


**SALA ELECTORAL y de COMP.ORIGINARIA -
TRIBUNAL SUPERIOR**

Protocolo de Autos

Nº Resolución: 101

Año: 2018 Tomo: 3 Folio: 675-685

EXPEDIENTE: 2618881 -  - ACOSTA MIGUEL ANGEL C/ PROVINCIA DE CORDOBA Y OTRO- -
ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

AUTO NUMERO: 101. CORDOBA, 06/11/2018.

Y VISTOS: Estos autos caratulados: **ACOSTA MIGUEL ANGEL C/ PROVINCIA DE CORDOBA Y OTRO- ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD, Expte.Nº 2618881.**

DE LOS QUE RESULTA:

1. El señor Miguel Ángel Acosta, por derecho propio y con el patrocinio de los Doctores Jorge H. Gentile, Diego G. Zárate y Mariana Torres, interpuso acción declarativa de inconstitucionalidad en contra de la Provincia de Córdoba y de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia solicitando se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 (3º párrafo) y 3 (4º párrafo) de la Ley nº 10.333, por violar lo dispuesto en los artículos 55, 57, 67, 76, 111 y 104, inciso 2º de la Constitución Provincial.

2. A fs. 64/83 compareció la “Unión del Personal Superior de la Administración Pública Provincial” (UPS) mediante su representante y, prácticamente con idéntico patrocinio, solicitó intervención en autos. Pide en su escrito que se haga lugar a la demanda en todas sus partes, se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se establezca que tal declaración incluye a los titulares de beneficios previsionales otorgados por la Caja demandada que ostentan calidad de afiliados a la UPS.

Alega que la Comisión Directiva de la asociación le ha encomendado la promoción de acciones legales a los fines de la defensa de los afiliados en relación a las disposiciones de la Ley nº 10.333. Sostiene que la entidad se encuentra estatutariamente facultada para asumir la representación de sus afiliados en cuestiones referidas a sus intereses; y que son los arts. 43 CN, 23.b, 31.a y cc de la Ley nº

23.551 los que expresamente declaran el derecho deber de este tipo de asociaciones de representar los intereses colectivos e individuales de los trabajadores (sean activos o pasivos).

Cita jurisprudencia de la CSJN en relación a la legitimación de un colectivo diferenciado. Explica que en el caso, la causa objetiva es el dictado de la Ley n° 10.333 en tanto modifica las condiciones en las que fuera otorgado el beneficio previsional correspondiente a los individuos que integran el colectivo. Ese es, aclara, el hecho único y continuado que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable como una causa fáctica homogénea.

Alega que, de no reconocérsele legitimación, se vería seriamente afectado el derecho a la adecuada tutela judicial que poseen los integrantes del colectivo que gozan de trato preferente en la Constitución.

Afirma que, desde varios puntos de vista, no es soportable exigir que más de 400 ciudadanos (ancianos y titulares de beneficios previsionales) deban ocurrir en modo individual al Poder Judicial: dispendio de trámites burocráticos, certeza de que las causas terminarán radicadas en el TSJ por lo que serán resueltas del mismo modo, no hay razón para que los ciudadanos y el propio Estado sean sometidos a este Dédalo cuando se trata de una sola causa y una sola pretensión la que origina la presentación; sin contar los beneficios colaterales para el servicio de Justicia.

Señala que el artículo 432 CPCC admite el tipo de intervención que se solicita.

Indica que para el supuesto que se estime escollo para la intervención en los presentes en el carácter invocado, o a mérito de la etapa procesal en que se encuentra el pleito, solicita se le otorgue intervención en el carácter de *amicus curiae*.

Deja planteada la inconstitucionalidad y formula reserva del Recurso Extraordinario Federal.

3. El “Centro de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Córdoba” (fs. 145/167vta.), el “Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba” (fs. 200/219vta.), el “Sindicato de Músicos de la Provincia de Córdoba” (fs. 240/256vta.), y el “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba” (SUOEM) (fs. 339/356vta.), formularon respectivamente su planteo en términos similares y con idéntico patrocinio.

4.Mediante Auto n.º 200, dictado por este Tribunal en pleno con fecha 20 de septiembre de 2016 (fs. 367/371) se resolvió admitir formalmente la acción incoada por el señor Miguel Ángel Acosta y darle trámite en los términos del artículo 507 y ss. del CPCC. En relación a las solicitudes de intervención como terceros interesados reseñados en los dos puntos precedentes, se ordenó correr traslado a las demandadas Provincia de Córdoba y Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia para que se expidan sobre su admisibilidad.

Cabe añadir que a f. 91 y vta., y a f. 169, los antes patrocinantes y ahora apoderados del actor manifestaron que nada tienen que observar a la solicitud de intervención formulada.

5. La Provincia de Córdoba evacuó a fs. 374/402vta. el traslado que le fuera corrido. Formula oposición a la intervención en calidad de terceros interesados de las entidades que así lo han solicitado.

Acusa falta de legitimación procesal de las entidades comparecientes, pues independientemente del rótulo o nominación asignado por quienes solicitan participación, los intereses cuya defensa esgrime la representación gremial son de carácter individual. Por ese motivo, entiende que la legitimación procesal de la asociación está condicionada a que cada uno de los afiliados a ella confiera mandato expreso al respecto.

