RAWSON, 07 de septiembre de 2023.

------ **VISTO:**----------

------ Estos autos caratulados: **“C., M. J. c/ Poder Ejecutivo Chubut - Inconstitucionalidad” (Expte. Nº 25.742 - Año: 2023)**.----------

------ **DE LOS QUE RESULTA:**----------

------ **1.** A hojas 31/38 y vta., el señor M. J. C. interpone una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia del Chubut, con el fin de que se decrete la nulidad e inconstitucionalidad de la Ley IX N° 157, sancionada el día 22/12/2022 y promulgada mediante el Decreto 60/2023. Considera que dicha normativa resulta manifiestamente violatoria de la previsión contenida en el artículo 97 de la Constitución Provincial.----------

------ Sostiene que su legitimación para accionar surge de los arts. 9, 11, 17, 18, 21, 57, 66 inc. 1, 72, 75 y 92 de la Constitución de la Provincia del Chubut. Ello, en la medida en que las decisiones tomadas por las autoridades lesionen, restrinjan, amenacen o pongan en riesgo los recursos económicos con los que el Estado debe contar para proveer a los ciudadanos los derechos constitucionales.----------

------ En tal sentido, el actor explica que es natural de la Provincia del Chubut, en la que reside permanentemente desde su nacimiento en la ciudad de Trelew. Añade que dicha circunstancia lo hace ser titular del derecho a la prestación de servicios públicos de salud; y que, además, es beneficiario de una jubilación provincial, en los términos de la Ley 24.310.----------

------ Señala que tanto su salud como su jubilación, dependen de los recursos económicos del Estado Provincial. Aduna que dichos servicios se solventan con el tesoro provincial; el que se encuentra formado, entre otros recursos, por los pesqueros.---------- ---------- Refiere que con la Ley IX N° 157, los legisladores realizaron un esfuerzo argumentativo para justificar la regulación de la actividad pesquera a través del otorgamiento de permisos de pesca sobre los recursos

vivos del mar de jurisdicción provincial. Considera que, en lo sustancial, el único propósito de la ley consiste en regular el otorgamiento de dichos permisos a partir de la intervención de la Secretaría de Pesca de la Provincia del Chubut.----------

------ Explica que esos permisos tienen por finalidad conceder a los particulares una autorización gubernamental a cambio del pago de un canon para la captura, industrialización, comercio y transporte de los recursos marinos vivos, sus productos o subproductos.----------

------ Indica que, en su art. 5, la norma cuestionada admite que, los recursos provenientes de la pesca, son de dominio y jurisdicción de la Provincia del Chubut. Y, a su vez, sostiene que ley regula la forma de disponer de los recursos naturales del Estado Provincial. Aduna jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relacionada con la exégesis e interpretación de las leyes.

------ Destaca la importancia que la Constitución de la Provincia del Chubut asigna a la protección, manejo y cuidado de los recursos naturales. Menciona que el art. 97 de esta Ley Fundamental establece que la Honorable Legislatura, con el voto de los dos tercios del total de sus miembros, puede autorizar la enajenación de sus bienes fiscales (entre los que se encuentran los recursos pesqueros).----------

------ Comenta que la Legislatura está compuesta por veintisiete (27) miembros (art. 124 de la Constitución Provincial) y que los dos tercios de esa cifra equivalen a dieciocho (18) integrantes. Explica que para la sanción de la ley cuya inconstitucionalidad pretende, sólo se obtuvieron diecisiete (17) votos, y que ese número no es suficiente para considerarla válida aunque el Poder Ejecutivo la haya promulgado. Por ello, entiende que no se han reunido los votos que la Carta Magna Provincial exige para darle validez a dicha normativa y que su nulidad e inconstitucionalidad resultan evidentes.----------

----- **1.2.** Solicita, además, el dictado de una medida cautelar de no innovar, en los términos de los arts. 197, 232 y ccdtes. del CPCC. El objeto de ésta consiste en la expedición de una orden judicial dirigida al Poder Ejecutivo Provincial, a la autoridad de aplicación de la ley y a la Secretaría de Pesca, a fin de que cada una, dentro del ámbito de

su competencia, se abstenga en forma inmediata, de reglamentar y aplicar la mencionada ley.----------

------ Sostiene que el derecho es verosímil y que por haber enunciado las normas violadas en los párrafos precedentes, no considera necesario un examen más profundo para verificar el incumplimiento de una disposición constitucional expresa.----------

