# Corte Suprema de Justicia de la Nación

Secretaría de Jurisprudencia

## "EMERGENCIA ECONOMICA I"

Noviembre

2009

Corte Suprema de Justicia de La Nación
Emergencia económica I : Secretaria de Jurisprudencia. - 1a ed. - Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009.
211 p. ; 24x16 cm.

ISBN 978-987-1625-03-1

1. Corte Suprema de Justicia. Fallos.
CDD 347.077

Fecha de catalogación: 17/11/2009

ISBN 978-987-1625-03-1

# SUMARIO

Pág

***PANORAMA JURISPRUDENCIAL ENTRE LOS AÑOS 1900 A 2000*** 1

**ALGUNAS PAUTAS JURISPRUDENCIALES**
**CASOS ANALIZADOS**

**HILERET Y OTRO C/PROVINCIA DE TUCUMAN** (5/9/1903 - Fallos: 98:20)
*Impuesto Provincial — Impuesto adicional sobre la producción de azúcar (cosecha 1902) — Ley de la Provincia de Tucumán (14/6/1902) — Inconstitucionalidad* 1

**ERCOLANO, AGUSTIN C/LANTERI DE RENSHAW, JULIETA** (28/4/1922 - Fallos: 136:170)
*Ley 11.157 — Congelamiento por dos años en el precio de los alquileres — Contrato de locación por simple convenio verbal y sin término — Suscripción anterior a la ley — Derechos adquiridos* 17

**HORTA, JOSE C/HARGUINDEGUY, ERNESTO** (21/8/1922 - Fallos: 136:170)
*Ley 11.157 — Congelamiento por dos años en el precio de los alquileres — Contrato de locación por tiempo definido y celebrado antes de dicha normativa — Derechos adquiridos* 31

**MANGO, LEONARDO C/TRABA, ERNESTO** (26/8/1925 - Fallos: 144:220)
*Ley 11.318 — Prórroga de las locaciones — Sentencia firme de desalojo dejada sin efecto* 42

**COMPAÑIA AZUCARERA TUCUMANA C/PVCIA DE TUCUMAN** (14/12/1927 - Fallos: 150:150)
*Exportación de azúcar — Ley provincial — Patente para azúcares elaboradas en la provincia — Leyes impositivas ante urgencias económicas — Transitoriedad* 46

**COMPAÑIAS SWIFT DE LA PLATA S.A., FRIGORIFICO AMOUR DE LA PLATA Y OTRAS C/GOBIERNO NACIONAL** (19/11/1934 - Fallos: 171:349)
*Control del comercio de carnes — Multas — Derecho a ejercer industria lícita* 52

**AVICO, OSCAR AGUSTIN C/DE LA PESA, SAUL G.** (7/12/1934 - Fallos: 172:21)
*Hipoteca — Consignación de alquileres — Ley 11.741 — Reducción del interés y prórroga del plazo para el pago del capital del préstamo* 62

**FERRARI, DANIEL C. Y OTROS C/PIETI, RAMON** (28/11/1944 - Fallos: 199:466 )
*Desalojo de un predio rural — Fallo consentido — Incidente de prórroga del contrato — Invocación decreto 14.001 — Modificación régimen de arrendamientos* 96

**INCHAUSPE HNOS., PEDRO C/JUNTA NAC. DE CARNES** (1/9/1944 - Fallos: 199:483)
*Industria de la Carne — Junta Nacional de Carnes — Agremiación obligatoria de ganaderos — Contribución art. 17 inc. d) de la ley 11.747* 100

Pág.

**VICENTE MARTINI E HIJOS, S.R.L** (27/12/1944 - Fallos: 200:450 )
*Multa por infringir precios máximos — Ley 12.591 — Productos de primera necesidad — Moderar repercusión de la guerra* 115

**NADUR, AMAR C/BORELLI FRANCISCO** (15/05/1959 - Fallos: 243:449)
*Emergencia habitacional — Juicio de desalojo — Etapa de prueba — Suspensión del proceso* 122

**RUSSO, ANGEL Y OTRA C/C. DE DELLE DONNE E.** (15/05/1959 - Fallos: 243:467)
*Emergencia Habitacional — Locación — Paralización de los juicios de desalojo* 131

**CINE CALLAO** (22/06/1960 - Fallos: 247:121)
*Emergencia — Sala de cine — Números vivos — Libertad de comercio y derecho de propiedad.* 143

**NORDENSTHOL, GUSTAVO J. C/SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES** (02/04/1985 - Fallos: 307:326)
*Emergencia económica — Convenio colectivo de trabajo — Ley posterior — Despido arbitrario.* 156

**ROLON ZAPPA, VICTOR F. S/ JUBILACION** (30/09/1986 - Fallos: 308:1848)
*Jubilación — Movilidad — Reducción de haberes* 163

**SOENGAS, HECTOR RICARDO Y OTROS C/FERROCARRILES ARGENTINOS** (07/08/1990 - Fallos: 313:664)
*Diferencias salariales — Cercenamiento de bonificación por antigüedad — Convenio colectivo* 167

