

La acción meramente declarativa

Por

Elisabeth I. Berra

Sumario: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. La acción meramente declarativa. Requisitos de procedencia. 4. Diferencias entre la acción meramente declarativa y la acción de inconstitucionalidad. 5. Conclusiones.

1. Introducción

Coexisten, en el Derecho Comparado, diversos sistemas de control de constitucionalidad; en consonancia, también existen diferentes mecanismos para ejercerlo.

Siguiendo a Toricelli,¹ estos pueden ser clasificados en acciones abstractas de inconstitucionalidad, acciones concretas y acciones directas. En las primeras, el sujeto que se encuentra legitimado para iniciar el proceso no es un afectado diferenciado, inclusive podría no tener afectación alguna. Las sentencias que recaen en este tipo de procesos tienen efectos *erga omnes*. A su vez, la acción abstracta de inconstitucionalidad puede ser subdividida en; restringida -tal es el caso de España, donde están legitimados para interponer la acción el presidente, el defensor del pueblo, 50 diputados y 5 senadores- o, popular-cualquier habitante está habilitado para iniciar la acción, sin requerirse que medie afectación alguna en sus derechos.

En las segundas -acciones concretas de inconstitucionalidad- solamente estarán legitimados aquellos que ostenten, de manera diferenciable, un interés tutelable. La decisión producirá efectos para el caso concreto. En estas se evidencian dos subespecies; por un lado, la acción declarativa -en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra contemplada en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- y, por el otro, la acción de condena. La finalidad, de esta última, es obtener un pronunciamiento que evite un perjuicio o repare un daño ya ocasionado. Si bien es relevante la resolución de la cuestión constitucional, no es el objeto exclusivo de la pretensión.

¹ Toricelli, Maximiliano. "La acción de inconstitucionalidad", AAVV, *Derecho Procesal Constitucional*, Manili, Pablo L. (coord.), Buenos Aires, Editorial Universidad, 2005, p. 265-289.

Finalmente, en las terceras -acciones directas de inconstitucionalidad- estarán legitimados quienes justifiquen un interés diferenciable; la peculiaridad es que el demandado es el emisor de la norma.

Si bien, la Corte Suprema ha señalado en varias oportunidades que este tipo de acciones no eran admisibles en el orden federal; lo cierto es que en algunos casos concretos se ha apartado de ese principio general, haciendo lugar a la acción directa de inconstitucionalidad.

En el ordenamiento jurídico, la admisión de la acción de mera certeza redundó en la ampliación de los medios de control de constitucionalidad. Se trató de una evolución en el ámbito del derecho procesal, que coadyuvó a ensanchar el control ejercido por el Máximo Tribunal y, como una derivación lógica de lo anterior, contribuyó a robustecer el principio de supremacía constitucional.

El objeto del presente trabajo es analizar las características de la acción meramente declarativa y, establecer las diferencias que presenta respecto de la acción directa de inconstitucionalidad.

2. Antecedentes

Puede afirmarse que, la acción meramente declarativa de certeza atravesó un extenso proceso evolutivo hasta que finalmente adquirió naturaleza propia. Básicamente se reconocen tres períodos claramente delimitados; a) el primero se extiende hasta el año 1967, momento en el que se incorpora al artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.² Durante este estadio se le negaba el carácter de caso judicial, en el entendimiento de que si no existía un perjuicio concreto no procedía ningún cuestionamiento de inconstitucionalidad porque, en tal supuesto, los jueces estaban evacuando una mera consulta ajena a sus atribuciones.