------ Afirma que la demanda entablada se asienta en claros preceptos constitucionales y legales, por lo que la verosimilitud del derecho se encuentra configurada en el caso, por la demostración de la puesta en peligro de sus garantías.----------

------ Manifiesta que existe un peligro inminente ya que de no decretarse la medida precautoria que solicita, el dictado de la sentencia definitiva se tornaría ineficaz. Refiere que, de reglamentarse o ponerse en ejecución la Ley IX N° 157 mediante actos o contratos de cualquier naturaleza, éstos serían “insanablemente nulos” y acarrearían responsabilidad penal, civil y administrativa para los funcionarios que los dictaren.----------

------ Expresa, a su vez, que los sujetos potencialmente beneficiarios de dichos actos o contratos pretenderán ejercer supuestos derechos nacidos de una ley “insanablemente nula”.----------

------ Arguye que es esencial que el Estado actúe con precaución para evitar posibles daños y que, cuando eso no ocurre, es función de los jueces reestablecer el orden e impedir el mal mayor. Entiende que la Administración no ha actuado con apego a la legalidad de las formas cuando se sancionó la ley, y que por ello, la medida precautoria resulta urgente y oportuna a fin de evitar la afectación de sus derechos y de los de terceros.----------

-----Explica que la doctrina constitucional más moderna admite que la protección cautelar integra la garantía de la tutela judicial efectiva, en virtud de lo estipulado por los arts. 25

de la Convención Americana de Derecho Humanos, y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.----------

------ Ofrece prueba, peticiona como es de estilo y, en un apartado final, formula reserva de accionar por la nulidad de los actos administrativos mediante los que el Poder Ejecutivo otorgó permisos de pesca, por considerarlos nulos de nulidad absoluta.----------

------ **2.** A hojas 95/107 y vta. la Provincia demandada evacua el informe previsto en el art. 4 de la Ley XIII N° 27. Solicita el rechazo total de la cautelar peticionada, en razón de entender que se encuentra comprometido el interés público; que el peticionante carece de legitimación; que el objeto de la medida precautoria coincide con el de la acción principal, en violación a lo normado por el art. 3 inc. 4 de la Ley XIII N° 27; que no se encuentran acreditados los presupuestos de procedencia de la cautela; y que resulta inexistente la inconstitucionalidad planteada en autos.----------

------ **3.** Girados los presentes al Señor Procurador General, se expide en las hojas 109/110.----------

------ Luego de una breve reseña de las constancias procesales agregadas en autos, advierte que corresponde analizar la admisibilidad de la vía intentada, es decir, la acción meramente declarativa de inconstitucionalidad regulada en el art. 179, 1.1.1. de la Constitución Provincial, la que sostiene que debe ser encauzada procesalmente mediante la acción prevista en el art. 325 del CPCC, reuniendo los recaudos allí previstos. ----------

------ El Magistrado entiende que la existencia de caso concreto, causa o controversia, como requisito de admisibilidad de la acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, previene el desborde de la función jurisdiccional respecto de las otras funciones del Estado. A modo de ejemplo, señala a aquellas discusiones que deben darse en el ámbito de la Honorable Legislatura, cuando se trata de asuntos que engloban a la política general.------

------ Sostiene que la función judicial requiere siempre, como presupuesto, una controversia entre partes necesariamente individualizadas, que resulten contendientes en un conflicto de intereses también concreto y particular, aunque sea plural o de incidencia colectiva. En tal sentido interpreta que, con la finalidad de preservar la división de poderes, toda actividad e intervención judicial debe permanecer restringida a la existencia de caso o controversia de índole jurisdiccional.----------

------ Observa que en la demanda, no están dadas las particularidades que permiten la intervención jurisdiccional, a raíz de la falta de caso concreto. Opina que la discusión que intenta el actor involucra cuestiones de política general que no se concretan en un perjuicio lo suficientemente particularizado en su persona, que pueda configurar una controversia con el Estado.----------

------ Advierte que la parte debe demostrar la existencia de un interés especial en el proceso, y que en tal sentido, la mera alegación de ser un ciudadano de la Provincia del Chubut o de ser beneficiario del Instituto de Seguridad Social y Seguros, no lo colocan en un estado de particular afectación en relación con el conflicto que acusa.----------