**PERALTA, LUIS A. Y OTRO C/ESTADO NACIONAL (MINISTERIO DE ECONOMIA -B.C.R.A.)** (27/12/1990 - Fallos: 313:1513)
*Facultades del Poder Ejecutivo Nacional — Decreto de necesidad y urgencia — Plazo fijo — Control de constitucionalidad — Interpretación de la Constitución Nacional* 176

**VIDELA CUELLO, MARCELO C/LA RIOJA, PROVINCIA DE** (27/12/90 - Fallos: 313:1638)
*Poder de policía de emergencia — Límite — Provincias — Honorarios profesionales — Suspensión de ejecuciones — Demandas contra el Estado — Embargo — Derecho de propiedad — Intengibilidad de los derechos adquiridos — Garantía de igualdad* 211

**COCCHIA, JORGE D. C/ESTADO NACIONAL Y OTRO** (02/12/1993 - Fallos: 316:2624)
*Privatizaciones — Puertos fluviales — Delegación de atribuciones legislativas — Desregulación — Leyes de emergencia — Convenciones colectivas de trabajo* 232

**CASSIN, JORGE H. Y OTROS C/PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ** (31/10/1994 - Fallos: 317:1462)
*Provincias — Salarios — Incremento — Modificación posterior — Derechos adquiridos* 273

**VIDEO CLUB DREAMS C/INSTITUTO NACIONAL DE CINEMATOGRAFIA S/ AMPARO** (06/06/1995 - Fallos: 318:1154)
*Crisis de la industria cinematográfica. — Impuesto a la venta o locación de videogramas — Decretos de necesidad y urgencia 2736/91 y 949/92. — Decretos de necesidad*

Pág.

*y urgencia — Hecho imponible — Extensión — Legitimación activa — Agente de percepción — Ratificación legislativa* 276

**IRIZAR, JOSE MANUEL C/MISIONES, PROVINCIA DE** (12/09/1996 - Fallos: 319:1934)
*Provincias — Transporte de productos forestales — Poder de policía — Guías forestales — Impuestos — Exceso de facultades reglamentarias* 306

**BRUNICARDI, ADRIANO C. C/ESTADO NACIONAL (B.C.R.A.)** (10/12/1996 - Fallos: 319:2886)
*Bonos de la deuda pública externa — Alteración unilateral de las condiciones del empréstito público — Delegación de facultades legislativas — Ejercicio del poder del Congreso mediante la ley de presupuesto* 322

**INTERGUGLIELMO, VICENTE, CARLOS MARIA Y LUIS MARIA C/BCRA. S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO** (15/07/1997- Fallos: 320:1414)
*Compra de bonos de la deuda pública — Consolidación — Canje de la deuda — Banco Central de la República Argentina — Garantía de igualdad* 345

**GUIDA, LILIANA C/PODER EJECUTIVO NACIONAL S/ EMPLEO PUBLICO** (02/06/2000 - Fallos: 323:1566 )
*Empleo público — Reducción de haberes — Decreto de necesidad y urgencia — Ratificación legislativa — Limitaciones constitucionales al poder estatal — Prerrogativas — Confiscatoriedad de la quita — Intangibilidad — Garantía de igualdad* 352

**SITIO WEB DE LA**
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**http://www.csjn.gov.ar/ • http://www.cij.csjn.gov.ar/**

- **NOVEDADES**

- **JURISPRUDENCIA**

  —CONSULTA TEMÁTICA EN SUMARIOS-FALLO Y DICTAMEN
  Parte de los fallos elegidos para esta base integran la presente publicación

  —CONSULTA DE TEXTOS FALLOS COMPLETOS
  Sin sumarios

  —LISTA DE SENTENCIAS RECIENTES

# Panorama Jurisprudencial entre los años 1900 a 2000 Algunas Pautas Jurisprudenciales Casos Analizados

**Impuesto Provincial — Impuesto adicional sobre la producción de azúcar (cosecha 1902) — Ley de la Provincia de Tucumán (14/6/1902) — Inconstitucionalidad**

***Hileret y otro c/ Provincia de Tucumán - 5/9/1903- Fallos: 98:20*** (1)

## ✐ ***Antecedentes:***

La Provincia de Tucumán sancionó el 14/06/1902, una ley mediante la cual creó un impuesto adicional sobre la producción de azúcar correspondiente a una determinada cosecha —1902—.

El fin de la norma era limitar los efectos del desastre económico que amenazaba todos los gremios vinculados a la suerte de la industria azucarera, por la superproducción del azúcar, ya que los productores no habían podido llegar a un arreglo, para evitar que el exceso de oferta trajese la consiguiente desvalorización del producto.

Los actores demandaron al Estado local para que, previa declaración de inconstitucionalidad de dicha ley, se la condene a la devolución de las sumas acreditadas en su reclamo.

La Corte Suprema —en instancia originaria— hizo lugar al planteo, declarando la inconstitucionalidad de dicha ley, y disponiendo que la provincia reintegre a los demandantes la cantidad reclamada con los intereses correspondientes.