Originariamente se deducía, con base en el artículo 2° de la Ley N° 27,³ que los tribunales judiciales únicamente tenían jurisdicción en los "casos contenciosos". La definición de esta expresión era muy rigurosa; solo configuraba una

² Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, artículo 322. *"Podrá 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 este no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente. El juez resolverá de oficio y como primera providencia, si corresponde el trámite pretendido por el actor, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida".*

³ Ley N° 27, publicada en el Registro Nacional 1857/62, p. 496; artículo 2°. *"Nunca procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte".*

causa de esas características, aquellos litigios en los que las partes disputaban intereses contrapuestos, con posibilidad de llegar a una sentencia de condena que reconociera un derecho cuya efectividad, obstaran las normas cuestionadas como inconstitucionales⁴. En suma, únicamente procesos de esa índole eran susceptibles de promover el control de constitucionalidad.

b) el segundo período comprende desde el año 1967 hasta 1985 aproximadamente; en esta fase, a nivel jurisprudencial, comienza a insinuarse la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad, pero sin la recepción efectiva del recurso regulado en el mencionado artículo.

El punto de inflexión lo constituye el caso “*Hidronor*”,⁵ que si bien no llegó a ser fallado por la Corte Suprema, que consideró desistido el proceso; puede aseverarse que el dictamen del Procurador General de la Nación -Eduardo H. Marquardt- es el fundamento de la evolución que posteriormente se advierte en este instituto procesal.

En este se critica fuertemente el criterio jurisprudencial imperante hasta ese momento; es decir, que el ejercicio de la acción declarativa no es un caso que pueda ser sometido al conocimiento del Poder Judicial. Según esta tesis, la misión de los tribunales se ve reducida a reparar los perjuicios materiales producidos en los derechos de la parte actora, a través de sus facultades de coerción y; en consecuencia, las acciones declarativas de certeza resultaban ajenas a la esfera de dicho poder.

En sentido contrario, el Procurador General señala que muchas veces los fallos no requieren ser materialmente ejecutados; sino que determinan una relación jurídica que permanecía en incertidumbre. El tribunal interviene para otorgar certeza a una situación controvertida; la finalidad de la sentencia es reconocer el derecho de una de las partes frente a la otra.

En definitiva, el argumento principal para justificar el rechazo de la acción declarativa era que no daban lugar al ejercicio de la función judicial; que al pronunciarse en estas hipótesis, estaba invadiendo la función legislativa, lesionando de esta manera el principio de división de poderes. Con excelente criterio, se enfatiza en el dictamen referido que; *“Ello importa, evidentemente, la confusión entre control abstracto y concreto de constitucionalidad (...). El primer sistema no es compatible con nuestro régimen constitucional, en tanto*

⁴ Bidart Campos, Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*, T. I, Buenos Aires, EDIAR, 2006, p. 360.

⁵ CSJN, “*Hidronor S.A. Hidroeléctrica Norpatagónica c/ Provincia del Neuquén*” Fallos 307:1387 L.L., t. 154-515.

que el segundo sí lo es. En efecto, mientras los tribunales se limiten a resolver definitivamente situaciones dudosas o controvertidas en las que exista interés suficiente, aunque el fallo no comporte ejecución compulsiva, y en tanto sus efectos se limiten al caso sometido a la decisión, no es posible considerar que se ha usurpado el Poder Legislativo”.

Siguiendo esta línea argumental, el Procurador General de la Nación -en ese entonces Enrique C. Petracchi- se expidió en “Nicenboim”⁶ donde subrayó; “(...) la acción declarativa y el amparo presuponen una idea distinta de la función jurisdiccional según la cual la esencia de esta se encuentra en asegurar la certeza de las relaciones jurídicas y prevenir los actos ilegítimos en vez de afectar a los miembros del cuerpo social con graves responsabilidades aguardando que se consumen las lesiones a los bienes protegidos por el derecho para luego sancionarlas”.

c) la tercera etapa abarca desde el año 1985 hasta la actualidad, donde el Máximo Tribunal admite definitivamente las acciones declarativas. Justamente, en el decisorio “Fábrica Argentina de Calderas”⁷ puntualizó que, “(...) la declaración de inconstitucionalidad pretendida no tiene simplemente carácter consultivo ni importa una indagación meramente especulativa, sino que corresponde a un ‘caso’ en el que el titular de un interés jurídico concreto busca fijar la modalidad de la relación jurídica que mantiene con sus dependientes, que relaciona en forma inmediata a una ley provincial por hallarse afectado por su aplicación, a la que atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal”.