Sostiene que la cuestión ventilada involucra intereses individuales, en contraposición a lo que debe entenderse como intereses colectivos, en cuanto la norma materia de impugnación incide de manera directa en la relación jurídica existente entre cada beneficiario y el ente previsional.

Argumenta que el hecho que exista coincidencia de esos intereses individuales en la generalidad de los agentes alcanzados por la Ley n.º 8024, no lo convierte en un interés colectivo.

Cita precedentes de este Tribunal en los que se negó legitimación a entidades representativas en cuestionamientos a la validez constitucional de una norma regulatoria del régimen previsional.

Aduce asimismo falta de configuración de requisitos para intervenir en los términos del artículo 432 del CPCC.

Esgrime que, siendo que en virtud de lo establecido por esa norma procesal, los terceros interesados

adquieren los mismos derechos y facultades que las partes, es menester analizar si en la especie concurren los presupuestos necesarios para la acción declarativa de inconstitucionalidad que pretenden, establecidos en el artículo 165, inciso 1º, apartado “a” de la Constitución Provincial y en el artículo 11, inciso 1º, apartado “a” y concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial n.º 8435.

Sostiene que la participación como tercero interesado en la presente acción debe ser rechazada en virtud de resultar ya aplicable la Ley n.º 10.333. Afirmar que desaparece así el rol preventivo de la acción porque al momento de solicitar la participación, ya se encontraba configurado el supuesto agravio que invocan.

Denuncia que en el caso la intervención solicitada no cumple con el apartado b) del artículo 432 por cuanto no puede sostener que habría podido demandar, desde que siendo los términos de la ley ya efectivizados en los haberes, si los requirentes hubieran iniciado las acciones declarativas mediante acciones independientes, éstas resultarían inadmisibles por haber desaparecido el efecto preventivo de la acción.

Entiende que es evidente que el rol preventivo ya no existe en autos y que pretender su actuación como terceros interesados resulta sólo una forma de intentar una acción para la cual ya se ha perdido la legitimación activa y la oportunidad.

Concluye que la conjunción de los requisitos de intervención como tercero y los de la acción declarativa de inconstitucionalidad, da con que los sujetos a los que eventualmente podría aplicarse los efectos de la sentencia, no cuentan con la legitimación suficiente, como así tampoco las entidades que invocan representación.

Finalmente alega falta de requisitos para la configuración de las llamadas acciones de clase.

Asegura que como dicha acción aún no tiene recepción normativa, deben tenerse en cuenta las consideraciones efectuadas por la CSJN en el fallo “Halabi” para su procedencia, donde se establecen los siguientes requisitos cuando se trata de procesos colectivos referidos a intereses individuales colectivos: a) la causa fáctica normativa común que provoca la lesión de los derechos; b) que la pretensión esté focalizada en los efectos comunes; c) la afectación del derecho de acceso a la justicia

de los integrantes del colectivo involucrado.

Señala que en el presente caso no se configura la afectación homogénea a derechos y garantías constitucionales que pretenden se declare. Afirma que no existe homogeneidad fáctica y normativa, pues se encuentran ante situaciones diferentes en función de la metodología de cálculo. En ese sentido, añade, cada solicitud de intervención resulta improcedente, atento a la legitimación de los actores.

Destaca que la CSJN recordó que la admisión formal de las acciones colectivas en tutela de derechos individuales homogéneos requiere que el demandante identifique en forma precisa al grupo o colectivo afectado que se pretende representar. Remarcó la importancia de tal recaudo señalando que la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo.

Explica que no se encuentran en los casos previsionales y particularmente en las peticiones formuladas por las entidades, los requisitos del fallo Halabi, sino que se verifica una falta de afectación de los derechos de incidencia colectiva y por ende falta de legitimación para representar al colectivo supuestamente afectado. Se trata, concluye, tan solo de una sumatoria de numerosos e indeterminados derechos subjetivos que no se presentan como colectivos.

6. La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia hizo lo propio a fs. 702/733vta. y opuso excepciones.

Acusa falta de legitimación procesal de las asociaciones sindicales. Sostiene que independientemente del rótulo o nominación asignado por el accionante, los intereses cuya defensa esgrime la representación gremial son de carácter individual, motivo por el cual la legitimación procesal de la asociación sindical se encuentra condicionada a que cada uno de los afiliados a ella confiera mandato expreso al respecto, conforme lo exige el artículo 22 del Decreto n° 467/88, reglamentario del artículo 31 de la Ley n° 23.551.

Sostiene que la cuestión ventilada involucra intereses individuales en cuanto la norma materia de impugnación incide de manera directa sobre la relación existente entre cada beneficiario y el ente previsional.

Afirma que la coincidencia de esos intereses individuales en la generalidad de los agentes alcanzados por la ley, no lo convierte en un interés colectivo. Cita jurisprudencia nacional y precedentes de este Tribunal.

Plantea como excepción al progreso de la acción la falta de legitimación procesal de la asociación sindical.

Denuncia la improcedencia formal de la figura de la intervención voluntaria prevista en el artículo 432 del CPC, por falta de configuración de los requisitos exigidos, en particular en el inciso segundo.

