

Accion Meramente Declarativa Alcances Inexistencia De Estado De Incertidumbre Improcedencia

JURISPRUDENCIA

Acción meramente declarativa. Alcances. Inexistencia de estado de

incertidumbre. Improcedencia Se mantiene el fallo que anteriormente rechazó la acción declarativa de certeza incoada por el Consejo Profesional de Ingeniería Química contra la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires, mediante la cual se pretendía obtener una declaración de certeza que estableciera el cese de la intromisión de la demandada en materias y territorios exclusivamente reservados a la jurisdicción federal; ello, por no ser la vía idónea, al no existir de parte del actor un estado de incertidumbre.

En Buenos Aires, a 5 de septiembre de dos mil diecisiete, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer el recurso interpuesto en autos "Consejo Profesional de Ingeniería Química c/ Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires s/ Proceso de Conocimiento", el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? El señor juez de Cámara Jorge Eduardo Morán, dice: 1º) Que, por sentencia de fs. 149/154, el señor juez de la instancia anterior rechazó la demanda incoada por el Consejo Profesional de Ingeniería Química -CPIQ- contra la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires, mediante la cual se pretendía obtener una declaración de certeza que estableciese el cese de la intromisión de la demandada en materias y territorios exclusivamente reservados a la jurisdicción federal. Impuso las costas a la parte actora vencida, con arreglo al principio general de la derrota (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Para así resolver, reseñó de forma preliminar que la acción impetrada tuvo por objeto la interrupción de conductas del ente demandado que constituyen -a criterio del recurrente- vías de hecho administrativas, en tanto exigen a los ingenieros químicos matriculados en el CPIQ, el pago de cánones y una matriculación adicional de índole local. Luego de recordar los presupuestos sobre los que se sustenta la viabilidad de la acción declarativa de certeza prevista en el art. 322 del CPCCN, coligió que no se configuraron dos requisitos taxativamente previstos en la norma, a saber: a) un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica; y b) la inexistencia de otro medio legal idóneo que permita obtener la declaración de certeza buscada, en atención a su carácter subsidiario y de interpretación restrictiva. Siguiendo estos lineamientos, subrayó, en primer término, que el CPIQ posee certeza respecto de su situación jurídica, toda vez que en su escrito inicial detalló la normativa federal que considera vulnerada por el accionar de la demandada. Añadió que las cuestiones de hecho se encuentran fuera del ámbito de aplicación de este instrumento procesal. Por otra parte, sostuvo que, con la demanda, el actor tuvo en miras el dictado de una sentencia de condena y no de una mera declaración de certeza, dado que se pretendió un pronunciamiento formal que hiciera cesar al ente demandado en la realización de sus conductas. 2º) Que, contra ese pronunciamiento, el actor interpuso recurso de apelación a fs. 155, que fue concedido libremente a fs. 156. A fs. 159/164 expresó sus agravios, los que fueron replicados por su contraria a fs. 166/168vta. Primeramente, señala que el a quo realizó un análisis equivocado y reduccionista de la pretensión del CPIQ. Mientras que la sentencia apelada estructuró su examen en torno al requerimiento del cese de conductas a cargo de la Autoridad del Agua, el enfoque debió establecerse, a su entender, en disipar el estado de incertidumbre que genera el comportamiento del ente demandado al inmiscuirse en ámbitos de jurisdicción exclusiva de Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y del Instituto Nacional del Agua (INA). En este sentido, argumenta que, ante la solicitud de autorizaciones de vuelco por parte de ingenieros químicos registrados en el CPIQ, la Autoridad del Agua reclama cánones y matriculación provincial pese a tratarse de áreas de jurisdicción federal. Por consiguiente, solicita el esclarecimiento del alcance de normas de carácter federal por sobre normas de carácter local. Asimismo, se agravia de la decisión recurrida por considerar erradamente que el CPIQ busca una sentencia de condena, destacando que el petitorio del escrito inicial instó a que "se dicte una sentencia declarativa de certeza que establezca la inoportunidad de la intromisión de la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires, en materias y territorios exclusivamente reservados a la jurisdicción Federal" (fs. 16vta). Por otra parte, en lo atinente al estado de incertidumbre que el a quo no tuvo por acreditado, arguye que la sola exposición de los hechos permite vislumbrar la presencia de dicho estado en grado total, afectando y restringiendo la actividad que desempeñan los ingenieros químicos matriculados ante el CPIQ. Ahondando en este orden de ideas, pone de resalto que el decisorio resulta contradictorio con su parte expositiva, donde se puntualizan los planteos efectuados en los escritos de demanda y contestación que, a su juicio, demuestran palmariamente la existencia de un estado de incertidumbre que genera un conflicto jurisdiccional. Enfatiza que haber fundado su petición en la normativa que regula su actividad no implica la existencia de certeza jurídica respecto de la solución del conflicto, "máxime cuando el Organismo Provincial demandado se erige como autoridad de aplicación ejerciendo actos que gozan de legalidad y legitimidad, por principios básicos de Derecho Administrativo" (fs. 161vta.).