En este período, la Corte Suprema hizo hincapié en la existencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad, enmarcándola en el artículo 322 del ordenamiento procesal civil y comercial de la Nación.

Autorizada doctrina⁸ indica que se alojan dos alternativas; 1) la acción declarativa de certeza con ejercicio de control de constitucionalidad, a fin de esclarecer un estado de incertidumbre y, 2) la acción declarativa de inconstitucionalidad que si bien encuentra sustento normativo en la norma pre-referida, lo cierto es que se trata de un proceso independiente de la acción de certeza, ya que la finalidad es exclusivamente la declaración de inconstitucionalidad de una normativa. En ambos supuestos, se genera un tránsito necesario de una

⁶ CSJN, Fallos 294:239, “Nicenboim, Israel c/ Banco Central de la Republica Argentina”, (1976).

⁷ CSJN, Fallos 308:2569, “Fábrica Argentina de Calderas, S. R. L. c/ Provincia de Santa Fe”, (1986).

demanda declarativa hacia una pretensión declarativa constitucional, lo que significa que la acción se transforma en un proceso constitucional que comparte perfiles de la garantía de amparo.

El Alto Tribunal en "AGUEERA"⁹ reconoció la analogía existente entre la acción declarativa y la de amparo. En estas coordenadas, especificó que "(...) *el pedido de declaración de inconstitucionalidad de una norma importa el ejercicio de una acción directa de inconstitucionalidad, de aquellas que explícitamente ha admitido como medio idóneo -ya sea bajo la forma del amparo, la acción de mera certeza o el juicio sumario en materia constitucional- para prevenir o impedir las lesiones de derechos de base constitucional (...)* La acción declarativa, al igual que el amparo, tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos" (Considerando 5°).

3. La acción meramente declarativa. Requisitos de procedencia

Tal como advertíamos con anterioridad, la acción meramente declarativa fue consagrada en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. El precepto legal -conforme el texto de la Ley N° 25.488¹⁰- dispone; *"Podrá 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 este no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente. El Juez resolverá de oficio y como primera providencia, si corresponde el trámite pretendido por el actor, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida"*.

La norma fue el resultado de una transacción de la comisión redactora, que en su seno albergó una postura minoritaria que intentaba añadir la declaración de inconstitucionalidad. Al no aceptar la doctrina mayoritaria esta corriente, se decidió la incorporación de la acción declarativa. Sin embargo, hubo un arduo debate respecto de la ubicación metodológica de la misma, ya que no existe un "proceso meramente declarativo" sino que la pretensión de certeza podría sustanciarse a través de cualquier procedimiento; también se efectuaron

⁸ Gil Domínguez, Andrés, "Acción declarativa de inconstitucionalidad en el orden federal", La Ley, 2008-E, p. 73.

⁹ CSJN, Fallos 320:690, "Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina -AGUEERA- c/ Provincia de Buenos Aires", (1997).

¹⁰ Ley N° 25.488, publicada en el B.O. del 22/11/2001.

fuertes críticas relacionadas con el título del artículo 322 toda vez que, no se trata de una acción meramente declarativa sino que lo que adquiere dicho carácter es la sentencia.¹¹

El Máximo Tribunal destacó en "*Provincia de Santiago del Estero c/ Gobierno Nacional*"¹² que, la acción declarativa constituye un recaudo apto para evitar un eventual perjuicio, toda vez que provee a la definición, ante los estrados del tribunal, de una relación jurídica discutida o incierta. Ello, en la medida que en la causa se observe la existencia de un interés real y concreto susceptible de protección legal actual.