---

(1)Nota de Secretaría: en la misma fecha la Corte se pronunció en la causa "**Nogués Hnos. contra la Provincia de Tucumán, por inconstitucionalidad de la ley del 14/6/1902 y devolución del dinero" (Fallos: 98:52).** Si bien el Tribunal se remite a los fundamentos vertidos al dictar sentencia en "**Hileret"**, deja asentado que: "*El criterio constitucional para resolver si una industria es lícita, no puede ser el de la utilidad y conveniencia de la misma, sino el de que ella no sea contraria al orden y a la moral pública o perjudique a un tercero (art. 19 de la Constitución Nacional)* (consid. 4º) ....*No debe confundirse la restricción legislativa de los derechos, encaminada a evitar perjuicios a terceros, en el goce de otros derechos anteriores a la Constitución, o emanados de ella y de las leyes, con la restricción tendiente a proporcionar al público en general o a determinadas clases sociales, alguna ventaja o beneficio: en el primer caso, la acción legislativa es, en absoluto, necesaria para la existencia misma de la sociedad, que requiere la recíproca limitación de las actividades humanas; en el segundo, nadie puede ser privado de su propiedad, coartado o restringido en el uso de ella, sin previa indemnización, como está expresamente previsto en el art. 67 de la ley fundamental, que, en el concepto "utilidad pública" comprende propósitos tan trascendentales o más que el fomento del cultivo de la caña de azúcar, en el supuesto que éste lo estuviera, como son los de ferrocarriles, canales y otras obras en que puede estar interesado el engrandecimiento y la defensa o seguridad misma de la Nación"* (consid. 8º).

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Alcance de la facultad de las provincias para imponer contribuciones. Autonomía económica. Límites en el ejercicio del poder reglamentario. Control judicial** (Considerando 8º).

b) **Control de constitucionalidad de la ley local que grava la producción total de azúcar. Artículos 14 y 16 de la Constitución Nacional** (Considerandos 7º,10, 12,21 y 24).

c) **Fines propuestos y alcance de la medidas** (Considerandos 3º y 23).

## *Estándar aplicado por la Corte:*

- La imposición de un impuesto adicional sobre la producción de azúcar correspondiente a una determinada cosecha —1902— establecida por la ley local, es inconstitucional pues no constituye un supuesto de reglamentación legítima del comercio interno, tendiente a proteger derechos de terceros o de la comunidad, en tanto no hay ni se alega en la elaboración de azúcar o en la forma de llevarla a cabo, nada contrario al buen orden, moralidad, higiene y bienestar de la provincia.

- Las autonomías económicas, o de cualquier otro género del gobierno propio de las provincias, no autoriza a dar a sus leyes de impuestos, ni de otra cualquier clase, la virtud de sustraerlas del legítimo control del Poder Judicial, aún cuando sea cierto que aquél nada tenga que ver con la conveniencia y justicia de esas leyes, ni con la mayor o menor exorbitancia de la tasa de un impuesto, siempre que con tales normas no se vulneren ni destruyan principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, pues en tales casos es el único remedio contra los abusos del Poder Legislativo

- El impuesto de 40 centavos por kilo con que la ley tucumana grava el expendio de azúcar que se realice más allá del límite de 71.500 toneladas, fijado en la ley local, constituye un impuesto prohibitivo de la producción y comercio del artículo fuera de dicho límite dentro del país y atenta contra el derecho a trabajar, comerciar y ejercer toda industria lícita contemplado en el art. 14 de la Constitución Nacional.

- Al disponer la ley local un prorrateo diferencial entre los distintos ingenios de la provincia obligando a algunos pagar montos más elevados y exonerando a otros del pago del gravamen por iguales cantidades, atenta contra la garantía de igualdad prevista en el art. 16 de la C.N. y muy especialmente la que impone que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

- Si para evitar la baja del precio de un artículo en el mercado u otro fin fueran admisibles medidas de la naturaleza de la norma dictada por la provincia de

Tucumán mediante la cual fijó un impuesto adicional sobre la producción de azúcar correspondiente a una determinada cosecha —1902—, no habría industria alguna que no pudiera ser coartada o impedida transitoria o indefinidamente, ni monopolio que no pudiera justificarse, no obstante que en el sistema económico de la Constitución sólo son legítimos los privilegios temporales en ciertos casos y las recompensas de estímulo, como una consecuencia necesaria del principio de igualdad ante la ley y del propósito primordial de desenvolver los elementos de progreso del país (arts. 16, 17, 24 y 67, inc. 16, Constitución Nacional).

- Si fuese aceptable la reglamentación impuesta al azúcar, podría hacerse extensiva a toda la actividad industrial, y la vida económica de la Nación, con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada en manos de Legislaturas o Congresos que usurparían, por ingeniosos reglamentos, todos los derechos individuales.

- Si una ley de carácter regalmentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar, es porque debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir, que no debe ni puede degradarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, setiembre 5 de 1903.