Destaca que surge una colisión entre los preceptos que establecen competencia federal en el asunto de marras y las leyes locales que otorgan facultades de policía en materia de servicios sanitarios a la Autoridad del Agua, procediendo a enumerar y contraponer las normas en juego. En consecuencia, entiende que el sub examine cumple con los requisitos establecidos en el art. 322 del CPCCN para la procedencia de la acción intentada. 3º) Que, tal como ha quedado planteada la controversia que se trae a conocimiento de esta alzada, preliminarmente se debe recordar que el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación dispone que "[p]odrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa, para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente?". De la exégesis de la norma se desprenden los presupuestos de admisibilidad de la acción, a saber: a) que haya un estado de incertidumbre respecto de relaciones de derecho; b) que ello produzca perjuicio o lesión a quien la ejerce; y c) que la falta de certeza no pueda ser remediada por medio de otro procedimiento legal (cfr. esta Sala, ?Scardiglia, Daniel César c/ Estado Nacional y otro s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seguridad?, sentencia del 14/04/2015; e ?Industrial Systems S.A. c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento?, sentencia del 17/11/2016; entre otros). En tal sentido, esta Sala ha aclarado que este tipo de acción tiende a suprimir una situación compleja e indefinida, acerca de la cual existe duda razonable -y no meramente especulativa- de cuál es la suerte de una relación jurídica en cuanto a su existencia, su eficacia, su modalidad, su oponibilidad o su interpretación (v. causas cit.; v. causa ?Llao Llao S.R.L. c/ ENABIEF y otro s/ contrato administrativo?, sentencia del 15/05/2001). Por consiguiente, la finalidad de las sentencias meramente declarativas consiste en interpretar y esclarecer el contenido de una relación jurídica existente, determinando su objeto y sus modalidades de cumplimiento. En definitiva, no constituyen un estado jurídico ni generan novación alguna en la situación de un derecho; solamente prestan seguridad al declarar sobre los alcances y contenidos de una relación jurídica (conf. esta Sala, causa 10.551/2009, ?Muñoz, Nancy Elizabeth c/ Estado Nacional - Mº Interior - RENAPER s/ proceso de conocimiento?, sentencia del 22/04/2010 y su cita de doctrina). 4º) Que, a partir de tales pautas, debe señalarse que no todo conflicto se resuelve por esta vía, ya que está referida al fundamento, causa o título de la pretensión como concreta situación de hecho que requiere sólo una declaración, agotándose con ella y sin complementarse con atributo u orden alguna. Si bien en toda sentencia, cualquiera sea la categoría en que se la ubique -de condena, constitutiva, declarativa-, aparece siempre una declaración del derecho que le asiste al actor, ella aparece como un medio para arribar al cumplimiento del mandato y no, como sucede en los procesos del tipo que nos ocupa, como la finalidad última, donde se agota la pretensión del justiciable (CNCiv, Sala E, ?King S.R.L. c/ Municipalidad de Buenos Aires?, LA LEY 1988-C, 293). Por ello, la acción meramente declarativa prevista por el art. 322 del código de rito es estrictamente excepcional y se habilita únicamente en aquellos casos en que el demandante no tenga expedito otro medio legal idóneo, requisito que fue calificado como condición sine qua non para su procedencia (CNCiv, Sala F, ?Mahsardjian, Claudio M. c/ Tribunal de Penas de la Asociación del Fútbol Argentino?, LA LEY 1999- E, 75). En la misma línea de interpretación se resolvió que ?si el objeto litigioso puede resolverse en una sentencia de condena, que ya de por sí abarca una declaración de derecho, no puede admitirse que previamente se ocurra a la vía de la pretensión de sentencia meramente declarativa? (CNCivComFed, Sala II, ?González Cazón, Hernán c/ Banco de la Nación Argentina?, LA LEY 2003-B, 750). Y en doctrina, se ha manifestado que ?se opone a la economía procesal la admisión de la acción declarativa cuando el actor se halla en la posibilidad de conseguir la certidumbre jurídica por el camino más amplio de la sentencia de condena. Por lo tanto, si el actor tuvo la posibilidad de deducir una acción de condena, no concurre, con respecto a la acción declarativa intentada, la última de las exigencias requeridas por el art. 322 (?)? (Colombo, Carlos J. y Kiper, Claudio M., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado y anotado, 3ª ed. actualizada y ampliada. Buenos Aires, La Ley, 2011, Tomo III, p. 476). Este carácter subsidiario no debe desatenderse, ?a fin de que la acción declarativa de certeza no se convierta en indebido vehículo de elusión de las vías legales que correspondan para la definición de los derechos? (Highton, Elena I. y Areán, Beatriz A., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, concordado con los códigos provinciales. Análisis doctrinal y jurisprudencial, Tomo VI, 1ª ed. Buenos Aires, Hammurabi, 2006, p. 83). 5º) Que, sentado lo expuesto, corresponde evaluar si los agravios logran demostrar el desacierto de la sentencia en cuanto rechazó la acción declarativa de certeza por entender que: a) no se vislumbró un estado de incertidumbre que admita la aplicación del instituto; y b) no era la vía idónea para dilucidar la situación jurídica del actor. 6º) Que, en cuanto a la existencia del estado de incertidumbre necesario para la procedencia de la acción, el recurrente no desarrolla argumentos con entidad suficiente para demostrar el error del juzgador en el pronunciamiento recurrido. En efecto, de un atento examen de la demanda de fs. 1/16vta. se desprende que el CPIQ, una vez sintetizados los hechos que motivaron estos autos, detalló exhaustivamente la normativa sobre la cual sustenta su petición, a saber: a) Constitución Nacional; b) decreto ley 6078/58, ratificado por ley 14.467 (fs. 4); c) ley 20.126 (fs. 4vta.); d) ley 13.577, modificada por ley 20.344; e) decreto 674/89 (fs. 5/6); f) ley 26.221 -incluyendo el Convenio Tripartito creador del Ente Regulador de Aguas y Saneamiento (ERAS) obrante como Anexo I- (fs. 7/9); g) ley provincial 11.459; y h) ley provincial 11.723.