La procedencia de esta herramienta procesal estando condicionada al cumplimiento de determinados recaudos, principalmente la cuestión no debe tener carácter simplemente consultivo, ni importar una indagación especulativa; por el contrario será necesario que responda a un caso y tenga por finalidad prevenir los efectos de un acto en ciernes al que se le atribuye ilegitimidad o lesión al régimen constitucional federal.

Conforme se desprende del artículo citado, la acción meramente declarativa deberá cumplimentar ciertos requisitos de procedencia, a saber; a) existencia de una relación jurídica, b) situación de incertidumbre, c) actualidad de la lesión y, d) ausencia de otro medio procesal.

Las relaciones jurídicas están compuestas por tres elementos determinantes; sujetos, objeto y causa. Es decir que, deberán existir dos partes en sentido procesal que exhiban intereses contradictorios. La finalidad del litigio será que se declare la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, o bien que se determinen los alcances del vínculo existente entre actor y demandado. Por último, la causa se constituirá por la existencia de la reglamentación que se considera violatoria de la Constitución Nacional o por la falta de certeza sobre el nexo que une a las partes.

Por otro lado, se exige que medie una situación de incertidumbre acerca de la existencia, alcance o modalidad de un acto jurídico determinado. Es de vital importancia, advertir que la ausencia de certeza deberá recaer sobre una relación jurídica propiamente dicha, ya que no podría solicitarse la verificación de un hecho por esta vía.

¹¹ Gil Domínguez, Andrés, "Acción declarativa de inconstitucionalidad en el orden federal", op. cit., p. 3.

¹² CSJN, Fallos 307:1379, "Provincia de Santiago del Estero c/ Gobierno nacional y/u otro", (1985).

Cuando se trata de interpretar una norma de derecho común, la incertidumbre se manifiesta en la medida en que la misma resulta oscura -incertidumbre legal-. Ahora, si la reglamentación es perfectamente clara, al momento de determinar su alcance, el requisito en cuestión se configura por no existir seguridad de que al aplicarse se menoscabe la Ley Fundamental -incertidumbre constitucional-. En ambos supuestos, los sujetos intervinientes dudan sobre el alcance de sus derechos u obligaciones; procurando, en definitiva, esclarecer su posición.¹³

En relación a la actualidad de la lesión, teniendo en cuenta que se trata de una acción con carácter preventivo que busca esclarecer un estado de incertidumbre, no corresponde realizar una interpretación literal del requisito en estudio porque sería contraria a la naturaleza de este procedimiento.

En efecto, si se requiere la acreditación de un daño cierto y actual, se estaría desvirtuando la finalidad de la demanda que, justamente, pretende obtener certeza frente a un estado de incertidumbre, susceptible de producir un perjuicio. Por ello, una interpretación acorde con la vigencia del instituto, sería exigir la actualidad exclusivamente sobre el estado de incertidumbre. La acción meramente declarativa es preventiva y, en consecuencia, no es presupuesto de admisibilidad la existencia de un daño consumado.

En esta postura se ha enrolado la Corte Suprema en "*Newland*",¹⁴ criterio que fuera reafirmado en el precedente "*Asociación Civil Escuela Escocesa San Andrés*"¹⁵ al expresar que se exige un interés jurídico suficiente, esto es, que la falta de certeza pudiera producir una lesión actual al actor; puntualizando que la actualidad del interés es independiente de la actualidad o eventualidad de la relación jurídica.

Finalmente es requisito de procedencia, la indisponibilidad por parte del accionante de otro medio legal idóneo. Sobre este último aspecto, la doctrina se encuentra dividida. Una primera postura¹⁶ entiende, que este recaudo se condice con el carácter preventivo de la institución, ya que, si la lesión estuviera concretada, el actor dispondría de las vías ordinarias para alcanzar una sentencia de condena. Se considera que la acción meramente declarativa tiene

¹³ Toricelli, Maximiliano, "La acción de inconstitucionalidad", op. cit., p. 273/274.

¹⁴ CSJN, Fallos 310:606, "*Newland*, Leonardo A. c/ Provincia de Santiago del Estero", (1987).