Funda su aserto en dos motivos: primero, porque el inciso mencionado requiere como presupuesto de admisibilidad de la intervención del tercero, que éste haya podido demandar, y a la fecha en que las asociaciones sindicales formalizaron el pedido no podrían haber promovido acción de idéntica naturaleza que la principal, por haber desaparecido su función preventiva.

El segundo obstáculo de admisibilidad formal a la intervención solicitada, estima que está representado por la naturaleza de la acción que se intenta promover por vía de adhesión (acción de clase), analizada frente al carácter individual de la acción principal.

Esgrime que, si se parte de la premisa de que la intervención del artículo 432 del CPCC reconoce al interviniente las mismas facultades y derechos de las partes, se infiere que la pretensión articulada por los adherentes no puede diferir de la acción principal, pues ello provocaría una variación del trámite impreso al proceso principal.

Así, advierte, el trámite procesal que se le imprime a la acción principal (juicio abreviado) resulta incompatible con el trámite procesal que en definición de la CSJN a partir del fallo “Halabi”, ha de imprimirse a una acción de clase, extremo que los propios solicitantes reconocen al requerir la celebración de “audiencias públicas”.

Trae a colación consideraciones vertidas por la Corte en esa causa y que luego dieron pie a la reglamentación del Registro Público de Procesos Colectivos radicados ante los tribunales del Poder Judicial de la Nación, particularmente en materia del deber informativo de los jueces. Expone que sobre este último aspecto es posible observar que el reglamento parece imponer nuevas pautas

procesales para la tramitación de procesos colectivos, y si bien admite que estas normas de corte netamente procesal rigen para la Justicia nacional, asegura que por las garantías que tienden a preservar, no podrían ser desconocidas en la justicia ordinaria e implicarían necesariamente trastocar el trámite procesal impreso a la acción individual a la que adhieren los intervinientes.

Finalmente denuncia la falta de requisitos para la configuración de la llamada acción de clase.

Aclara que al ser la acción colectiva o acción de clase una creación pretoriana de la CSJN, para la determinación de su procedencia, y hasta tanto exista previsión normativa al respecto, hay que ajustarse a los presupuestos sentados en el fallo “Halabi”.

7. El Ministerio Público evacuó por intermedio del señor Fiscal Adjunto la vista que le fue corrida a f. 734 y vta. Estima que corresponde declarar formalmente inadmisibile el pedido formulado por la Unión del Personal Superior de la Administración Pública Provincial (UPS), el Centro de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Córdoba, el Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba, el Sindicato de Músicos de la Provincia de Córdoba, y el Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba (SUOEM) (Dictamen n.º E – 891, de fecha 10/11/2016).

8. Dictado el decreto de autos (f. 74) quedó la causa en condiciones de resolver el pedido de intervención de terceros interesados.

Y CONSIDERANDO:

I.1. La intervención de terceros.

La intervención de terceros es un instituto procesal que habilita el ingreso al proceso de personas originariamente ajenas a él y distintas a las partes ya actuantes.

Conforme Parra Quijano, “...tercero es quien, en el momento de trabarse la relación jurídico procesal, no tiene la calidad de parte por no ser demandante ni demandado, pero una vez que interviene, sea voluntariamente, por citación del juez, o llamado por una de las partes principales, se convierte en parte, es decir ingresa en el área del proceso”[\[1\]](#).

Existen distintos supuestos de intervención de terceros, los que han sido clasificados por doctrina autorizada en atención al grado de interferencia, afinidad o identidad con las pretensiones de los

sujetos procesales originarios.

Para determinar la procedencia de cada tipo de intervención, hay que estar, no sólo al estudio de la pretensión sostenida como razón de la inserción procesal requerida, sino también al procedimiento en el que se pretende intervenir en consideración con las particularidades del caso concreto.

La doctrina se ha ocupado de establecer diversos tipos de terceros, sobre la base del interés que se alegue con relación a las pretensiones sostenidas por las partes principales u originarias. Asimismo, la doctrina ha distinguido también intervenciones de tipo simple o adhesivo, litisconsorcial y *ad excludendum*. En la intervención de tipo simple, el tercero en principio no adquiriría la calidad de parte con autonomía procesal, sino que su actuación estaría subordinada a la actuación de la parte principal.

En el caso de la intervención litisconsorcial confluye una pluralidad de sujetos a los que los vincularía una suerte común. Esta figura procesal puede darse de dos maneras: facultativa o necesaria. La diferencia entre una y otra, reside en la prescindencia o no de la integración de la litis en función del dictado de una sentencia que válidamente pueda oponerse a todos los involucrados.

Por último, en la intervención excluyente, el tercero sostiene una pretensión que, por su naturaleza, tiende a excluir a las originarias pues busca en todo o en parte el objeto mismo de la litis.

A los fines de la resolución del pedido formulado en autos por las entidades intermedias interesadas en participar en calidad de terceros voluntarios en la causa, corresponde indagar acerca de su legitimación al efecto, como así también en relación a la configuración a su respecto de los requisitos de admisibilidad de la acción intentada (ADI).

