

CSJN: La acción declarativa no es la vía adecuada para resolver un conflicto hipotético que podría tener lugar si autoridades provinciales adoptasen una interpretación legal como la temida por la parte actora

CSJN: La acción declarativa no es la vía adecuada para resolver un conflicto hipotético que podría tener lugar si autoridades provinciales adoptasen una interpretación legal como la temida por la parte actora

CSJN: La acción declarativa no es la vía adecuada para resolver un conflicto hipotético que podría tener lugar si autoridades provinciales adoptasen una interpretación legal como la temida por la parte actora Fuente: doc_10_2025_0024.html Partes: Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente c/ Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación Sala / Juzgado / Circunscripción / Nominación: Fecha: 2 de septiembre de 2025 Cita digital: dj156989156989156989 La acción declarativa no es la vía adecuada para resolver un conflicto hipotético que podría tener lugar si autoridades provinciales adoptasen una interpretación legal como la temida por la parte actora. Sumario: 1.-Es procedente rechazar la acción declarativa iniciada por la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente, contra la Provincia de Misiones, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1° y 2° de la ley provincial XIX 58 pues en el caso la discusión entre las partes no se refiere a un conflicto cierto y actual de intereses, sino a un conflicto hipotético que podría tener lugar si autoridades de la provincia demandada adoptasen una interpretación del art. 1° de la ley XIX 58 como la temida por la parte actora, lo cual no ha sido siquiera alegado, mucho menos probado, por dicha entidad en su condición de parte actora. 2.-Como regla, la lesión que debe estar presente al promoverse una acción declarativa de inconstitucionalidad es aquella que se ha concretizado en un acto administrativo dirigido contra los intereses legítimos de la parte actora de modo directo e inmediato; sin perjuicio de este criterio general, es de destacar que, bajo ciertas circunstancias, la norma impugnada puede llegar a producir una lesión concreta al accionante, lo cual sucede cuando quien promueve la demanda invoca de manera fundada hallarse ante una norma que le causa un perjuicio concreto y tiene, por ese hecho, interés serio y suficiente en ponerle fin mediante una sentencia judicial que declare la inconstitucionalidad de la norma y ordene las medidas apropiadas para reconducir el ejercicio del poder público dentro de los límites de la Constitución Nacional. Fallo: Buenos Aires, 2 de septiembre de 2025 Vistos los autos: «Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad», de los que Resulta: I) Que la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente, entidad de derecho público no estatal sin fines de lucro, creada por el artículo 17 de la ley 22.804, promueve la presente acción declarativa contra la Provincia de Misiones, a fin de que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la ley provincial XIX 58, así como de cualquier otra norma, resolución o circular, dictada en su consecuencia, y la nulidad de todos los actos dictados conforme a dicha ley local en tanto, según afirma, tales preceptos violan en forma arbitraria y con ilegalidad manifiesta, los artículos 1°, 14, 14 bis, 16, 17, 31, 75, inciso 12, 108 y 125 de la Constitución Nacional. Señala que el régimen complementario para jubilados y pensionados de la actividad docente, tanto de la enseñanza oficial como de la privada integra el Sistema Nacional de la Seguridad Social y ha sido instituido con alcance nacional y obligatorio por la ley 22.804, sancionada por el Congreso de la Nación en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 75, incisos 12 y 18. Manifiesta que las leyes 21.809, 22.367 y 24.049, que transfirieron a las provincias los servicios educativos y el personal docente, disponen que las jurisdicciones locales actúan como agentes de retención de los aportes correspondientes a la caja complementaria. Destaca que el artículo 11 de la ley 24.049 prevé expresamente que el personal transferido continúa aportando a la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente. Agrega que, en consonancia con ese esquema normativo, el convenio celebrado entre el Estado Nacional y la Provincia de Misiones el 21 de agosto de 1992 prevé la intervención de la provincia como agente de retención en los términos de la ley 22.804. Sostiene que en virtud del principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional, las disposiciones de la citada ley deben prevalecer con relación a cualquier otra norma dictada por las provincias. Afirma que, en dicho marco, la ley provincial XIX 58, al establecer en su artículo 1° que el personal docente de todos los servicios educativos oficiales de la jurisdicción puede iniciar el aporte a la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente creada por la ley 22.804 «sin perjuicio de tributar al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Misiones», dispone unilateralmente la incorporación de docentes. Es decir, según aclara, que cualquiera de los referidos docentes puede incorporarse como afiliado al régimen complementario por su sola voluntad -o al modificarse su situación de revista, decidir si continúan o no como aportantes al régimen- sin que para ello sea menester la intervención y conformidad de la Caja, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 32 de la ley 22.804. Añade que el silencio del docente es considerado como su negativa a aportar o seguir aportando a la caja complementaria. Entiende que todo ello resulta inconstitucional y violatorio de sus derechos. Destaca que del texto del citado artículo 1° de la ley local se infiere que se establece un régimen de afiliación y desafiliación irrestricta que no solo puede ser considerado un irritante privilegio consagrado a favor de los docentes transferidos a la

