

Acción Declarativa De Certeza Conflictos Interprovinciales Limites Validez De Las Normas De Facto Incompetencia De La Corte

JURISPRUDENCIA

Acción declarativa de certeza. Conflictos interprovinciales. Límites.

Validez de las normas de facto. Incompetencia de la Corte Se declara la incompetencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para entender en un conflicto entre las provincias de Santiago del Estero y Catamarca, en torno a los límites interprovinciales fijados mediante la ley 22742 dictada por un gobierno de facto, pues la determinación de los límites entre estados locales no es competencia de la Judicatura.

Buenos Aires, 20 de agosto de 2015. Autos y Vistos; Considerando: 1°)

Que a fs. 167/176 la Provincia de Santiago del Estero inicia acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Catamarca, a fin de que cese el estado de incertidumbre sobre la supremacía, validez y eficacia de la ley nacional 22.742 que fija los límites entre ambos estados locales y se declare la inconstitucionalidad del artículo 293 de la Constitución de la Provincia de Catamarca que, en su parte pertinente, "...desconoce expresamente la virtualidad jurídica de la regla estatal de facto 22.742". Sostiene que el caso corresponde a la competencia originaria de la Corte en razón de

las personas y de la materia, dado que los límites entre las dos provincias ya han sido fijados por la ley 22.742 y solo resta la etapa de demarcación o amojonamiento, es decir, determinar en el terreno los límites ya establecidos (v. artículo 4° y fs. 167 vta.). Por los diversos fundamentos de fondo que esgrime, solicita que el Tribunal disponga el efectivo cumplimiento de lo establecido en la ley nacional y ordene a ambas provincias la designación de sus representantes para la integración de la comisión demarcatoria y el amojonamiento de los límites fijados. 2°) Que a fs. 183/184 la señora Procuradora Fiscal dictamina que el caso corresponde a la

competencia originaria de este Tribunal, toda vez que de los términos de la demanda surge que la actora promueve la acción para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 293 de la Constitución catamarqueña, en su parte pertinente, al desconocer lo establecido en la Ley Nacional 22.742, que fija los límites entre las Provincias de Santiago del Estero y la de Catamarca, cuestión que, a su entender, podría ser resuelta por el Tribunal sin que afecte la solución del Congreso de la Nación al conflicto de límites. 3°) Que para la adecuada decisión de la causa es menester reseñar las circunstancias fácticas en que se sustenta la acción, así como también las normas que se encuentran involucradas.

a. - El 14 de febrero de 1983 el Poder Ejecutivo Nacional, invocando la atribución conferida al Congreso por el entonces artículo 67, inciso 14 de la Constitución Nacional, dictó la ley 22.742 que fijó el límite entre las provincias parte de este pleito conforme a los términos que se detallan en los artículos 1° y 2°, en la forma aconsejada por la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales. En el artículo 3° se indicó que dicho límite quedaba graficado "con una línea discontinua en la fotocopia del plano que figura como anexo VII de la ley N° 22.449 y en la hoja N° 2966 impresa en diciembre de 1966...", la que como anexo III se integraba a la ley, y en el artículo 4° se estableció que dentro de los ciento ochenta días de su publicación, las referidas provincias procederían "a amojonar el límite fijado de conformidad con lo establecido en los artículos 43 a 47 del reglamento de la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales, aprobado por Decreto N° 3497/77" (ver fs. 99/112, 128 y la copia de la hoja 2966 que obra a fs. 1183 del expediente n° 13).

b. - Por ley 22.992 (B.O. 1°/12/1983) se suspendió por el término de trescientos sesenta y cinco días el cumplimiento de lo establecido en los mentados artículos 43 a 47 del citado decreto 3497/77, "según lo dispuesto en el art. 4° de la ley 22.742" (fs. 129/224). En esa ocasión se indicó que "diversas dificultades vinculadas con la implementación concreta de esta decisión, han determinado la presente medida para habilitar un plazo más acorde con las necesidades de coordinación de las partes interesadas" (ver nota que acompañó el proyecto).

c. - La Provincia de Catamarca, mediante su Constitución de 1988, expresamente estableció que "ejerce su potestad jurisdiccional sobre la totalidad del territorio que le pertenece por sus títulos históricos, la Constitución Nacional y las normas de provincialización del Territorio Nacional de Los Andes. Desconoce expresamente la virtualidad jurídica de la regla estatal de facto N° 22.742" (art. 293). d. - En 1986 y 1994 se presentaron en el Congreso de la Nación sendos proyectos para lograr la ratificación expresa de la ley 22.742 (senadores Castro -S-0475/86- y Figueroa -S-207/93-, respectivamente). En el primero de ellos la petición se fundaba en que la norma daba por terminado el conflicto limítrofe y que se habían analizado y contemplado los argumentos de ambas partes (v. diario de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación del 30 de julio de 1986, pág. 1249).?