**Vistos:** Los señores **Hileret y Rodríguez demandan a la provincia de Tucumán** para que, previa declaración de inconstitucionalidad de la ley sancionada por dicha Provincia el 14 de Junio de 1902, se la condene a la devolución de las sumas a que se refieren los recibos de fs. 4 a 10, sus intereses y costas, alegando:

Que por la ley mencionada se ha creado un impuesto, con el nombre de adicional, sobre la totalidad de la cosecha de azúcar correspondiente al año 1902, hasta el 31 de mayo del corriente, haciéndose un prorrateo de 71.500 toneladas de ese art., en que se calculó el consumo de toda la República entre determinadas fábricas, cuyos nombres se detallan.

Que las fábricas aludidas debían pagar por cada kilo de azúcar elaborada en tales condiciones medio centavo, y 40 centavos por cada kilo que expendiesen sobre la cantidad que respectivamente se les señaló.

Que a los ingenios no comprendidos en el prorrateo, paralizados desde hacía años, que trabajasen en la cosecha de 1902, se les asignó para el pago de medio céntimo por cada kilo de azúcar, la cuarta parte de la que fabricasen.

Que la ley dispuso además que por cada kilo de azúcar de los gravados con 40 centavos que se comprobase haber sido exportado al extranjero desde el 1/06/1902 a 31/05/1903, se devolviera a los fabricantes exportadores 39 1/2 centavos por lo exportado con prima de la Nación y 40 centavos por lo exportado sin prima.

Que el producto del impuesto se destinó a indemnizar proporcionalmente a los plantadores de caña que, por no tener vendido el producto de la cosecha de 1902, se quedaran con la caña en pie y quisieran acogerse a los beneficios de la ley, destruyendo sus plantíos o destinando la caña a otra aplicación que no fuera la fabricación de azúcar o alcohol.

Que el Poder Ejecutivo, al enviar a la Legislatura el proyecto convertido sin variación en la ley antes citada, expresó que su objeto era limitar en lo posible los efectos del desastre económico que amenazaba todos los gremios vinculados a la suerte de la industria azucarera, por la superproducción del azúcar, ya que los productores no habían podido llegar a un arreglo, para evitar que el exceso de oferta trajese la consiguiente desvalorización del producto.

Que la ley, aparte de que no pueden lograrse sus propósitos por existir fuera de la Provincia otros centros de producción de azúcar, es contraria a los arts. 10, 14, 20, 28 y 16 de la Constitución Nacional, porque grava la libre circulación en todo el territorio de la República de los productos nacionales, limita o prohíbe de hecho el ejercicio de una industria lícita y quebranta el principio de igualdad en el impuesto y ante la ley, pues el de medio centavo por kilo no recae uniformemente sobre igual número de toneladas por cada uno de los fabricantes comprendidos en sus arts. 1º y 3º, sino que establece diferencias arbitrarias entre ellos.

Que de la cosecha de 1902 los actores han fabricado 15.650 toneladas de azúcar más o menos, de la que habían vendido desde el 2 al 14 de junio, o sea antes de la promulgación de la ley, la cantidad de 1.061.312 kilos, que les fue contada entre las 8250 toneladas que se les acordó en el prorrateo, como propietarios del ingenio Santa Ana, amalgamado con el de Lules del señor Hileret, obligándosele así a pagar la suma de 5306 pesos con 56 centavos por razón del llamado impuesto adicional de medio centavo por kilo, en violación del principio de la no retroactividad de las leyes, consagrado por el Cód. Civil.

Que la Provincia demandada pide el rechazo de la demanda, con costas, aduciendo entre otros fundamentos:

Que la ley de que se trata no constituye lo que, en la acepción técnica se conoce como ley fiscal de impuestos, atentas las causas que le han dado origen y los fines inmediatos que persigue, pues no ha sido dictada para proporcionar al fisco medios de vida o para atender exigencias ordinarias de la marcha administrativa, ni urgencias fiscales extraordinarias, sino con propósitos de bienestar común, orden, seguridad y progreso social, en razón de que, no habiendo aumentado el consumo del azúcar en la República, era de preverse que en Mayo del corriente año habría en plaza un excedente de 50.000 toneladas, que reduciría el precio a pesos 1 el kilo, y causaría la ruina de la industria, con grandes trastornos de carácter local y nacional.

Que habiendo fracasado los arreglos que se intentaron para impedir la superproducción, se hizo indispensable la sanción de la ley de que se trata, que condensa la opinión previamente manifestada de 80% de los industriales, de todas las localidades de la República donde existen intereses conexos con la principal fuente de riqueza de la Provincia de Tucumán.

Que el prorrateo de que habla la demanda fue proyectado por todos los industriales y aceptado implícitamente por Hileret, según consta a fs. 92 y 105 del folleto que se acompaña.

Que la ley ha logrado sus objetos valorizando los azúcares, como lo demuestran las mismas ventas hechas por los actores, a 1,80 y 2 pesos en el mes de Junio y en Julio a pesos 2,50 en el Rosario, lo que equivale a más de 2,30 en Tucumán.

Que la ley referida, por las circunstancias en que se dictó, tiene el carácter de ley de orden público que no se propuso amparar intereses privados, sino los de la comunidad en sus relaciones de conjunto.