------ El Señor Procurador General considera que la acción planteada deviene inadmisible, con fundamento en las disposiciones del art. 116 de la Constitución Nacional, doctrina y jurisprudencia consecuente.----------

------ Concluye que, en atención a la accesoriedad de las medidas cautelares y teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas respecto de la acción principal, la suspensión de los efectos de la Ley IX N° 157 deviene absolutamente improcedente.----------

------ **CONSIDERANDO:** ----------

I. Vienen estos autos a conocimiento de este Superior Tribunal a raíz de la acción interpuesta por el señor M. J. C. contra la Provincia del Chubut, mediante la cual pretende que se declare la nulidad y la inconstitucionalidad de la Ley IX N° 157, así como también, del Decreto 60/2023 que la promulgó. En el mismo acto se requiere que este Cuerpo

conceda una medida precautoria, a los efectos de que la demandada se abstenga de reglamentar y de aplicar la aquella norma.----------

------ **II**. En primer término, nos referiremos a la medida cautelar solicitada en autos. Sobre la procedencia de esta clase de medidas, se tiene dicho que resulta imperiosa la concurrencia de los requisitos de verosimilitud del derecho invocado, peligro en la demora y contracautela.---------- ----------

------ En este sentido, en numerosos precedentes de este Cuerpo, se ha entendido, en concordancia con el criterio de la Corte Suprema de Justicia, que la verosimilitud del derecho "...debe surgir manifiesta de los elementos obrantes en la causa y resulta improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión habrán de ser dilucidadas con posterioridad..." (STJCH SI N° 72/SCA/11 y 169/2021, entre otras).----------

------ En cuanto al peligro en la demora, se ha dicho que por un lado, radica en la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que el accionante aguarda, pueda frustrarse; sea por el transcurso del tiempo o por la propia actividad de la contraria. Y se ha interpretado que a este recaudo ha de adosarse el de verificar el "daño irreparable" o la "irreparabilidad del perjuicio" (STJCH SI Nº 46/SCA/11 y 01/SCA/22, entre otras).---

------ Ahora bien, en el caso de marras, el peticionante pretende acreditar que el derecho que invoca es verosímil, a partir de la sola enunciación de las garantías constitucionales que entiende vulneradas; sin explicar el perjuicio concreto que la ley cuya impugnación pretende le ocasiona.----------

------ En tal sentido, resulta claro que dicho planteo no satisface los recaudos de admisibilidad mencionados, y en consecuencia, permanece intacta la presunción de legitimidad de que gozan las leyes. Es que existe una estrecha relación entre el requisito de verosimilitud del derecho y dicha presunción; de modo que no basta con alegar una violación de derechos, sino que es menester definir dicho menoscabo de manera precisa.

------ En la causa caratulada "B. E. A. S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que "…En lo

que refiere a la verosimilitud del derecho es preciso recordar, que las leyes gozan de una presunción de legitimidad que opera plenamente por lo cual es requisito ineludible para admitir la pertinencia de medidas cautelares (…) una especial prudencia en la apreciación de los recaudos que tornen viable su concesión…" (Fallos; 319:1317; 320:1027; 333:1023; 335:1213).----------

------ Y, asimismo, en cuanto a la necesaria acreditación de un perjuicio para la procedencia de la medida, el Máximo Tribunal sostuvo que "…teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de que gozan los actos legislativos, no basta para sustentar la verosimilitud del derecho la mera argumentación de que la norma impugnada afectaría los derechos de la actora sin demostrar claramente de qué modo se produciría un gravamen en el caso concreto, no resultando suficiente la mera alegación de un perjuicio cuando todavía no se conoce si la actividad se desarrolla en el ámbito del recurso protegido por la ley…" (Fallos; 335:1213).----------

------ Finalmente, no puede perderse de vista que la mencionada presunción impone una estricta apreciación de las circunstancias del caso con relación al peligro en la demora. (CSJN, Fallo citado).----------

------ En virtud de las cuestiones antes apuntadas, consideramos que el abordaje de la medida cautelar solicitada en estos autos, implicaría analizar si el ictícola es un recurso fiscal que encuadra en los alcances de la previsión del art. 97 de la Constitución Provincial, y de esa forma, se estaría dando tratamiento de manera inoportuna a la cuestión de fondo de la acción impetrada. Por ello, juzgamos que la pretensión cautelar debe ser desestimada.----------