Provincia de Misiones, sino que, también, puede aparejar una indebida inestabilidad en el financiamiento del sistema, afectando su sustentabilidad. Entiende que el artículo 2° de la ley provincial XIX 58 también resulta inconstitucional porque, si bien se ajusta a lo dispuesto por la ley nacional 22.804 al designar quienes han de actuar como agentes de retención de los aportes docentes, consentir tal disposición implicaría reconocerle atribuciones para establecer quiénes son en la jurisdicción local los agentes de retención de los aportes docentes al régimen complementario. Desarrolla los motivos por los que, a su criterio, la provincia no tiene injerencia alguna con relación a la situación de los docentes dependientes de los institutos privados de enseñanza ante el régimen complementario de previsión para la actividad, careciendo, por lo tanto, de facultades para emitir cualquier norma que modifique, desnaturalice, altere o afecte la vigencia de dicho régimen, las que, por lo tanto, resultan inconstitucionales. Funda su derecho en la Constitución Nacional, las leyes 22.804 (modificada por la ley 23.646) y su reglamentación, 21.809, 22.367, 24.049 (en particular su artículo 11), los convenios de transferencia y la jurisprudencia del Tribunal sobre la materia. II) A fs. 40/42 dictaminó la señora Procuradora Fiscal, y sobre la base de esa opinión, a fs. 47/49 este Tribunal declaró su competencia originaria para entender en la presente causa y rechazó la medida cautelar solicitada en el escrito de inicio. III) A fs. 62/69 la Provincia de Misiones contesta la demanda y solicita su rechazo. Tras las negativas de rigor, sostiene que lo dispuesto por la ley XIX 58 no implica una injerencia indebida en el régimen complementario de previsión para la actividad docente instituido por la ley 22.804, ni representa un avance sobre potestades propias del Congreso de la Nación que contradiga el principio de supremacía constitucional. Destaca que la ley local impugnada no aplica a los docentes transferidos del ámbito nacional, sino a los docentes provinciales que iniciaron su actividad laboral con posterioridad a esas transferencias y que ninguna vinculación tienen con el Estado Nacional ni con la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente. En el Capítulo V de su escrito, la demandada niega que se hallen reunidos los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que se configure un caso o causa que habilite la intervención del Poder Judicial. Sostiene que la actora no intenta probar la existencia de daño cierto y concreto en su perjuicio, sino que se limita a discrepar con lo dispuesto por la ley provincial XIX 58 y a efectuar afirmaciones genéricas y teóricas, sin acreditar agravios actuales y no meramente eventuales o abstractos. IV) A fs. 108/112 dictamina el señor Procurador Fiscal sobre las cuestiones federales planteadas en la causa. Considerando: 1°) Que, tal como lo decidió el Tribunal a fs. 47/49, este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional). 2°) Que corresponde, en primer lugar, examinar la defensa opuesta por la Provincia de Misiones en cuanto niega que la demanda haya planteado un caso contencioso apto para habilitar el ejercicio de la jurisdicción federal por esta Corte Suprema. 3°) Que el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece las condiciones bajo las cuales una demanda, pese a tener carácter meramente declarativo, puede dar lugar a una causa o caso contencioso en los términos del artículo 116 de la Constitución y 2° de la ley 27. A tal fin exige que la demanda ha de tener por objeto despejar la 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». El perjuicio o lesión actual al actor es necesario dado que sin su presencia la discusión entre las partes sería puramente teórica o abstracta y nada vendría a remediar la intervención del Tribunal; no se trataría de una causa o controversia en el sentido que le ha dado esta Corte (conf. doctrina de Fallos: 319:2642). Los requisitos de admisibilidad de la acción declarativa, son, por lo tanto, la falta de certeza y la lesión actual. 4°) Que, como regla, la lesión que debe estar presente al promoverse una acción declarativa de inconstitucionalidad es aquella que se ha concretizado en un acto administrativo dirigido contra los intereses legítimos de la parte actora de modo directo e inmediato (doctrina de Fallos: 307:1379; 327:2529, entre otros). Sin perjuicio de este criterio general, es de destacar que, bajo ciertas circunstancias, la norma impugnada puede llegar a producir una lesión concreta al accionante. Esto sucede cuando quien promueve la demanda invoca de manera fundada hallarse ante una norma que le causa un perjuicio concreto y tiene, por ese hecho, interés serio y suficiente en ponerle fin mediante una sentencia judicial que declare la inconstitucionalidad de la norma y ordene las medidas apropiadas para reconducir el ejercicio del poder público dentro de los límites de la Constitución. Se trata en ambas situaciones de causas o casos contenciosos aptos para su decisión por esta Corte (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y artículo 2° de la ley 27; en el mismo sentido, cfr. Fallos: 326:1760, considerando 4° y sus citas). 5°) Que la demandante, si bien ha invocado posibles conflictos normativos entre la ley provincial y las normas nacionales, no ha probado que al momento de iniciarse la demanda existiera algún acto de autoridad competente que haya aplicado la ley con lesión de sus derechos o intereses ni ha demostrado que esta lesión sea un efecto directo de la ley impugnada. En este marco, cabe señalar que la demanda declarativa fue iniciada el 3 de diciembre de 2013, antes de que la ley XIX 58 cuya inconstitucionalidad se pretende entrara en vigencia. Esto último recién sucedió con la publicación del decreto 19 del 15 de enero de 2014 (cfr. Boletín Oficial de la Provincia de Misiones, Año LVII, n° 13.637, del 16 de enero de 2014). En estas condiciones, el 29 de diciembre de 2015, esta Corte rechazó el pedido de suspender cautelarmente la aplicación de la ley XIX 58 por entender que el mantenimiento de la situación existente no generaba un peligro para la eventual ejecución del fallo. En los más de nueve años transcurridos desde la iniciación del proceso y de la entrada en vigencia de la ley provincial XIX 58 el contenido del