I.2. Legitimación procesal

El objeto de la acción declarativa de inconstitucionalidad tramitada en autos gira en torno a los artículos 2 y 3 de la Ley n.º 10.333 en cuanto introducen modificaciones en la forma de cálculo del haber previsional de los beneficiarios del régimen local instituido por Ley n.º 8024 y sus modificatorias.

Resulta entonces necesario esclarecer ahora si la causa *sub examen* entraña conocer y decidir respecto

de un derecho de incidencia colectiva; o si por el contrario nos encontramos ante un asunto en el que no se encuentran involucrados más que el interés individual de cada uno de los beneficiarios.

En esta labor resulta de gran utilidad la categorización de las situaciones jurídico subjetivas sistematizadas por la Corte Suprema de Justicia en la causa Halabi^[2]. Allí, el máximo tribunal federal ha señalado que *"...en materia de legitimación procesal corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos"*.

También la doctrina se ha encargado de sistematizar y dar contenido a cada una de las diversas situaciones jurídico subjetivas que puede ostentar el actor en un proceso, y así Lorenzetti consigna que la doctrina procesal admite con bastante aceptación la siguiente clasificación: intereses difusos, intereses colectivos, intereses individuales homogéneos y derecho subjetivo^[3].

En autos, no obstante el esfuerzo argumentativo desplegado por los comparecientes, surge claro que el Tribunal se encuentra frente a intereses individuales de cada uno de los titulares de un beneficio previsional acordado bajo el régimen de la Ley n.º 8024, sin que el hecho de que exista coincidencia entre los intereses individuales de una pluralidad de agentes alcanzados por ella los convierta en colectivos.

En esas condiciones, y como ya lo ha sostenido este Tribunal Superior de Justicia en anteriores oportunidades^[4], la pretensión de la actora tiene por objeto la protección de derechos previsionales de sustancia patrimonial, puramente individuales de sus representados aun cuando sean pluriindividuales, cuyo ejercicio y solicitud de tutela administrativa y judicial corresponde en forma exclusiva a cada uno de los potenciales afectados.

Se añadió entonces que si bien es cierto que la ley sindical ha previsto también la actuación del sindicato en procesos de pura trascendencia individual articulando la posibilidad de representación del trabajador por aquél, tal representación debe ser instada expresamente por los afectados, así concretamente lo establece el artículo 22 del Decreto 467/88 –reglamentario del art. 31 de la ley 23551- que dispone que: *"Para representar los intereses individuales de los trabajadores deberá*

acreditar el consentimiento por escrito, por parte de los interesados, del ejercicio de dicha tutela”, lo que no ha acontecido en autos.

De tal guisa se concluye que cuando se trata de la discusión en la que están involucrados derechos individuales de carácter patrimonial, como sucede con el régimen de modalidad de cálculo del haber previsional, son los posibles afectados los legitimados para accionar en defensa de las prerrogativas que invocan vulneradas y no la asociación gremial que los nuclea, quien solo podrá representarlos en la medida que exista un consentimiento expreso de aquéllos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* "Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos c/ Estado Nacional s/ acción de amparo" de fecha 26/08/2003, tiene dicho que: *"...si bien tras la reforma constitucional de 1994, nuestra Carta Magna ha ampliado el espectro de los sujetos legitimados para accionar por la vía del amparo, que tradicionalmente estaba limitada a aquellos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual, esta amplitud no se ha dado para la defensa de cualquier derecho, sino sólo en relación a los mecanismos tendientes a proteger ciertos derechos de incidencia colectiva..."*.

En el caso de autos, no se está en presencia de derechos de incidencia colectiva, aun cuando el número de sujetos directamente afectados por la norma sea importante, sino frente a derechos concretos, de carácter personal y patrimonial, que pueden afectar a un número considerable de personas, con diverso grado de incidencia. Se trata de intereses pluriindividuales que si bien ostentan una aparente similitud -en cuanto a la ley cuestionada-, tienen una disímil configuración y alcance -en cuanto a cada situación previsional concreta-, la que deberá ser analizada en cada caso a tenor de las constancias probatorias, por lo que no se cumple en autos con el requisito de la existencia de “efectos comunes” de la pretensión, exigido por la Corte Suprema para la procedencia de las acciones que versen sobre derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos^[5].

Es que en efecto, como ha expuesto la Corte Suprema de Justicia de la Nación: *“...la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular. Ello no cambia por la circunstancia de que existan numerosas personas involucradas, toda vez*

que se trata de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos, o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable. A esta categoría de derechos se refiere el primer párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional en que encuentra cabida la tradicional acción de amparo, instituida por vía pretoriana por esta Corte en los conocidos precedentes “Siri” y “Kot” (Fallos: 239:459 y 241:291, respectivamente) y consagrada más tarde legislativamente. Esta acción está destinada a obtener la protección de derechos divisibles, no homogéneos y se caracteriza por la búsqueda de la reparación de un daño esencialmente individual y propio de cada uno de los afectados...”[6].

En autos, la pretensión del actor tiene por objeto la protección de derechos previsionales de sustancia patrimonial, puramente individuales, cuyo ejercicio y solicitud de tutela administrativa y judicial corresponde en forma exclusiva a cada uno de los potenciales afectados.