Que aun en el supuesto de que se tratara de una ley de impuestos, ella estaría de acuerdo con las nacionales que han acordado primas a la exportación del azúcar, a fin de evitar los efectos de la superproducción.

Que el impuesto no es, por otra parte, contrario al art. 10 de la Const. Nacional, porque recae sobre la producción total del azúcar en la Provincia de Tucumán, en un año determinado, tomándose el acto de expendio que esteriliza esa producción como base para hacerla efectiva, sin aplicarse a la circulación territorial, a azúcar importada o a actos de exportación, o con motivo de ellos.

Que no hay limitación a la industria porque la ley no prohíbe la producción del azúcar.

Que las declaraciones y garantías enumeradas en el título preliminar de la Constitución, no establecen restricciones al gobierno local, sino en tanto que hagan parte de las expresamente impuestas a éste.

Que, por otra parte, el impuesto no exonera a ningún contribuyente y reviste los caracteres de igualdad equitativa y proporcional que exigen los arts. 4º y 67 de la Const. Nacional.

Que el Código Civil no contiene limitaciones que lo han dictado ni para los Gobiernos de Provincia, pues solo da reglas para los jueces encargados de dirimir las contiendas en el orden del derecho privado.

Que no hay en la Constitución Nacional, único instrumento que destruye las facultades de gobierno y fija las órbitas respectivas de su ejercicio, cláusula que contenga la prohibición de dictar leyes retroactivas en el orden civil.

Que siendo la objetada una ley de orden público, no había derechos adquiridos por lo que respecta a la retroactividad.

Que, puesta en cuestión la constitucionalidad de una ley de impuestos, el caso ha debido llevarse a los tribunales de Tucumán, y no ante esta Corte, que carece de jurisdicción originaria para conocer de él. Y considerando en cuanto a la declaración de incompetencia:

Que esa excepción no es admisible, dado que la litis versa sobre puntos regidos por la Constitución y es parte en ella una Provincia.(Artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional, Fallos: de esta Corte en los casos de Nougués Hermanos contra la Provincia de Tucumán, Rouges versus la misma y otros).

Que la circunstancia de ser una ley calificada de impuesto la que se tacha de inconstitucional, no modifica el principio expresado, pues la demanda es por la devolución de contribuciones pagadas y no al objeto de impedir o estorbar su pago, lo que constituye una diferencia sustancial entre el caso *sub judice* y los citados a f.93 y siguientes de escrito de contestación de demanda.

Considerando:

1º) Que, según se ha visto por los términos de la litis contestación, la ley de 14 de Junio de 1902 que grava la producción total de azúcar en la Provincia de Tucumán con los impuestos de

medio centavo y 40 centavos el kilo, es impugnada por los actores de inconstitucional y nula como repugnante a los arts. 10, 14 y 16 de la Constitución Nacional y como violatoria también de la ley civil, en cuanto autoriza el cobro, con efecto retroactivo, de los impuestos percibidos, en su mérito, por el gobierno de la provincia, y cuya devolución se le demanda por aquéllos.

Que, a su vez, el apoderado de la provincia sostiene la constitucionalidad y validez de esa ley, estudiándola bajo su doble faz económica y jurídica.

Considerándola del primero de estos puntos de vista, ha dicho, con el intento de prestigiarla ante esta Suprema Corte, que ella ha salvado la industria azucarera de Tucumán, del derrumbe y ruina seguros con que la amenaza la superproducción del art. en relación a su consumo en la República, y que ha salvado también los grandes y vitales intereses de la provincia de Tucumán y de otras provincias, ligados al desarrollo y conservación de tan importante industria, no habiendo causado perjuicio alguno a los actores, tanto por haber estado conformes con el prorrateo que se les adjudicó en ella, como porque fueron grandemente beneficiados con la suba del precio que adquirieron los azúcares en el mercado por efecto de la ley.

En cuanto a la faz jurídica de ésta, el apoderado de la Provincia ha defendido su constitucionalidad alegando que ella no ataca ninguno de los derechos consagrados por los arts. de la Constitución que se citan de contrario, y que ha sido dictada con estricta sujeción a las facultades reservadas por la misma Constitución Nacional a los gobiernos de provincia, no siendo cierto que esté prohibido a las provincias dar efecto retroactivo a las leyes de orden público, como es la que grava con impuestos los azúcares de la provincia.

2º) Que expuesta así en su más breve síntesis la cuestión propuesta a la resolución de esta Suprema Corte, procede observar ante todo, que no corresponde a las facultades de que está investido este tribunal, apreciar la ley de que se trata bajo la faz económica, para declarar si debe o no, subsistir por haber consultado y favorecido o no, la gran masa de intereses industriales, comerciales, financieros y sociales que se dicen afectados por la industria azucarera, dentro y fuera de la provincia, pues ésta es cuestión del resorte exclusivo de los poderes públicos de la provincia, siendo a la vez incontestable, que sólo ha podido ser traída esa ley al conocimiento de la Suprema Corte, buscando la solución de la cuestión jurídica o sea de la conformidad o disconformidad de aquélla con los arts. de la Constitución Nacional que se han alegado para tacharla de nula.

