Poder Judicial

GRANATA, AMALIA IRIS SABINA Y OTROS C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ DEMANDA ORDINARIA (INCONSTITUCIONALIDAD LEY 14.283)
21-02048861-9
Juzg. 1ra. Inst. Civil y Comercial 10ma. Nom.

SANTA FE, 2 de Octubre de 2024

Y VISTOS:

Los autos caratulados **"GRANATA, AMALIA IRIS SABINA Y OTROS C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ DEMANDA ORDINARIA (INCONSTITUCIONALIDAD LEY 14.283)" (CUIJ 21-02048861-9),** que tramitan por ante este Juzgado, y se encuentran en estado de resolver la medida cautelar solicitada por la parte actora siendo que;

RESULTA:

I. Los diputados y diputadas provinciales, Amalia Iris Sabina Granata, Alicia Graciela Azanza, Emiliano José Peralta, Beatriz Ana Brouwer, Paredes Omar Julio, Silvia Adalgisa Malfesi y Edgardo Rubén Porfiri -por intermedio de apoderados- promueven acción declarativa de inconstitucionalidad de la ley 14.283 contra la Provincia de Santa Fe. Como medida cautelar, solicitan se disponga la suspensión de la precitada ley mientras se sustancia el proceso.

Sucintamente los hechos que fundan la demanda: Expresan que en la sesión de la Cámara de Diputados de la Provincia del 12/09/2024, en que se dio tratamiento, entre otros, al mensaje del Poder Ejecutivo N° 5115 por el cual se proponía el debate de un proyecto de ley N° 54.694, venido en revisión del Senado, proponiendo declarar la "Emergencia previsional y reforma del sistema jubilatorio de empleados y funcionarios de la Provincia de Santa Fe", se efectuaron violaciones al trámite parlamentario, siendo la votación

antirreglamentaria, viciada, nula e inconstitucional.

Respecto de la cautelar solicitada -lo que aquí se resuelve- invocan que se configuran en el caso los presupuestos que hacen a su despacho favorable conforme al relato que sucede.

En cuanto a la verosimilitud del derecho invocado, alegan que la inconstitucionalidad resulta manifiesta, evidente y sin lugar a dudas, debiendo ceder, en el caso, el principio que presume la validez que ostentan los actos legislativos. Advierten que el incumplimiento al reglamento de la Cámara de Diputados en relación al debate previo vulneró de manera manifiesta la lógica constitucional para el proceso de formación de una ley, tornando fuertemente verosímil el planteo efectuado.

Seguidamente invocan perjuicio irreparable, alegando que el hecho de que entre en vigencia una ley inconstitucional, claramente acarrea perjuicios irreparables. Aseveran que se ha soslayado olímpicamente el procedimiento de debate previo en la sanción de una ley, erigiéndose esta situación en un agravio irreparable si no se concede la cautelar. Que se ha producido un trastorno institucional irreparable en la medida en que se han menoscabado las reglas básicas de la democracia, y que no puede dilatarse el respeto a ella, a la soberanía popular y a los procedimientos legalmente establecidos.

Agregan que para el caso que se entendiese que no se configura un perjuicio de imposible reparación ulterior, prestigiosa doctrina ha señalado que “una ilegitimidad ‘intensa’ podría justificar por sí sola el otorgamiento de tutela cautelar”, por lo que una ley cuya votación fue una vergüenza institucional no puede entrar en vigencia. Indican que de esta manera se encuentra cabalmente acreditado el peligro en la demora. Expresan que no se

soslaya el impacto de la medida cautelar solicitada, indicando que no cancela la posibilidad de que la Cámara de Diputados convoque nuevamente a debatir la ley como corresponde, como marca el reglamento y las normas constitucionales. Por lo que no se afectan facultades constitucionales ni se anticipa indebidamente la sentencia de fondo.

En cuanto al presupuesto cautelar de prestación de contracautela, ofrecen la caución personal de los mandantes.

Entienden reunidos todos los requisitos procedimentales, peticionan que se ordene, sin más, la inmediata suspensión en la aplicación de la norma en crisis en aras del pleno respeto del ordenamiento jurídico institucional.

II. Corrido traslado de la cautelar solicitada, la Provincia de Santa Fe —por intermedio de apoderados- lo contesta manifestado su oposición.

Al respecto argumenta que con la medida solicitada por los accionantes lo que en puridad requieren es evitar la operatividad inmediata de la normativa que cuestionan.

Plantea la falta de legitimación activa en los términos y alcances propuestos en la demanda, alegando que los actores no se encuentran legitimados para interponer la acción que intentan y, como consecuencia derivada de ello, tampoco lo están para solicitar la medida cautelar que pretenden.

