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sus entidades autárquicas o descentralizadas, empresas del Estado, Sociedades del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

Resulta necesario, **en virtud de la naturaleza de la persona accionada**, que los órganos judiciales que juzguen en los conflictos que se someten a su decisión por esta vía, sean aquellos especializados en materia de derecho público, con principios y criterios propios del fuero contencioso administrativo.

A efectos de agilizar la tramitación se prevé la actuación unipersonal de los miembros de las Cámaras Contencioso Administrativas o Civiles y Comerciales, según el caso, situación que ya tiene su antecedente en el fuero del Trabajo de la Provincia”.

Agregándose que: “En virtud de la naturaleza sumaria de la acción de amparo, cuya tramitación y decisión debe ser expeditiva, se establece un plazo especial de perención de la instancia, **acorde con la finalidad de la vía intentada...**”

Atendiendo dicha finalidad, el art. 17 bis especifica que se declarará perimida la instancia incoada contra los sujetos previstos en la primera parte de la norma, dentro del cual se encuentra el legitimado pasivo en estas actuaciones, cuando el demandante no inste su prosecución en el plazo allí previsto.

Es por ello que se considera excesiva la declaración de inconstitucionalidad de la norma contenida en el art. 17 bis de la Ley 4915, atento los fundamentos que motivaron su dictado, para habilitar al

actor a acusar la perención de la instancia de apelación promovida por la demandada, atento los claros términos empleados en su redacción.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado respecto de la interpretación literal de las normas “...la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se supone (Fallos: 306:721; 307:518; 319:2249; 326:7,04), por lo cual las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos (Fallos: 200:165; 304:1795;315:1256; 326:2390; 331:2550). Desde esta comprensión, el Tribunal viene destacando que la primera fuente de interpretación de la leyes su letra, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella (Fallos: 312:2078; 321:1434; 326:4515), pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu (Fallos: 307:928; 308:1873; 315:1256; 330:2286)...”. (CSJ 289/2014 (50-P) ICS1 – Recurso de Hecho - P., A. el Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas y otro si amparo”, entre muchísimos otros).

V. Conclusión

En función de lo expuesto, este Ministerio entiende que corresponde acoger el recurso de inconstitucionalidad articulado por la demandada y en tal sentido se pronuncia.

Fiscalía General, de noviembre de
2017.