3º) Que esto, no obstante, y por lo que puede convenir a la más exacta apreciación del fallo que va a pronunciar esta Suprema Corte, sobre la faz jurídica de la cuestión propuesta, el que se conozca a la vez, su opinión respecto a la faz económica de la ley, ya que el apoderado de la provincia tanto se ha empeñado en propiciarla, encomiando, en su escrito de contestación los grandes beneficios que de su sanción reportarían los intereses públicos de la Provincia y de la Nación, cumple a los deberes de este tribunal, declarar que no ha hallado en autos acreditada la verdad tan preconizada de esta tesis, antes bien, ha encontrado en ellos elementos suficientes para formar un juicio contrario, a falta de prueba que determine el costo de producción y en su consecuencia el precio mínimo de venta que podría mantener en condiciones remunerativas la expresada industria.

Ha obrado muy especialmente en su ánimo para esto, el hecho reconocido por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Tucumán en su mensaje a la Legislatura y confirmado por su apoderado en estos autos, de que el objeto de la ley era limitar la producción del azúcar en la provincia hasta la cantidad de 71.500 toneladas, que ella establece para el prorrateo entre los fabricantes, impidiendo así para el expendio dentro de la República con el impuesto de 40

centavos el kilo, la superproducción del artículo en cantidad de 50.000 toneladas, que se calculaba daría, sobre las necesidades del consumo, la cosecha de 1902, hecho que viene sin duda, a demostrar claramente, que esa ley no ha podido ser benéfica para los intereses públicos que se pretende consultaba y favorecía desde que su efecto inmediato tenía que ser el sustraer de la explotación de la industria azucarera, que se dice daba ocupación a un número de setenta a ochenta mil obreros, una tercera parte cuando menos de este número, por ser la proporción que corresponde a la reducción de la totalidad de su producción.

Puede también decirse, que ella ha privado y perjudicado al comercio de Tucumán y de las Provincias vecinas del que hacían con ocasión del desarrollo que aquélla tenía y en la medida que la considerable porción en que lo ha hecho imposible con el impuesto de 40 centavos el kilo de azúcar; ha perjudicado del mismo modo los transportes por los ferrocarriles con la supresión de miles de toneladas de carga que representa la superproducción cohibida de dicho art., y finalmente, lo que es más grave aún, ha perjudicado a los millares de consumidores que tienen en la República el azúcar como art. de primera necesidad, haciéndoles pagar casi el ciento por ciento del precio que tenía antes de dictarse la ley como resulta probado por la suba de valor que, reconoce el apoderado de la provincia, adquirió dicho art. con motivo de la sanción de la ley realizándose así el sacrificio de la casi totalidad de los habitantes de la Nación en beneficio de una veintena de fabricantes, ya tan favorecidos por el gobierno de la Nación con primas a la exportación de dicho producto y especialmente con altos derechos a la importación de los similares extranjeros.

Que por último, es de tener muy presente, que si esta valiosa protección del Gobierno de la Nación para la industria azucarera de la República, no hubiese sido suficiente todavía para conjurar la crisis y la ruina de que se dice estaban amenazados los fabricantes de azúcar en la Provincia de Tucumán, con motivo de la superproducción de este art. en 1902, siempre sería cierto que la culpa de ello la tendrían dichos industriales por haberse equivocado, haciendo cálculos que no respondían a sus expectativas de un lucro munificente, como ordinariamente sucede en la vida de los negocios, sin que por esto sea justo de modo alguno que los que ninguna parte han tenido en el error, o culpa de los especuladores, hayan sin embargo, de satisfacer, con sacrificio de sus intereses y a título de bien público, no ya las pérdidas que hubiesen de sufrir estos comerciantes, lo que es ya mucho decir, sino lo que es peor, precios de ciento por ciento que les aseguren por la mercadería, positiva utilidad, a costa de todas las clases sociales de la Nación, como ha sucedido por efecto del prorrateo de la producción de azúcar prescripto en la ley de que se trata, según lo ha sostenido el apoderado de la provincia, calificando el prorrateo de razonable, útil o equitativo, o mejor dicho, de paternal, no obstante que alguno de los comprendidos en él, consideren haber sido tratados inequitativamente en la distribución de sus beneficios por el gobierno de aquella provincia.

Que no puede, por consiguiente, esta Suprema Corte, mirar con favor esa ley bajo su faz económica, sin más razón que haberse tratado de convencerla sobre la excelencia e importancia de la industria azucarera de Tucumán, que nadie discute, y de los grandes bienes que de su desarrollo ha reportado esa provincia y la Nación; y por haberse insistido en la ruina del comercio y riqueza de ambas, si no se sancionaba dicha ley; sin cuidarse sus defensores de demostrar siquiera que hubiera llegado el caso de haber perdido los industriales, capital y no utilidades, con la superproducción mencionada.