------ **III.** Establecido lo anterior consideramos que es menester analizar el planteo articulado en autos, mediante el que se invoca un supuesto vicio en la formación de la Ley IX N°157. Ello, toda vez que se alega la nulidad de dicho proceso; la que, de verificarse, se encontraría en crisis con la norma constitucional establecida por el art. 97 de la Ley Fundamental Provincial.----------

------ Ello, independientemente de evaluar el cumplimiento de los requisitos de la acción de inconstitucionalidad interpuesta, los que serán abordados con posterioridad a la cuestión de nulidad mencionada, en razón de los efectos que ésta pudiera acarrear.-------

------ Dicho ello, es preciso recordar que el procedimiento para la formación y sanción de las leyes se compone de las etapas de iniciativa, sanción, promulgación y publicación. Y no debe perderse de vista, tampoco, que todo proyecto es objeto de discusiones y votaciones; a lo que debe sumarse, las mayorías exigidas para su aprobación en cada caso particular.----------

------ Se trata de un procedimiento previsto en la Constitución Provincial, Por lo que, frente a la posibilidad de que no haya sido cumplido en debida forma, dando lugar a una posible nulidad, este Cuerpo se encuentra facultado para ejercer el correspondiente control de constitucionalidad a los fines de determinar si la ley en cuestión se ajusta o no a las previsiones estipuladas por la Carta Magna del Chubut.----------

------ En tal sentido, se ha dicho que "…el procedimiento o trámite parlamentario que la constitución prevé para la sanción de las leyes (…) no puede en modo alguno eximirse del control judicial de constitucionalidad. Es que si una ley puede y debe ser declarada inconstitucional en cuanto a su contenido, también puede y debe serlo cuando se ha sancionado transgrediendo las normas que la constitución prescribe para su trámite, porque cualquiera comprende que una ley "sancionada" defectuosamente no es una ley (…) en la forma que la constitución exige…" ("Análisis de la Constitución de la Provincia del Chubut", Ricardo Tomás Gerosa Lewis. Esquel, 2002, págs. 82, 84, 85, y 88).--------

------ Cabe aclarar que esta situación no excede los límites de la labor judicial, ni vulnera la división de poderes. Ello así, pues, en palabras de Bianchi "…lo que juez no puede hacer es dictar la ley, arrogarse el papel del legislador. Pero nada le inhibe verificar la constitucionalidad de la ley…" ("Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales", Alberto B. Bianchi. Ed. Ábaco, Buenos Aires, 1992, pág. 224).----------

------ Advertimos, entonces, que toda vez que en el caso se cuestiona el correcto cumplimiento de una mayoría establecida por la Constitución Provincial, la nulidad peticionada sería absoluta, y como tal, afectaría el orden público.----------

------ Este supuesto, nos conduce a señalar que los jueces tenemos la posibilidad de analizarla de oficio, conforme la facultad conferida por el artículo 387 del Código Civil y Comercial. Y a esto debe adunarse que, a esos fines, no es necesario que el vicio surja manifiesto en el momento de la presentación de la demanda, sino, una vez concluido el trámite procesal. De modo que se esté en condiciones de apreciarlo y valorarlo en ocasión de dictar sentencia.----------

------ **IV.** En consecuencia, sobre la base de los argumentos expuestos, consideramos que resulta indispensable abrir un debate en autos tendiente a determinar si efectivamente se verificó el vicio alegado, para lo cual es menester sustanciar el proceso y conferir el respectivo traslado de la demanda.----------
---------- Por ello, el Superior Tribunal de Justicia en Pleno: ----------
---------- **R E S U E L V E:**----------
---- **1°) DESESTIMAR** la medida cautelar solicitada, conforme los considerandos precedentes. Sin costas.----------

------ **2°) CORRER TRASLADO** de la demanda articulada por el señor M. J. C., entre las hojas 31/38 y vta., de acuerdo a los fundamentos expuestos.----------

------ **3°) REGÍSTRESE**, notifíquese.----------

------ La presente se firma con cinco miembros por haberse alcanzado la mayoría (art. 16 de la ley V N° 174 y art. 5 del Ac. Plenario 4949/2020).-------

Fdo. Dr. Daniel Esteban BAEZ – Dr. Ricardo A. NAPOLITANI – M. Luis VIVAS – Alejandro Javier PANIZZI – Silvia A. BUSTOS. –