Seguidamente, considera incumplidos los requisitos de las medidas cautelares. En el caso, el despacho de una medida cautelar en el marco de una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra supuestos actos u omisiones del Estado amerita un “plus” mayor al ya

exigible para la cuestión de fondo, justamente por el hecho de que, al tratarse de actos estatales, los mismos deben ser “arbitrarios” o “ilegítimos”, de modo evidente o manifiesto. Afirma que los actores pretenden la revisión judicial de una discusión parlamentaria en la que, conforme a las reglas del debate democrático y del propio reglamento aplicable, se resolvió por la posición contraria a sus intereses.

En cuanto al presupuesto de verosimilitud en el derecho, la Provincia expone su ausencia. En tal sentido, manifiesta que la medida innovativa solicitada carece de toda fundamentación, limitándose a la invocación de los supuestos derechos vulnerados, omitiendo toda referencia a los recaudos que impone el despacho de una medida cautelar.

Enfatizan que al cuestionarse la presunción de validez de los actos de los poderes públicos a través de pedidos cautelares, obliga una estricta apreciación de las circunstancias del caso, toda vez que a los requisitos usualmente exigibles para la admisión de una medida cautelar semejante debe agregarse la acreditación del peligro irreparable en la demora, y asimismo la consideración ineludible del interés público.

Además, sostienen que debe adicionarse el plus de la “verosimilitud de la ilegitimidad del acto u obrar impugnado” y el juez o tribunal deberán meritar si “hay o no indicios razonables convincentes de ilegitimidad que presupongan la procedencia de su declaración.

El humo del buen derecho no se encuentra acreditado en autos. No se configuran los requisitos esenciales para el despacho de una cautelar, más aún cuando la misma vulnera grave y notoriamente el interés público en juego, llegando incluso a impropios efectos abrogatorios que

vulneran la división de poderes. Por tales motivos, desde ya, solicitamos su rechazo, con expresa imposición de costas.

Consideran que lo que pretenden los actores es reeditar en este ámbito jurisdiccional el tratamiento y votación de un proyecto de ley en el que su posición política resultó desfavorecida. Afirman que la discusión es ajena al control del Poder Judicial y propia de la Legislatura, motivo por el que corresponderá el rechazo de esta medida, con costas.

Respecto del presupuesto de peligro en la demora y el interés público comprometido, refieren que el peligro en la demora exigido en el marco de una medida cautelar de altísimo impacto como la solicitada también exige un "plus" para su acreditación, debiendo combinar el temor fundado al deterioro del derecho por el transcurso del tiempo hasta arribar a la sentencia de fondo, con la imposible o difícil reparación del daño, lo cual no será considerado en términos de resarcibilidad.

Dicen que los actores buscan evitar que la ley 14.283 entre en vigencia, lo cual ya resulta imposible, por cuanto la norma está vigente, lo que demostraría la total ausencia de caso subsistente en los términos en los que la pretensión fue formulada. Aseveran que ninguna medida cautelar puede venir a suspender la vigencia general de una ley de la Legislatura, conforme jurisprudencia que citan.

Por último, invocan insuficiencia de la caución ofrecida -consistente en la caución personal-, atento a que, de despacharse la medida solicitada, la afectación de la percepción de aportes obligatorios instituidos por ley es un supuesto de reconocida gravedad

institucional. Finalmente solicitan el rechazo de la cautelar, con costas.

III. Ordenado el pase a resolución, la medida cautelar solicitada quedó en estado de ser decidida y;

CONSIDERANDO:

1. Tal como surge de los relatos que anteceden, en la presente causa, los accionantes, por intermedio de sus apoderados, promovieron acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Santa Fe, tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley Provincial N° 14.283.

Solicitaron como medida cautelar que se ordene la suspensión de la mencionada ley, mientras se sustancia el presente proceso.

2. Así planteada la cuestión, corresponde recordar que a los fines de ponderar la eventual procedencia de toda medida cautelar, resulta exigible la acreditación de ciertos extremos que doctrinaria y jurisprudencialmente han sido considerados para el despacho de cualquier pretensión de dicha naturaleza, esto es, verosimilitud en el derecho o apariencia del derecho invocado (fumus bonis iuris), peligro en la demora (periculum in mora) y contracautela. Corresponde, en consecuencia, analizar los presupuestos de procedencia antes indicados.

2.a) Verosimilitud del derecho: En este recaudo se examina que el derecho del peticionario de la cautelar sea aparentemente verdadero, porque su certeza sólo podría obtenerse eventualmente con el dictado del pronunciamiento definitivo (Fallos, 327:3202). La demostración de la existencia de este requisito no requiere una plena prueba, ni la demostración concluyente de ese derecho, sino tan solo la acreditación *prima facie* del mismo.