4º) Que pasando ahora a considerar la demanda bajo su faz jurídica, conviene despejar la solución que corresponde dar a la constitucionalidad de la ley sobre azúcares, tomando en cuenta primero la objeción hecha por el apoderado de la Provincia a la procedencia de aquélla

cuando la niega, diciendo: que el recurso a la justicia tiene su base en la lesión de su derecho o de un interés legítimo que busca reparación; y que el caso *sub judice*, lejos de existir derechos o intereses lesionados, se quejan de una ley que beneficia a los que la denuncian.

Que para demostrar la verdad de esta tesis, el apoderado de la provincia, entre otros argumentos que hace y que se relacionan directamente con los artículos de la Constitución invocados de contrario, alega que el prorrateo que se ha hecho y adoptado en la ley del 14 de junio de 1902 es el mismo que los industriales de Tucumán, persiguiendo un acuerdo para conjurar la crisis, concertaron bajo la fase de la potencia productora de cada ingenio, (folleto sobre ley azucarera fs. 105) y que ese prorrateo no fue objetado por Hileret, (carta de fs.92 folleto citado).

Se ha alegado también, que por efecto de la ley, el precio de los azúcares subió considerablemente, beneficiando a todos los industriales.

Que respecto de lo primero, es de observar que por el hecho de no haber objetado Hileret el prorrateo de que se trata, y aunque explícitamente le hubiera prestado su conformidad en la ocasión a que se alude, es innegable que dicho prorrateo no ha sido sino una de las diferentes cláusulas del convenio que se tramitaba entre los industriales para remediar la crisis y que su aceptación no puede desnaturalizarse hasta darle otro alcance que el que realmente tiene y es el de renunciar Hileret por su medio a producir en sus ingenios o expender mayor cantidad de azúcar que la expresada en el prorrateo, pero a condición, bien entendido de que se llevase a cabo dicho convenio, aceptándose las observaciones y bases que proponía al final de su carta de fs. 92, lo que no habiendo sucedido, no hay absolutamente razón para hacer mérito alguno de aquélla su conformidad, ni para atribuirle un valor que no tiene tomándole aisladamente y fuera del convenio, destinado a arreglar diferencias entre los industriales como sucede y es de expreso derecho en los casos de transacción con arreglo al artículo 134 del Código Civil.

Que es así evidente, que no puede servir ese hecho para demostrar con el, Hilera carece de interés para entablar la demanda que ha deducido, debiendo decirse lo mismo por lo que hace al mayor valor que tomaron los azúcares a consecuencia de la ley, porque aún, cuando sea cierto este hecho, carece él de la virtud jurídica necesaria, que no le da ley alguna para compensar ó hacer desaparecer los agravios que pueden haber causado los derechos de los actores, la ley de que se trata, si realmente como lo sostienen, ella ha vulnerado intereses y derechos que se hallan bajo la protección de los artículos de la Constitución que se han invocado para fundar la demanda.

5º) Que para resolver ahora bajo esta faz la demanda de los actores, es necesario tratar separadamente, el reclamo por la cantidad de $ 5306,56 pagado por el azúcar elaborada y vendida desde el 02 de Junio hasta la vigencia de la ley, y el que se refiere al impuesto cobrado por la que vendieron con posterioridad, porque una y otra partida proviene de la aplicación de la misma ley de 14 de junio de 1902, que ha sido tachada de inconstitucional invocando las disposiciones consignadas en los artículos 10,14 y 16 de la Constitución.

6º) Que por lo que hace al artículo 10 esta Suprema Corte cree que no debe detenerse a demostrar su impertinente aplicación al caso *sub judice*, después que la defensa de la Provincia con abundante copia de citas de fallos de este Tribunal, a expuesto cual es la interpretación y alcance que en ellos se ha dado a la disposición de dicho artículo bastándole hacer mención de las sentencias que se registran en la colección de sus fallos: (Tomo 51, pág. 349, Guedes y otros c/La Provincia de Buenos Aires) en que se ha declarado que la circulación libre de derechos en el interior de la República de que habla la disposición del citado artículo es la

circulación interprovincial de los efectos de producción o fabricación nacional lo mismo que el de todas clases que hayan sido despachados en las aduanas exteriores, circulación que no es evidentemente la que grava la ley de Tucumán al gravar como lo hace la producción total de azúcar de la Provincia.

7º) Que ello, no obstante el gravamen impuesto a dicha producción en el mundo y forma que lo hace la ley de Tucumán, es manifiestamente contrario a los arts. 14 y 16 de la Constitución Nacional.

Para demostrarlo, conviene tener presente las disposiciones de aquella ley y de los arts. citados.

La ley grava la producción total de azúcar de la provincia, estableciendo medio centavo de impuesto por kilo de este art. hasta la cantidad de 71.500 toneladas, y 40 centavos el kilo por el expendio de la que pase de este número de toneladas, que ha prorrateado la ley entre cada una de las fábricas que se nombran en ella.

El art. 14 de la Constitución declara que todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar y comerciar, etcétera.