Este análisis pormenorizado de preceptos -que en ocasiones incluyeron desgloses de los respectivos articulados-, además de constituir el sustrato sobre el cual el actor fundó su derecho, inhabilita a su entender la actividad 'ilegítima y antijurídica' del ente demandado, que 'se erige como una 'vía de hecho administrativa' a la sazón de perpetrarse sin normativa vigente que así lo habilite, en clara flagrancia a las competencias jurisdiccionales delegadas por las provincias al Estado Federal' (fs. 2vta.; subrayado añadido).

A mayor abundamiento, no sólo afirmó que la jurisdicción federal le 'es absolutamente ajena y legalmente vedada' a la Autoridad del Agua (fs. 2vta.), sino que aseveró, respecto del decreto 674/89, que '[a]sí descripto el panorama queda resuelta la certeza conferida a la regulación en cuanto a que los vertidos en recursos hídricos dentro del ámbito territorial de Obras Sanitarias de la Nación [y, por añadidura, de su continuadora Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.] y las terceras concesionarias, serán reguladas por esta norma de carácter federal' (fs. 6vta.; subrayado añadido). Siguiendo este hilo argumental, añadió que '[a] la luz del convenio suscripto por el mismo gobernador de la Provincia de Buenos Aires, y la consecuente sanción de la ley 26.221, la intromisión de la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires (organismo regulador local) deviene inoportuna e ilegal (?)'. Con el agravante que la Autoridad del Agua, ostenta competencia dentro del área de la Provincia de Buenos Aires, con expresa exclusión del ámbito territorial conferido a AySA, como organismo regulador del servicio de suministro domiciliario y de vuelcos industriales, ello en congruencia con las leyes locales 11.459 y 11.723' (fs. 8). Concluye arguyendo que '[a]creditada de este modo la nulidad de toda la actividad de la Autoridad del Agua, reitera con profunda firmeza, la necesidad de un pronunciamiento formal [que] conduzca al reconocimiento de lo expuesto y el consecuente cese de estas acciones ilegítimas' (fs. 12). Sobre esta base, cabe poner de relieve que la acción declarativa es una vía admisible sólo en supuestos de una situación de incertidumbre sobre la norma concreta aplicable en el caso planteado, procurando una declaración de certeza sobre ello mediante el dictado de una sentencia meramente declarativa. Si el fundamento de la acción declarativa que se promueve es la satisfacción de derechos que se afirman existentes en base a una determinada normativa que se invoca, cabe concluir que no existe ningún estado de incertidumbre sobre la norma concreta aplicable en el caso planteado a subsanar. Ello es lo que acontece en estos actuados, toda vez que el actor demostró conocer los alcances y modalidades de la normativa federal sobre la cual respalda su postura, y entendió que la actuación de la demandada constituye una extralimitación violatoria del ordenamiento jurídico nacional, sin gozar de sustento legal alguno que la justifique a obrar de ese modo. No existe, entonces, estado de incertidumbre alguna, sino precisamente lo contrario: certeza absoluta de su parte en cuanto al encuadre de la conducta endilgada a la Autoridad del Agua. A fin de reforzar tal