e. - También en 1986 los senadores Saadi y Amoedo (S-701/85) propiciaron la derogación de la mentada ley, proponiendo la creación en el seno de la Cámara Alta de una comisión especial en el ámbito de la Comisión de Asuntos Constitucionales, integrada por cinco senadores, la que se ocuparía de las cuestiones de límites interprovinciales (v. orden del día 530, del 23 de octubre de 1986, de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, págs. 1959/1961). f. - El 24 de mayo de 2001, la Provincia de Santiago del Estero inició la presente acción declarativa de inconstitucionalidad y de certeza, requiriendo que se declare la inconstitucionalidad del art. 293 de la Constitución de Catamarca

y se determine "que las provincias de Santiago del Estero y Catamarca deben proceder a designar sus representantes para la integración de la comisión demarcatoria para el amojonamiento del límite fijado por ley N° 22.742, en el término y bajo el apercibimiento que V.S. determine" (fs. 176/176 vta., petitorio de la demanda). 4°) Que así sintetizados los hechos relevantes de la causa, se concluye en que, contrariamente a lo sostenido por la señora Procuradora Fiscal, la decisión a arribar en autos podría importar el desconocimiento de los límites fijados por la ley 22.742 -en la hipótesis de que no se hiciera lugar a la demanda- y, sin dudas, tal desconocimiento implica, en mayor o menor medida, expedirse en torno de la fijación de los límites interprovinciales, problemática ajena a esta judicatura. Por todo lo expuesto, oída la señora Procuradora Fiscal, se declara la incompetencia de esta Corte para dirimir la controversia aquí planteada. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

RICARDO LUIS LORENZETTI ELENA I. HIGHTON de NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA Suprema Corte:

-I- A fs. 167/176, la Provincia de Santiago del Estero deduce acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Catamarca, a fin de que cese el estado de incertidumbre sobre la supremacía, validez y eficacia de la ley nacional 22.742 que fija los límites entre ambos Estados locales y se declare la inconstitucionalidad del art. 293 de la Constitución de la Provincia de Catamarca, en su parte pertinente, en cuanto "Desconoce expresamente la virtualidad jurídica de la regla estatal de facto 22.742?". Aduce, con fundamento en la doctrina de V.E., que la ley 22.742, pese a haber sido dictada por el gobierno de facto de 1983, goza de plena validez constitucional mientras no sea derogada por el Congreso de la Nación y, por lo tanto, debe ser equiparada a las leyes emanadas de los gobiernos legítimamente constituidos, por una cuestión de seguridad jurídica. A su vez, sostiene que la Provincia de Catamarca decidió someterse al procedimiento llevado a cabo por la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales (leyes 17.324 y 21.583 y decreto reglamentario 3497/77), en el que ambos estados designaron sus representantes, ofrecieron pruebas y presentaron sus alegatos. La Comisión emitió un dictamen fijando los límites controvertidos, que fue puesto a consideración del Gobierno Nacional quien luego dictó la ley 22.742, la cual nunca fue impugnada por aquel Estado local. Asimismo, recuerda que con anterioridad, ya había habido un acuerdo sobre el asunto entre ambos estados locales, quienes suscribieron el Tratado de 1881, que fue ratificado por ambas legislaturas provinciales y también receptado por la ley que aquí se cuestiona (v. art. 1°). Por ende, concluye que la ley 22.742 ha sido el resultado del estudio de los antecedentes históricos, jurídicos y geográficos ofrecidos y producidos por los representantes de ambas provincias. Se agravia, en cuanto -según dice- ha vencido el plazo legal para el amojonamiento del límite fijado, según surge del art. 4° de la ley 22.742, como así también el término de prórroga solicitado oportunamente por la Provincia de Catamarca (v. ley nacional 22.992), quien se niega a llevar a cabo dichos trabajos y a integrar la comisión demarcatoria (de conformidad con los arts. 43/47 del decreto 3497/77, v. fs. 127). Es por ello que ha decidido interponer esta demanda, para que V.E. disponga el efectivo cumplimiento de lo establecido en aquella ley nacional y ordene a ambas provincias la designación de sus representantes y el amojonamiento de los límites fijados. -II- A fs. 297/321, la Provincia de Catamarca contesta la demanda y manifiesta que no va a negar cada uno de los argumentos expresados por la actora, sino que éstos quedarán rebatidos en virtud de la exposición de sus argumentos. Añade que reconoce la competencia exclusiva y originaria del Tribunal para conocer en el pleito y poner luz sobre el conflicto interpretativo suscitado entre ambas provincias. Sostiene que debe declararse la ineficacia y falta de virtualidad jurídica de la ley nacional de facto 22.742, en cuanto nunca fue ratificada por el Congreso de la Nación y tampoco tuvo un reconocimiento -ni siquiera implícito- por parte de las autoridades democráticas locales. Refuerza su postura aduciendo que la facultad de fijar los límites interprovinciales -según el art. 75 inc. 15 de la Constitución Nacional- le está vedada a los gobiernos de facto, pues el acto dictado en virtud de aquélla no reviste carácter legislativo -es decir, no tiene alcance general-, sino que es fruto del ejercicio de una competencia ejecutiva o jurisdiccional (indica que sobre este punto la doctrina está dividida), excepcional y extraordinario, propia del Congreso de la Nación, que necesariamente debe ser consensuada con las legislaturas provinciales, de conformidad con el sistema federal de estado adoptado por la Constitución Nacional. Hace referencia a cuestiones que -a su entender- contribuyeron a quitarle virtualidad jurídica a dicha ley, verbigracia, que los representantes locales que actuaron ante la Comisión de Límites eran agentes del Gobierno Nacional; que el titular del Ministerio del Interior entonces a cargo era oriundo de la provincia aquí actora; que el Gobernador de facto impugnó reiteradas veces tanto esta ley como el dictamen de la comisión; que ambas leyes -la 22.742 y la 22.992- fueron sancionadas en 1983, año en el que se eligieron las autoridades democráticas, desintegrándose la comisión en diciembre de ese año. Alude a numerosos proyectos de ley presentados por diputados nacionales y senadores catamarqueños por los que se pretendió la declaración de inconstitucionalidad o nulidad de estas normas, en especial señala el presentado por el senador Villarroel (expte. S-430/01). También arguye que la conducta del Gobierno Nacional -a su modo de ver- ha sido contradictoria con esta legislación, ya que ha transferido a la Provincia de Catamarca establecimientos educacionales ubicados en territorio santiagueño, se ha comportado de igual modo con emplazamientos de servicios públicos nacionales y ha empadronado como electores del distrito de Catamarca a ciudadanos con domicilio en territorio de la provincia actora. A ello agrega que desde