¹⁵ CSJN, Fallos 310:977, "*Asociación Civil Escuela Escocesa San Andrés y otros c/ Provincia de Buenos Aires*", (1987).

¹⁶ Salgado, Joaquín A. y Verdaguer, Alejandro C., *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2005, p. 413.

carácter subsidiario ya que está subordinada a la inexistencia de otro medio legal idóneo. Lo que significa que, si es viable obtener una sentencia de condena, no sería admisible una pretensión declarativa, ya que aquella constituiría el medio legal idóneo.

Por otro lado, una segunda postura¹⁷ se pronuncia en contra de la subsidiariedad; explicando que resulta razonable conceder al actor la posibilidad de optar por una acción meramente declarativa si, con adecuados fundamentos, la considera más eficaz.

En esta tipología de pretensiones, la legitimación activa está estrictamente vinculada al concepto de interés; el titular de este estará en condiciones de iniciar el proceso. En consonancia, se encuentra legitimado para intentar la acción toda persona que afirme y pruebe tener un interés particular, directo y concreto; esto es que si no se obtiene la declaración judicial de certeza ese sujeto sufrirá un perjuicio actual.

A mayor abundamiento, la tutela judicial que se solicita solo puede ser concedida si media un interés relevante, es decir, si el acto objetado lesiona intereses del demandante en forma suficiente, directa e inmediata. Por el contrario, si se trata de un interés común; no advirtiéndose la existencia de inseguridad perjudicial, ni que sin la sentencia declarativa sobre la validez de la ley o acto se pudiera ocasionar un daño actual, corresponde impugnar la legitimación del accionante.

4. Diferencias entre la acción meramente declarativa y la acción declarativa de inconstitucionalidad

A diferencia de la acción declarativa de certeza, la acción declarativa de inconstitucionalidad no está supedita al cumplimiento de todos los recaudos estipulados en el artículo 322 del código de rito. En efecto, esta última adquirió entidad propia diferenciándose y tomando distancia del carácter subsidiario de aquella.

Bidart Campos¹⁸ enseñaba que, la acción declarativa de inconstitucionalidad pura podía ser definida como una acción de inconstitucionalidad a través de la cual, de manera directa, se cuestiona la constitucionalidad de una norma de alcance general. Además, puntualizaba el mencionado autor que tenía legitimación activa para interponer la acción, toda persona que sufre un agravio

¹⁷ Enderle, Guillermo J., *La pretensión meramente declarativa*, Buenos Aires, Platense, 1992, p. 91.

¹⁸ Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, T. III, op. cit., p. 444-445.

respecto de un derecho o interés de su titularidad; aunque no mediara un acto concreto de aplicación y, sin necesidad de acreditar ningún otro requisito.

Siguiendo esta línea argumental, estamos en grado de afirmar que la acción meramente declarativa de certeza podría ser considerada una modalidad, aunque restringida, de la acción declarativa de inconstitucionalidad.

Originariamente, la Corte Suprema destacó que no era viable el ejercicio de la acción declarativa de inconstitucionalidad. Se encargó de ratificar esta postura en el fallo "*Edesur c/ Provincia de Buenos Aires*"¹⁹ al señalar que sí se le otorgaba el carácter de parte procesal al Estado provincial, porque el Poder Legislativo local había dictado determinadas leyes y sin mediar vínculo directo, se estarían admitiendo declaraciones generales de inconstitucionalidad. Resaltando que el cuestionamiento debería iniciarse contra los beneficiarios de la normativa y no contra el emisor de la reglamentación.

Actualmente, se está produciendo un cambio de paradigma sustancial en este criterio, ya que se aceptó la procedencia de esta tipología de procesos en "*Provincia de Entre Ríos c/ Estado Nacional*"²⁰ y "*Camuzzi Gas del Sur c/ Provincia de Río Negro*".²¹

Si bien, en ambos precedentes la pretensión fue articulada como una acción declarativa de certeza, en los términos del artículo 322 del ordenamiento procesal, lo cierto es que ese ámbito normativo fue ampliamente superado.