Poder Judicial

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha precisado que las medidas cautelares no exigen el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo de su verosimilitud, ya que el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no exceda del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (Fallos: 338:802; 338:868;340:757; 342:1417; 345:1070).

2.b) Peligro en la demora: En cuanto a este requisito *se* debe acreditar el interés jurídico del peticionante de la medida en evitar que el derecho invocado y reclamado resulte frustrado por las contingencias procesales del juicio. El examen de la concurrencia del peligro en la demora exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado por una posterior sentencia (Fallos: 319:1277).

2.c) Contracautela: Este no es un requisito de procedencia de la medida cautelar sino un presupuesto para que, en el caso de ser ordenada, resulte viable su ejecución y que tiene por finalidad cubrir los eventuales daños que pudieran ocasionarse si la medida fuera solicitada sin derecho.

3) Sentado lo anterior, en primer término, es necesario determinar la efectiva configuración del peligro en la demora que justifique la concesión de la medida pretendida. Ello es así, porque la ausencia de este recaudo obsta a la procedencia de cualquier medida cautelar, dada la necesaria configuración de todos los

requisitos para el otorgamiento de aquella (Fallos: 326:2261). Si bien los presupuestos procesales de las medidas cautelares se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud en el derecho puede atemperarse el rigor acerca del peligro en la demora y viceversa, lo cierto es que ambos recaudos deben estar presentes.

En ese orden de ideas, caber recordar que las medidas cautelares revisten naturaleza asegurativa y tienen carácter instrumental y accesorio, pues no constituyen un fin en sí mismas, sino que tienden a posibilitar el cumplimiento de una eventual sentencia definitiva.

Que en relación al requisito del peligro en la demora, el Alto Tribunal Nacional ha hecho hincapié en que su examen “exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretender evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, por la sentencia definitiva (…) y que ese extremo debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellos su gravitación económica” (Fallos: 344:1033).

Partiendo de tales lineamientos, no encuentro acreditado esta condición en los presentes obrados, atento a que la parte peticionante se ha limitado a exponer a través de formulaciones genéricas sobre el cumplimiento de tal recaudo sin invocar ni acreditar que la continuidad en la aplicación de la ley 14.283 le cause un gravamen que difícilmente pueda revertirse en el supuesto de que la sentencia final de la causa admitiera

su pretensión (Fallos 329:3890), sin que existan elementos de juicio que permitan avizorar que la tramitación del presente proceso pudiera frustrar la eficacia de un pronunciamiento de fondo eventualmente favorable a los peticionantes. Ello, teniendo en cuenta que con la medida solicitada se pretende que se suspenda la aplicación de una ley que -por lo demás- goza de presunción de legitimidad, y resulta pertinente recordar que aun cuando mediare la posibilidad de un perjuicio irreparable -lo que no ocurre en autos-, se impone una estricta apreciación de las circunstancias del caso con relación al peligro en la demora (Fallos 320:1027).

Refuerza lo expuesto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación según la cual las medidas cautelares en temas de relevancia institucional -como el que nos ocupa- deben resolverse mediante un juicio de ponderación adecuado entre las reglas y principios en juego, considerando que una cautelar que pretende la suspensión de la vigencia de toda una ley con efectos erga omnes tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, por lo que su procedencia debe ser evaluada con criterios especialmente estrictos (Fallos: 333:1023).

Por esas razones, dado que la actora no logró acreditar el requisito de “peligro en la demora” que invocó como fundamento de pretensión cautelar, resulta insustancial examinar el recaudo atinente a la verosimilitud del derecho alegado.

4. Cabe añadir, por lo demás, que no corresponde disminuir la exigencia del peligro en la demora por

aplicación de la “teoría de los vasos comunicantes” dado que no se presenta la verosimilitud del derecho de manera patente, sino que el planteo formulado por la actora, -el examen de la constitucionalidad de la ley provincial N° 14.283- involucra cuestiones que, como se resaltó, presentan significativa complejidad, requieren de debate, prueba y mayor análisis y, por lo tanto, exceden el acotado marco de conocimiento preliminar de la medida cautelar solicitada.

5. En función de lo manifestado, y en atención a la prudencia que debe guiarnos a los Magistrados y Magistradas para no emitir juicio sobre la cuestión de fondo que subyace en la causa, es que cabe concluir que la medida cautelar peticionada por la parte actora deberá ser desestimada, con costas a la accionante que resulta vencida (art. 251 CPCC).

Por todo lo expuesto y sin que ello implique adelanto de opinión respecto al fondo de la cuestión debatida;

RESUELVO:

1. Rechazar la medida cautelar.

2. Imponer las costas a la actora.

Protocolícese y hágase saber.-

Dra. María Ester Noé
Jueza

Dra. María Romina Kilgelmann
Secretaria