litigio se ha mantenido inalterado. Pese a las defensas opuestas por la provincia contra la interpretación de la ley XIX 58 que se hace en la demanda y contra la existencia de un agravio actual en perjuicio de la Caja Complementaria, la actora no ha denunciado acto alguno de las autoridades locales que aplique el artículo 1° de la ley XIX 58 a los docentes transferidos bajo el régimen de la ley 24.049, es decir, que se hayan producido desafiliaciones al sistema, de manera expresa o tácita, o que se hayan intentado nuevas afiliaciones sin el consentimiento de la Caja. 6°) Que no hay una controversia entre las partes acerca de la incidencia futura de la ley XIX 58 en los derechos de la Caja Complementaria. Al respecto, la Provincia de Misiones, en la contestación de demanda, ha negado que la ley provincial esté dirigida a incluir nuevos afiliados al margen de los convenios que pueda celebrar la Caja Complementaria o a modificar la situación ante la Caja de los docentes transferidos en el marco de la ley 24.049. Si se tiene en cuenta que la demanda promovida por la Caja busca evitar afiliaciones unilaterales y desafiliaciones de docentes transferidos, cabe concluir que al mediar coincidencia sustancial entre las partes sobre ambas cuestiones está ausente, también en este plano, alguna cuestión contenciosa que requiera la decisión del Tribunal (artículo 2° de la ley 27). 7°) Que según se desprende de todo lo expuesto anteriormente, la discusión entre las partes no se refiere a un conflicto cierto y actual de intereses, sino a un conflicto hipotético que podría tener lugar si autoridades de la provincia demandada adoptasen una interpretación del artículo 1° de la ley XIX 58 como la temida por la Caja Complementaria, lo cual no ha sido siquiera alegado, mucho menos probado, por dicha entidad en su condición de parte actora en este juicio. Si lo dicho lleva al rechazo de la impugnación dirigida contra el artículo 1° de la ley XIX 58, con mayor razón determina la improcedencia del cuestionamiento al artículo 2° de la citada ley, pues la misma demandante reconoce que esta disposición no tiene a su respecto ningún efecto distinto del que ya genera el régimen nacional establecido en la ley 22.804. Es decir, el artículo 2° de la ley XIX 58 no le genera a la actora ningún agravio que pueda ser contrarrestado por una decisión del Poder Judicial de la Nación. 8°) Que en virtud de la falta de precisión sobre el campo de aplicación de la ley XIX 58, la presente causa no guarda analogía con la resuelta en la decisión de Fallos: 331:1262, precedente que ha sido citado tanto por la parte actora como por la Procuración General de la Nación. Ello es así porque, a diferencia de la presente, en dicha causa la demanda se dirigía contra la validez de una resolución dictada por la administración provincial que de manera expresa e incontrovertida resultaba aplicable al personal docente comprendido en la transferencia dispuesta por la ley 24.049 y tenía el efecto inmediato de modificar su situación ante la obra social. Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se resuelve: I. Rechazar la demanda interpuesta por la Caja Complementaria para la Actividad Docente contra la Provincia de Misiones. II. Con costas (artículo 68, primer párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese. Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luid