Tal como advertíamos en la parte introductoria de este trabajo, la peculiaridad que ostentan las acciones declarativas de inconstitucionalidad es que el sujeto legitimado en forma pasiva es el emisor de la norma y, no quién resulte beneficiario de la misma.

Esta situación produce un fuerte impacto en el concepto de caso judicial; ello por cuanto el objeto de estos procesos es exclusivamente determinar la validez constitucional de una ley. Lo que posibilita que se inicie como una pretensión independiente, toda vez que la persona que se encuentre comprendida por las disposiciones de dicha normativa puede iniciar la acción, únicamente probando la existencia de un daño futuro y cierto.

Como puede observarse, se produce un viraje trascendental en la doctrina judicial, ya que antiguamente solo procedía el control de constitucionalidad en

¹⁹ CSJN, Fallos 321:551, "*Edesur S. A. c/ Provincia de Buenos Aires*" (1998).

²⁰ CSJN, Fallos 331:1412, "*Provincia de Entre Ríos c/ Estado Nacional*" (2008).

²¹ CSJN, Fallos 331:2178, "*Camuzzi Gas del Sur S.A. c/ Provincia de Río Negro*" (2008).

forma de excepción o defensa. En cambio con la incorporación de la acción declarativa de inconstitucionalidad, aquel que se considere afectado por una norma contraria a la Ley Fundamental podrá optar entre aguardar hasta que efectivamente se suscite la controversia -en cuyo caso planteará la inconstitucionalidad de la ley en el contexto de una causa- o, iniciar la acción acreditando la inminencia de perjuicio que la normativa podría ocasionarle.

En el precedente, *"Provincia de Entre Ríos c/ Estado Nacional"*, se hizo lugar a la demanda interpuesta por la provincia y se declaró la inconstitucionalidad de la Ley N° 25.232.²² Lo novedoso es que la parte demandada no era beneficiaria del régimen y tampoco se habían realizado actos de aplicación, es decir se admitió la acción contra el emisor de la reglamentación. El voto de la mayoría omitió hacer referencia a la legitimación pasiva. Sin embargo, cobra vital importancia la disidencia efectuada por el ministro Fayt, quien una vez más revalida el criterio judicial imperante al sostener; *"El Estado nacional no puede ser considerado 'parte' de la relación jurídica en la que se busca obtener certeza cuando actúa exclusivamente a través de su actividad legislativa, pues, lo contrario importaría que por esta vía se logren declaraciones genéricas de inconstitucionalidad, con efectos erga omnes, extraños a la específica modalidad con que la corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido este tipo de pretensiones declarativas (...)"*.

En *"Camuzzi"* también se declaró procedente la demanda contra la Provincia de Río Negro y se dispuso la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley local 3.701²³, considerándose que ante el dictado de una norma por el Estado provincial se configuraba una causa judicial.

En sentido contrario, el Procurador General de la Nación entendió que: *"(...) la pretensión deducida, tendiente a obtener la declaración general y directa de inconstitucionalidad de la norma sancionada por la legislatura local, no constituye 'causa' o 'caso contencioso' que permita, (...) la intervención del Poder Judicial de la Nación. A mayor abundamiento, es importante señalar que la Corte ha receptado desde sus inicios el principio según el cual las consecuencias del control judicial sobre las actividades ejecutiva y legislativa, suponen que el requisito de la existencia de 'un caso' o 'controversia judicial' sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes. Ello excluye la posibilidad de dar trámite a pretensiones como la del sub lite, en tanto la 'aplicación' de normas o actos de otros poderes no hayan dado lugar a un litigio contencioso para cuyo fallo se requiera el punto*

²² Ley N° 25.232, publicada en el B.O. del 31/12/1999.