En consecuencia, cuando se trata, como en el caso, de una discusión en la que están involucrados derechos individuales de carácter patrimonial, como sucede con los reparos opuestos a la reforma operada al régimen previsional por la Ley n.º 10.333, son los posibles afectados los legitimados para accionar en defensa de las prerrogativas que invocan vulneradas y no las asociaciones que los nuclean, quienes sólo podrán representarlos en la medida que exista un consentimiento expreso de aquellos.

En estas condiciones, la solicitud de participación formulada por las mencionadas entidades intermedias resulta improcedente.

I.3. Configuración de los requisitos exigidos por la ADI

No obstante que lo señalado precedentemente resulta suficiente para resolver la improcedencia del pedido de participación formulado por la Unión del Personal Superior de la Administración Pública Provincial (UPS), el Centro de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Córdoba, el Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba, el Sindicato de Músicos de la Provincia de Córdoba, y el

Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba (SUOEM), por falta de legitimación procesal, a mayor abundamiento y para mayor satisfacción de los comparecientes cabe indicar que el mismo no reúne las condiciones exigidas por el artículo 432 inciso 2 del CPCC, que habilita la intervención en cualquier etapa o instancia del juicio de quien sostuviere que habría podido demandar o ser demandado.

Es que en el caso particular de autos, corresponde verificar la configuración, respecto de las entidades que pretenden incorporarse al proceso en calidad de terceros interesados, de los requisitos de admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad.

En tal sentido, y ampliando las consideraciones vertidas en oportunidad de admitir formalmente la acción intentada por el actor, señor Miguel Ángel Acosta (Auto n.º 200, de fecha 20/9/2016, obrante a fs. 367/371), es dable consignar que en autos se procura el ejercicio de la jurisdicción constitucional en instancia originaria, atribuida taxativamente por la CP al TSJ, para que despliegue en forma preventiva el examen de compatibilidad constitucional de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales que dispusieran sobre materia regida por la Constitución provincial o, en general, por el bloque de constitucionalidad federal.

a. El control de constitucionalidad en Córdoba: dos vías posibles

En efecto, como es jurisprudencia inveterada de este Alto Cuerpo, el control de constitucionalidad en Córdoba admite dos vías posibles, a saber: combina la posibilidad de que el control de constitucionalidad sea ejercido de forma concentrada (con carácter preventivo y declarativo) por el TSJ en competencia exclusiva y originaria, y de forma difusa (por vía indirecta o incidental), por el resto de los tribunales. En el segundo caso, eventualmente, este Alto Cuerpo también puede intervenir, pero por vía recursiva.

En la primera hipótesis, el control lo es en virtud de una acción sustancial por medio de la cual, en el marco de un caso concreto, una parte interesada demanda en forma directa el ejercicio de la jurisdicción constitucional.

Indudablemente, se trata de una acción de derecho público que nace de forma directa de la

Constitución y cuyo fin es sanear el orden jurídico provincial de las normas tachadas de inconstitucionales, prácticamente desde el momento mismo de la incorporación de las disposiciones a dicho ordenamiento. Esto es lo que pone de manifiesto su carácter preventivo, en la medida en que el examen de constitucionalidad precede a la actividad de aplicación individualizada de la norma en cuestión. Este rasgo es central y marca la mayor diferencia con el control indirecto o por vía incidental (por ejemplo, instado a raíz de la oposición de una excepción o de una defensa de inconstitucionalidad), porque en esta hipótesis se evalúa ya el despliegue o el impacto de la disposición por su eventual afectación a derechos en juego en el marco de una determinada relación jurídica.

Conviene insistir en este punto: en la vía directa, la cuestión constitucional, en toda su pureza y autonomía, es el objeto central de la acción y, en el caso de ser admitida, el proceso deberá concluir con una declaración que despeje la incertidumbre sobre la compatibilidad (o no) de la norma en cuestión con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad federal antes de que la disposición sea efectivamente aplicada. En cambio, en la vía indirecta, el planteo constitucional existe, pero de forma accesorio e inserto en una controversia principal a la cual accede incidentalmente y a la cual condiciona como cuestión prejudicial, que hay que resolver pero sin perder de vista la cuestión principal; en otras palabras, la duda constitucional carece de la autonomía y centralidad con la que se presenta en la ADI.

Ambas vías persiguen el mismo fin: asegurar el primado de la Constitución. Sin embargo, responden a alternativas procesales, situaciones y necesidades diferentes. En la vía indirecta, el derecho del impugnante ya ha sido afectado por una violación consumada o se encuentra en trance de tal como producto de la aplicación de la norma objetada (*i. e.*: hipótesis de una acción de amparo), y el proceso sirve para reestablecer la vigencia y efectividad del orden jurídico alterado por la disposición presuntamente inconstitucional. He aquí la función reparadora de esta variante, en la medida en que la causa de la impugnación es el perjuicio concreto sufrido con soporte, precisamente, en la norma cuestionada o en el régimen jurídico por ella establecido, cuya declaración de inconstitucionalidad por

eso mismo se demanda.