conclusión, resultan esclarecedoras las manifestaciones vertidas por el CPIQ con motivo de la contestación de traslado obrante a fs. 76/79. Allí, en vez de desconocer o tildar de inconstitucional la normativa local por la cual la Autoridad del Agua se considera habilitada para realizar todas las acciones conducentes a la preservación del medio ambiente (fs. 64/69), prefirió sostener que '[e]sta parte no discute las funciones y atribuciones de la ADA atinentes a la preservación del medio ambiente. Lo que aquí se encuentra controvertido es el alcance y el ejercicio abusivo de ese poder de policía' (fs. 77vta.). Y, más adelante, insistió en esta dirección al proclamar que '[e]sta parte reconoce y no discute la competencia de la ADA dentro del área de la Provincia de Buenos Aires, pero ello con expresa exclusión del ámbito territorial conferido a AySA, como organismo regulador del servicio de suministro domiciliario y de vuelcos industriales' (fs. 78vta.). Incluso atribuyó la actitud de la demandada a una 'errónea interpretación y aplicación de la normativa vigente', lo que 'representa una lesión actual e ilegítima a derechos de raigambre constitucional que es perpetrada por vías de hecho' (fs. 77). A continuación, arguye que 'la vía de hecho evidencia una actuación irregular por parte de la ADA, que desborda las atribuciones que legítimamente ejerce la autoridad administrativa y, en tal carácter, mal puede ser reconocida como la aplicación o derivación de un texto legal o reglamentario' (fs. 77/77vta.; subrayado añadido). En otras palabras, el actor mantuvo su certeza sobre cuáles son las normas en juego, demarcando las federales y aceptando como legítimas las facultades de la Autoridad del Agua de índole local. Por ende, coligió que la demandada sólo se había extralimitado y excedido ilícitamente en las potestades conferidas por ley, lo que es contrario al ordenamiento jurídico federal, y por ello pretendió el cese de su conducta. Recién en su expresión de agravios, extemporáneamente, hace mención a una supuesta colisión normativa que hasta entonces no había puesto de resalto. Corresponde recordar que las acciones de inconstitucionalidad se estructuran bajo los mismos requisitos del art. 322 del CPCCN. En este supuesto, según surge de la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, el estado de incertidumbre se configura cuando no se está seguro si la norma en cuestión es o no acorde a la Constitución, aun cuando una norma sea perfectamente clara en su interpretación (Toricelli, Maximiliano, El sistema de control constitucional argentino. 1ª ed. Buenos Aires, Depalma, 2002, p. 247). Pero poder enmarcar la petición en esta dirección, se requiere de manera inexorable haber cuestionado la constitucionalidad del precepto en tiempo y forma, lo cual no aconteció en el sub lite. Así las cosas, corresponde concluir que, al no configurarse la situación de 'falta de certeza', la vía procesal utilizada por el actor no resulta procedente para alcanzar el objetivo pretendido. 7º) Que, sin perjuicio de que lo antedicho resulta suficiente para desestimar los argumentos del CPIQ, se deben efectuar algunas consideraciones sobre si la acción meramente declarativa constituye la vía idónea para dilucidar la