²³ Ley N° 3.701 de la Provincia de Río Negro, publicada en el B.O. del 11/11/2002.

constitucional propuesto". Concluyendo en virtud de estos argumentos, que no estaban configurados los requisitos necesarios para la procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad, dado que la parte actora no había acreditado un perjuicio suficiente.

De lo expuesto se deduce que, el Máximo Tribunal se ha apartado de su inveterada doctrina, puesto que en ambos decisorios se consideró que estaba cumplido el recaudo de la existencia de una causa judicial, por la invocación de que la normativa importaba una amenaza sobre los derechos de la parte actora. Además, se le concedió el carácter de legitimados pasivos a los emisores de la ley.

A modo de conclusión preliminar, conforme la actual postura del Alto Tribunal, puede afirmarse que toda persona que compruebe el potencial menoscabo sobre un derecho o interés estará habilitada para cuestionar la normativa que lo alcanza, interponiendo la demanda directamente contra su emisor y, sin necesidad de acreditar la existencia de actos de aplicación.

Señálese a todo evento que la diferencia entre la acción declarativa de certeza constitucional y la acción declarativa de inconstitucionalidad, reside en lamediatez o inmediatez de la concreción de la norma cuestionada. Efectivamente, si la ley sancionada aún no ha sido aplicada en detrimento de los derechos del actor, se estaría en condiciones de promover una acción declarativa de inconstitucionalidad contra el emisor. Ello en modo alguno significa, que se trate de una acción abstracta que tenga por objeto resguardar la legalidad constitucional; porque a diferencia de estas últimas, en aquellas, el legitimado en forma activa es el titular del derecho que ostenta un interés suficiente. En cambio, cuando la norma ya ha sido aplicada concretamente, es procedente la acción declarativa de certeza contra el sujeto que resulta beneficiario del régimen impugnado y, la finalidad es hacer cesar el estado de incertidumbre constitucional dado por la aplicación de la normativa.

5. Conclusiones

Teniendo en cuenta los vaivenes jurisprudenciales en torno a la admisibilidad o no, en el sistema jurídico federal, de la acción declarativa de inconstitucionalidad; no es posible afirmar que el Máximo Tribunal haya tenido el propósito de reconocer, en forma pretoriana, estos procedimientos en los casos "*Provincia de Entre Ríos c/ Estado Nacional*" y "*Camuzzi*". Sin embargo, no puede dejar de remarcarse que existe un marcado aperturismo en tal sentido, fundamentalmente a partir de los fallos mencionados.

Ciertamente, es un mecanismo procesal eficaz e idóneo para fortalecer el sistema de control de constitucionalidad que, en definitiva, coadyuva a robustecer la tutela efectiva de derechos fundamentales.

Pese a ello, se insiste en que en nuestro sistema no son viables las acciones directas de inconstitucionalidad. No obstante, esa insistencia no sería necesaria si se reconoce que; la necesidad de disipar la incertidumbre que genera una norma en los derechos de los habitantes, tiene entidad de causa judicial cuando es promovida por el interesado. Este reconocimiento aún no se ha logrado expresamente y ello puede obedecer al prejuicio de que esas pretensiones pueden confundirse con las acciones directas del sistema abstracto de control, que no son factibles en nuestro sistema. Lo cierto es que excepto la denominación, estas nada tienen en común.²⁴

Ningún precepto constitucional prohíbe la aplicación de la acción declarativa de inconstitucionalidad; en consonancia el ejercicio de este tipo de procesos es perfectamente compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

La doctrina jurisprudencial parece encaminarse hacia la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad, receptando su procedencia a nivel federal a través de un fuerte activismo judicial.

Sin duda, la Corte con excelentes lineamientos ha ponderado los beneficios que estos procedimientos traen aparejados, tales como garantizar la validez y eficacia de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, aportando mayor seguridad jurídica al sistema.

²⁴ Rosales Cuello, Ramiro, "La acción directa de inconstitucionalidad ¿es factible a nivel federal?", La Ley, 2009-A, p. 825.