En cambio, en la vía directa, aún no se ha consumado ninguna violación, dado que solo media una amenaza –por parte de la disposición objetada- a una relación jurídica o a un derecho que podrían verse lesionados, razón por la cual urge despejar la incertidumbre que pesa acerca de la compatibilidad constitucional de la norma en debate (ley, decreto, resolución, ordenanza, etc.). Esto es lo que explica por qué, en el caso de la ADI, la demanda se dirige contra el emisor de la norma (el Estado provincial o municipal, etc.) y no contra el beneficiario de aquella o del régimen establecido por ella^[7], como ocurre en la vía indirecta.

En ambos casos, resulta imprescindible generar certeza, pero con sentidos distintos. En el caso de la ADI, lo primordial es despejar la incertidumbre constitucional que plantea la norma cuestionada, prácticamente *ab origine*, desde su incorporación misma al ordenamiento jurídico. Esto es lo que justifica que la búsqueda de seguridad se transforme en un bien en sí mismo y, por ello, el cometido de la sentencia ha de agotarse en la mera declaración del resultado que arroje el test de constitucionalidad al que se someta la disposición impugnada. En cambio, en la vía indirecta lo que se busca es desterrar la incertidumbre que la norma tachada de inconstitucional provocaba “*en la existencia, alcances o modalidades de la relación jurídica*”^[8].

En otras palabras, el fin de la ADI es producir certeza respecto de la norma objetada y, por eso mismo, el control de constitucionalidad ejercido de forma directa por este TSJ se torna en el objeto de dicha acción. Cabe aclarar que la certidumbre que se procura procede, por una parte, incluso cuando el texto de la norma no se encontrare atrapado en ninguna zona de penumbra (en tanto sus previsiones fueran claras, precisas y terminantes), pero contextualmente el examen de compatibilidad constitucional también resultara imprescindible. Ahora bien, la búsqueda de certeza también puede estar destinada a despejar las oscuridades textuales (vaguedades, ambigüedades o indeterminaciones) pero en tanto pudieran resultar inconstitucionales por la amenaza potencial a los derechos de una parte concreta. En este último caso, la interpretación constitucional desplegada por este TSJ, en forma preventiva y antes de que dichas oscuridades se proyectaran sobre una relación concreta, cobra toda su relevancia.

En cambio, en la vía indirecta, la finalidad es llevar certeza a la relación jurídica ya concretizada y en desarrollo y, con ese cometido, los jueces se ven obligados a desplegar dicho examen de compatibilidad constitucional pero de forma incidental o refleja; esto es, al servicio del objetivo principal: clarificar los contornos de esa relación en particular, litigiosa, ya trabada, o de los derechos en juego, afectados por el despliegue de la norma.

En definitiva, como lo ha precisado un sector de la doctrina, en la vía indirecta el objeto *“es hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, mientras que en la acción declarativa de inconstitucionalidad el objeto es directamente la pretensión de que una norma sea declarada inconstitucional”*^[9].

b. La exigencia de un caso concreto planteado por una parte interesada

Habiendo precisado qué distingue a la ADI del otro tipo de control de constitucionalidad posible, ahora nos encontramos en condiciones de avanzar con los requisitos que la CP exige para su admisibilidad formal: que la cuestión constitucional planteada en forma directa lo sea en el marco de un caso concreto y por una parte interesada.

Ambos requisitos son los que permiten afirmar que en Córdoba rige una acción concreta de inconstitucionalidad, que se *“caracteriza porque el reconocimiento de legitimación (para accionar) sólo se concede a quien tenga, de manera diferenciable, un interés tutelable”*^[10], como consecuencia de lo cual la resolución que ha de dictarse únicamente tendrá efectos en el caso en cuestión y para las partes. Esto es, precisamente, lo que diferencia a esta variante de la acción abstracta de inconstitucionalidad, característica de los denominados sistemas de control concentrado clásicos, en los cuales para plantear la objeción sobre la norma no se exige como condición imprescindible que el demandante ostente un interés directo o diferenciado que justifique su pretensión. Al mismo tiempo, otra característica de este último modelo es que, por ello mismo, el pronunciamiento suele tener alcances generales (*erga omnes*) y, por ende, de concluirse que la disposición es inconstitucional, la consecuencia es la abrogación de aquella del ordenamiento jurídico.

Los conceptos de *caso concreto* y de *parte interesada* están íntimamente conectados, y sirven para

subrayar -como lo ha sostenido este TSJ en numerosas ocasiones- que en Córdoba no está regulada una acción popular. En efecto, el planteo de inconstitucionalidad efectuado por vía principal no tiene fines teóricos, de consulta o meramente especulativos, sino que debe ser efectuado por quien tiene un interés suficiente en que se supere la incertidumbre constitucional que la sanción de la norma impugnada cierra sobre sus derechos. En otras palabras, la legitimación activa solo puede ser reconocida a quien acredite, de forma diferenciada, un interés excluyente en que se ponga en marcha –en instancia originaria- la función preventiva que conlleva toda ADI. Esto, a su vez, se vincula con la exigencia de que la falta de certeza que representa la disposición tachada de inconstitucional constituya solo una amenaza al derecho de la parte actora y no una lesión consumada, porque, de configurarse esto último, dejaría de tener sentido el carácter preventivo, distintivo del control directo que supone la ADI.