situación jurídica del recurrente. Al respecto, vale advertir que el propio CPIQ expresó en su demanda de fs. 1/16vta. que el reclamo se orientó hacia la solicitud de ?un pronunciamiento formal en tiempo inminente a los fines de cesar en forma inmediata respecto de la intervención inexcusable en materia de vuelcos en el ámbito Federal, ello con sustento en la ausencia de competencia, ilegalidad e irrazonabilidad? (fs. 3; subrayado añadido). Resulta significativo que semejante afirmación haya sido vertida específicamente en el acápite destinado al objeto de la petición, pues no deja el menor margen de titubeo acerca de cuáles fueron las pretensiones del actor al momento de entablar la acción. En otras palabras, el CPIQ en todo momento direccionó su reclamo hacia la obtención de una sentencia de condena que declare la nulidad de los actos que impugna y ponga fin al accionar ?ilegal y antijurídico? del ente demandado. Ello, como derivación lógica de la certeza absoluta que siempre ha tenido del cuadro de situación.

Desde esta perspectiva, no resultan satisfactorios sus argumentos referidos a que en el petitório del escrito inicial solicitó que ?se dicte una acción declarativa de certeza que establezca la inoportunidad de la intromisión de la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires, en materias y territorios exclusivamente reservados a la jurisdicción Federal? (fs. 16vta.). En rigor de verdad, más allá que nominalmente se haya referido a la acción como ?declarativa de certeza?, tales términos no hacen más que replicar su intención en torno al cese de las actividades de la Autoridad del Agua. Por consiguiente, la vía correcta que debió utilizarse es la de una acción tendiente a obtener una sentencia de condena y no una declarativa, como la incoada en la especie. En suma, como tampoco concurre en el sub discussio el requisito insoslayable para su admisibilidad de que la acción sea la única vía disponible para encontrar respuesta a la petición, la pretensión debe rechazarse. 8º) Que, respecto a las costas, no encontrándose circunstancias excepcionales que justifiquen apartarse del principio objetivo de la derrota, corresponde imponerlas en ambas instancias al actor vencido (art. 68, primera parte, del CPCCN). Por ello, voto por rechazar el recurso intentado por el actor y confirmar la sentencia apelada en todo cuanto ha sido materia de agravios; con costas a la parte vencida (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Los señores jueces de Cámara Marcelo Daniel Duffy y Rogelio W. Vincenti adhieren al voto precedente. En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: Rechazar el recurso intentado y confirmar la sentencia apelada en todo cuanto ha sido materia de agravios; con costas a la parte vencida (art. 68, primer párrafo, del CPCCN). Regístrese, notifíquese y devuélvase.

MARCELO DANIEL DUFFY JORGE EDUARDO MORAN ROGELIO W. VINCENTI
021537E