siempre ha ejercido actos posesorios de administración, electorales, sanitarios, educativos, policiales y judiciales sobre el territorio que ahora reclama la Provincia de Santiago del Estero. Además, indica que nunca solicitó prórroga para amojonar el límite fijado y que la ley 22.992, del 28 de noviembre de 1983, se dictó para suspender por el término de un año un plazo que ya había vencido en agosto de ese año, en razón de existir dificultades en su implementación. Por lo tanto, aduce que la ley 22.742 resulta inválida, dado que reviste las características de las normas "póstumas" o in extremis, pues fue dictada por el gobierno de facto cuando éste estaba próximo a finalizar con el objeto de adquirir vigencia durante el gobierno de iure. Así las cosas, afirma que el art. 293, en cuanto desconoce virtualidad jurídica a tal norma, no resulta violatorio del art. 31 de la Constitución Nacional. En consecuencia, solicita que se rechacen las pretensiones deducidas por la Provincia de Santiago del Estero y que la cuestión sea debatida y resuelta por el Congreso de la Nación con la intervención de los Estados locales involucrados. -III- A fs. 322, V.E. corre nueva vista a este Ministerio Público en mérito al cuestionamiento que se formula a su competencia originaria. A fs. 330, el Procurador General decide adoptar una postura diferente de la expresada en la primera oportunidad por la Procuradora Fiscal (v. fs. 183/184), declarando la incompetencia del Tribunal, pues considera que el asunto se centra en determinar o modificar los límites interprovinciales fijados por el Congreso Nacional, la cual no es de su resorte. Con posterioridad, V.E. también corre traslado a la actora de tal cuestionamiento (v. fs. 331). A fs. 334/336, la provincia sostiene que -no obstante la contestación efectuada por la demandada- el objeto del proceso continúa inalterado y que no se ha efectuado reconvencción alguna, sino que sólo se requiere el rechazo de la pretensión por ella articulada, lo cual deberá ser analizado al momento del dictado de la sentencia. Expone, por tanto, que la acción se circunscribe a determinar si resulta aplicable la ley nacional de facto 22.742 y declarar la inconstitucionalidad del art. 293 de la Constitución catamarqueña en su parte pertinente, lo cual podría ser resuelto por el Tribunal sin necesidad de fijar nuevos límites ni modificar los ya dispuestos. En ese contexto, V.E. decide que los autos continúen su trámite ante dicha instancia, en razón de que su competencia originaria debe ser considerada según los fundamentos que se esgrimen en la demanda, además, porque la Provincia de Catamarca no ha opuesto la excepción correspondiente y debido a que su competencia o incompetencia para entender en una causa por vía de instancia originaria puede ser declarada en cualquier momento del proceso (v. fs. 337). Agregados los alegatos de las partes a fs. 528/537 y 541/551, se corre nuevamente vista a este Ministerio Público, a fin de que dictamine acerca de la inconstitucionalidad que se invoca (v. fs. 554 y también 527). -IV- Ante todo, es mi parecer que el Tribunal es competente para continuar entendiendo en este proceso, a tenor de las consideraciones efectuadas por este Ministerio Público en el dictamen de fs. 183/184 que comparto. En cuanto al fondo del asunto, el planteamiento que se efectúa me lleva a aclarar si el hecho de que una ley de índole no penal, como es la ley nacional 22.742 que aquí se impugna, por haber sido sancionada por una "dictadura militar" resulta inválida o no, por ese origen. Sobre el particular, V.E. recientemente ha sostenido la validez de los actos de los gobernantes de facto en la sentencia del 27 de diciembre de 2005 en la causa C. 1537, L.XLI, "Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/ Stegeman, Oscar" (recurso de hecho), publicada en Fallos: 328:4768, a cuyas conclusiones me remito. En dicho pronunciamiento el Tribunal expresó que "... la Corte tiene resuelto que la validez de los actos y normas del Poder Ejecutivo de facto está condicionada a que, explícita o implícitamente, el gobierno constitucionalmente elegido que lo suceda los reconozca (Fallos: 310:933 y 312:326) ...? En este último precedente citado se dijo que "... la restitución del orden constitucional en el país requiere que los poderes del Estado Nacional o los de las provincias, en su caso, ratifiquen o desechen explícita o implícitamente los actos del gobierno de facto ...? (las cursivas no son originales). Dicha doctrina luego fue reiterada en Fallos: 313:1621, en el que el Tribunal agregó que estos actos subsisten en los períodos constitucionales siguientes con autoridad y efectividad equivalentes a las que tienen los gobernantes de jure y ello porque son válidos desde su origen o bien porque su "real efectividad" los legitima. Asimismo, indicó que el problema en cuestión corresponde analizarlo teniendo en vista, "... por encima de toda otra consideración, Tas primarias exigencias de la seguridad jurídica" (Fallos: 245:265, cons. 5º) que se verían gravemente resentidas si de pronto súbitamente, perdieran efectividad tuitiva, en todo o en parte, las leyes, los tratados, los decretos o los demás actos sancionados, celebrados o dictados en etapas de facto?, concluyendo que "... ninguna doctrina judicial es defendible si, en vez de asegurar el orden público, crea el riesgo de un absoluto desorden?". A la luz de esa doctrina, entiendo que la ley 22.742 debe ser considerada válida y por lo tanto aplicable al sub lite. De lo anterior se desprende que el art. 293 de la Constitución de Catamarca, en cuanto "desconoce expresamente la virtualidad jurídica de la regla estatal de facto 22.742?", es inconstitucional, pues su repugnancia con esta última -que tiene, entonces, el carácter de "ley suprema" de la Nación- resulta manifiesta, clara e indudable, ya que las autoridades de dicho Estado local están obligadas a conformarse a ella, toda vez que las normas federales deben prevalecer sobre las provinciales, y aun sobre las constituciones respectivas, en razón de lo establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional. -V- Opino, por tanto, que corresponde hacer lugar a la demanda. Buenos Aires, 14 de marzo de 2007. LAURA M. MONTI FERNANDO ZAYAT PROSECRETARIO JEFE ADJUNTO PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACION Correlaciones: Defensoría Pública Oficial c/Córdoba, Provincia y

otro s/amparo ley 16.986 - Corte Sup. Just. Nac. - 02/06/2015 Rosón, Martín N., LA COMPETENCIA ORIGINARIA Y EXCLUSIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA Y SUS ANTECEDENTES, Erreius on line, Enero 2015, 003179E