De lo anterior se desprende que, si la ADI se admitiera una vez consumado el daño sobre el derecho invocado, se desfiguraría el carácter excepcional de su función preventiva, para ostentar una función netamente reparadora. Con ello, por supuesto, la competencia originaria de este TSJ se ensancharía hasta el punto de comprender cualquier acto lesivo fundado en normas pretendidamente inconstitucionales. Esto, a su vez, supondría desconocer el tenor del mandato del artículo 165, inciso 1, apartado *a*, de la CP, que restringe los casos en que este Alto Cuerpo puede conocer de forma directa y en instancia exclusiva a través de una acción directa planteada en un caso concreto y por una parte interesada.

c. Oportunidad procesal para plantear la ADI

Finalmente, corresponde precisar que, en el sistema procesal constitucional cordobés, no está previsto un plazo perentorio de caducidad para la interposición de la ADI, como ocurre en otras provincias. Basta con mencionar, a título simplemente ejemplificativo, que en Tierra del Fuego la demanda debe “*plantearse ante el Superior Tribunal de Justicia, dentro de los 30 días desde la fecha en que el precepto impugnado afectare los intereses del accionante*”^[11]; y en San Luis, la acción tiene que deducirse dentro del mes desde el día en que la ley, decreto, reglamento, ordenanza municipal, “

acordados con efectos generales”, afectara los derechos patrimoniales del accionante^[12]. Mientras tanto, en Tucumán, la demanda debe formularse “*dentro del plazo de 60 días corridos a contar desde la publicación oficial de la norma cuestionada, la notificación o conocimiento del acto administrativo*”^[13].

El hecho de que en Córdoba no esté regulado un término fatal para la interposición de la demanda no minimiza la circunstancia de que el control directo de constitucionalidad que conlleva la ADI supone que ese examen debe concretarse *a priori*, desde la incorporación misma de la norma al ordenamiento jurídico; esto es, desde su inmediata entrada en vigor (tras su promulgación, en el caso de las disposiciones legales y municipales), pero antes de que pueda desplegarse y concretizarse de forma individualizada. En esto radica, precisamente, la perentoriedad característica de nuestro sistema y lo que justifica la función preventiva de esta acción de indudable corte *iuspublicista*, por oposición a la función reparadora de las otras vías, en las que el control siempre es indirecto (al servicio de la certeza de una relación jurídica ya trabada) y *a posteriori* (cuando ya media una lesión, justamente, en virtud de la regulación que emerge de la disposición cuestionada o, si aún no media lesión, al menos ya hay actividad suficiente de concreción de la norma o del acto en cuestión).

En otras palabras, en esto se advierte en toda su dimensión cómo se conectan las notas distintivas de la ADI cordobesa: la posibilidad de accionar inmediatamente, desde el momento mismo de la publicación de la norma (en el caso de una ley, por ejemplo), pone en evidencia la intensidad de la anticipación preventiva que conlleva el control directo y, por eso mismo, la excepcionalidad de esta vía prevista por la propia CP. Esto, desde que la perentoriedad con que debe ser urgida la intervención de este TSJ, en instancia originaria, se adelanta a la actividad ulterior de aplicación y de concreción individualizada de la disposición, al menos, respecto de la parte que demuestra un interés suficiente —y en el marco de un caso concreto— en que sea despejada, mediante una sentencia estrictamente declarativa, la duda existente sobre la regularidad constitucional puesta de manifiesto a través de la demanda incoada.

En definitiva, como puede apreciarse, lo concerniente al estudio de la oportunidad procesal para la

interposición de la ADI se transforma en clave y hasta podría decirse que precede al análisis de los requisitos en propiedad (cuestión constitucional planteada por parte interesada en un caso concreto); es decir, opera como una suerte de precondition marco, que debe constatarse en primer lugar, dado que lo que resulta determinante es establecer, de conformidad con las constancias acompañadas y de las circunstancias invocadas por la demandante, si la acción ha sido promovida con la perentoriedad que requiere un control excepcional, preventivo, de tipo directo, por parte de este Alto Cuerpo, prácticamente desde el momento mismo de la publicación de la disposición (cuando se trata de leyes, por ejemplo). Esto último, precisamente, para evitar que la norma impugnada pueda concretizarse o desplegar sus efectos de forma individualizada en una relación jurídica en particular, con lo cual la vía directa dejaría de ser la pertinente y oportuna, y entrarían en juego las otras (indirectas y reparadoras).

d. La vía excepcional de la ADI no procede en el caso traído a resolución

Habiendo delineado los contornos de la ADI en Córdoba, así como los requisitos para su admisibilidad formal, ahora corresponde despejar si, en los presentes autos, la pretensión de incorporarse como terceros voluntarios al proceso, momento al que deben acreditar encontrarse en condiciones –en este caso- de demandar, ha sido promovida en la oportunidad debida como para habilitar la competencia originaria, exclusiva y excepcional de este TSJ.

Como consecuencia de su presentación, formalizada entre febrero y mayo de 2016, las comparecientes persiguen que se haga lugar a la demanda en todas sus partes, se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se establezca que tal declaración incluye a los titulares de beneficios previsionales otorgados por la Caja demandada que ostentan calidad de afiliados a cada una de ellas, en la medida en que en que la Ley n.º 10.333 incorpora modificaciones a la forma de cálculo del haber previsional de los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones de la Provincia.

Para despejar el interrogante resulta clave el artículo 111 de la CP, en tanto dispone que, en lo que aquí importa, “las leyes tienen vigencia a partir del día de su publicación, a menos que las mismas determinen otra fecha”.

Precisamente, y en ausencia de disposiciones específicas en la norma impugnada, las modificaciones

por ella introducidas comenzaron a ser aplicadas con la liquidación de los haberes correspondientes al mes de enero de 2016. De ello puede inferirse que, en el momento en que las entidades intermedias plantearon el respectivo pedido de participación, ya se encontraba con suficiente grado de despliegue y de concretización la relación jurídica entre la Caja y sus beneficiarios (afiliados o no a las entidades comparecientes).

Resulta oportuno precisar que la ley impugnada, n.º 10.333, fue sancionada el 23 de diciembre de 2015, y publicada en edición extraordinaria del Boletín Oficial de Córdoba de ese día. Con anterioridad se ha expresado que en esta provincia no está previsto –como ocurre en otras- un plazo fatal de caducidad para la interposición de la ADI. Como consecuencia, lo fundamental es que, por el carácter extraordinario, directo y preventivo de esta particular acción, la impugnación debe ser articulada prácticamente desde la incorporación misma de la norma al ordenamiento jurídico; precisamente, para evitar que sus efectos puedan proyectarse, particularizarse y concretizarse en una relación jurídica determinada. Y esto último es lo que ha acontecido en este caso, teniendo en cuenta que las reformas objetadas entraron en vigor el 23 de diciembre de 2015.

Lo anterior no quiere decir que los afiliados a las asociaciones comparecientes carezcan de la posibilidad de impugnar la modificación en cuestión –si así lo decidieran- en la medida en que lo consideraran eventualmente lesivo de sus derechos, pero deben articularla por la vía procesal correspondiente, que no es la excepcional y preventiva de la ADI, dado que las normas legislativas que se objetan ya han desplegado sus efectos aplicativos en una relación jurídica individualizada. El diseño procesal constitucional de la provincia ofrece alternativas indirectas para que las demandantes, en consonancia con su derecho a una tutela judicial efectiva, puedan articular su pretensión de que las disposiciones impugnadas sean objeto de un examen de compatibilidad constitucional. Así lo ha señalado ya oportunamente este Tribunal en numerosas ocasiones^[14].

Como consecuencia, al no haberse cumplido en estos autos con la condición insoslayable de la oportunidad procesal; esto es, articular el pedido de participación de intervención en calidad de terceros interesados al tiempo de encontrarse en condiciones de demandar (art. 432, inc. 2, CPCC), es

decir antes de que la norma tenga principio de aplicación, resulta inadmisibile la acción a su respecto.

II. COSTAS

En cuanto a las costas, se estima razonable su imposición por el orden causado, en función del resultado al que se arriba y en atención a que las entidades intermedias solicitantes de su participación pudieron legítimamente entender que le asistían razones para requerirla (art. 130 del CPCC).

Por ello, y habiéndose expedido el Sr. Fiscal Adjunto del Ministerio Público de la Provincia (fs. 735/742),

SE RESUELVE:

I. No hacer lugar a la solicitud de participación en calidad de terceros interesados formulada por la “Unión del Personal Superior de la Administración Pública Provincial” (UPS), el “Centro de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Córdoba”, el “Sindicato de Luz y Fuerza de Córdoba”, el “Sindicato de Músicos de la Provincia de Córdoba” y el “Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba” (SUOEM), por resultar formalmente improcedente.

II. Imponer las costas por el orden causado.

Protocolícese, hágase saber y dese copia.

[1] Parra Quijano, Jairo; *La intervención de terceros en el proceso civil*, Depalma, Bs. As., 1986, p. 26.

[2] CSJN, Fallos 332:111.

[3] Lorenzetti, Ricardo L.; "Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente", LL 1998-A, 1024.

[4] TSJ en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto n.º 19 “Unión de Educadores”, del 14/4/2010.

[5] CSJN, Fallos 332:111.

[6] CSJN, Fallos 332:111.

[7] Cfr. Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, LexisNexis, Bs. As., 2002, p. 235.

[8] Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, ob. cit., p. 245.

[9] Bianchi, Alberto B.; *Control de constitucionalidad*, 2.ª ed. actualizada, reestructurada y aumentada, Abaco, Bs. As., 2002, t.1, p. 403.

[10] Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, ob. cit., p. 234.

[11] Ver el art. 316 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de Tierra del Fuego.

[12] Ver el art. 789 del Código Procesal Civil y Comercial de San Luis.

[13] Ver el art. 89 del Código Procesal Constitucional de Tucumán.

[14] TSJ en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto n.º 136 de fecha 15/6/2016 en autos “Torres”

TARDITTI, Aida Lucia Teresa
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

SESIN, Domingo Juan
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

RUBIO, Luis Enrique
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

BLANC GERZICICH de ARABEL, Maria de las Mercedes
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

WEISS, Alejandro Guillermo
VOCAL DE CAMARA

ALBERTI, Huber Oscar
VOCAL DE CAMARA

TAMANTINI, Carlos Alberto
VOCAL DE CAMARA

LOPEZ SOLER, Francisco Ricardo
SECRETARIO/A T.S.J.