El art. 16 contiene estas declaraciones: Todos los habitantes son iguales ante la ley. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Ahora bien, siendo cierto y de incontestable verdad, que el impuesto de 40 centavos por kilo con que se ha gravado toda la producción de azúcar excedente de la cantidad de toneladas prorrateada en la ley, ha hecho imposible en condiciones comerciales el ejercicio en Tucumán de la industria azucarera, así como el expendio del producto de la misma en toda la República, fuera del límite del prorrateo establecido, desde que el precio del kilo de azúcar no ha llegado, antes ni después de la sanción de la ley, al valor de la tasa de 40 centavos del impuesto, como lo ha reconocido el apoderado de la provincia y desde que ningún industrial puede razonablemente atreverse a fabricar azúcar y expenderla dentro de la Nación, para pagar al gobierno de Tucumán mucho más del valor que tiene en el mercado.

Que, por lo tanto, es de toda evidencia que la ley de Tucumán, en la parte que prohíbe con el impuesto de 40 centavos por kilo, el expendio dentro de la República, del azúcar que se fabrica en los ingenios de esa provincia, fuera del límite de toneladas que ella prescribe, es claramente inconstitucional, como contraria a la franquicia acordada a todos los habitantes de la República por el art. 14 de la Constitución, de trabajar y ejercer toda industria lícita, como de comerciar.

8º) Que no puede con éxito oponerse a la verdad de esta conclusión el argumento que se hace, diciendo, que si el art. 14 de la Constitución acuerda estos derechos, es conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, de cuya cláusula se pretende derivar para la provincia de Tucumán, la facultad de limitar y de prohibir, según lo tenga a bien, en ocasiones dadas, el ejercicio de esos derechos; pero esto seguramente no es exacto, ni conciliable con la prescripción del art. 28 de la Constitución, que declara: que "los principios, garantías y derechos reconocidos en los arts. anteriores (entran en esta designación los arts. 14 y 16) no podrán ser alterados por leyes que reglamenten su ejercicio".

Que en presencia de esta terminante disposición de la Constitución ¿cómo puede ser de modo alguno correcto, que si no es posible tanto a los poderes nacionales, como a los de las

provincias, que tienen que dictar sus Constituciones de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (art. 5º de ella) alterar estos principios, garantías y derechos, con leyes que reglamenten su ejercicio, ha de serles permitido prohibir y extinguir parcialmente que sea con leyes reglamentarias, el ejercicio de esos mismos derechos?

Porque es evidente que si una ley de carácter reglamentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar, es porque debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir, que no debe ni puede degradarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte; ningún otro que éste puede ser el alcance que los constituyentes han querido dar al art. constitucional de que se trata.

9º) Que no es tampoco exacto que por ser facultad inherente a los Gobiernos de provincia dictar leyes de impuestos para hacer posible el Gobierno propio que garantice a las Provincias la Constitución Nacional y juzgar por consiguiente, si es conveniente o no un impuesto, y equitativa o exorbitante la tasa de él, no haya de entrar por esto en las facultades jurisdiccionales de este alto Tribunal, el conocer de la cuota de los impuestos que aquéllos establezcan, aunque se haga, de la ley dictada al efecto un caso judicial, pidiéndole que por haber violado un derecho o garantía consagrados en la Constitución se la declare inconstitucional y nula, porque cabalmente corresponde a la Suprema Corte, según la expresa disposición de los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y leyes del Congreso, sin que sea por lo mismo dado a nadie sustraer de sus facultades jurisdiccionales el conocimiento de ley alguna, sea nacional o provincial, para que no declare que si ha violado, o no, con ella, un derecho o garantía constitucional, como se pretende en el caso *sub judice*, en que se trata de una ley en que por haber extremado la cuota del impuesto de 40 centavos al kilo de azúcar, se la impugna con razón de refractaria de la disposición de los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Que no se justifica la tesis contraria que sostiene el apoderado de la provincia, alegando, como lo hace a fs. 84, que si las provincias tienen la facultad de imponer contribuciones, como es indispensable que la tienen, no existe ley alguna que limite su ejercicio en lo referente a la importancia pecuniaria, siendo el interés, sabiduría y justicia del cuerpo legislativo y sus relaciones con los electores, la única seguridad contra los abusos del poder discrecional que derivan las provincias de su autonomía económica, según Desty.

Que es de observar que la verdad de esta doctrina no es absoluta en el sentido en que se la expone, pretendiendo consagrar por su medio la soberanía ilimitada de las autonomías provinciales en materia de impuestos, porque con tal alcance ella es una doctrina falsa, no siendo, como no es cierto que, en el régimen constitucional que ha adoptado la Nación Argentina, sea lícito a las provincias, a título de autonomía económica, o de gobierno propio, emanciparse de las restricciones y trabas que la misma Constitución Nacional ha impuesto al poder constitucional y legislativo de aquéllas, cuando por el art. 5º ha establecido que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional", y cuando por el art. 31 declara que: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, etc., son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales".

Que estas prescripciones sirven indudablemente a demostrar que las autonomías económicas, o de cualquier otro género del gobierno propio de las provincias, no autoriza a dar a

sus leyes de impuestos, ni de otra cualquier clase, la virtud de sustraerlas del legítimo control del Poder Judicial de la Nación, para que éste no declare si son o no constitucionales y válidas, toda vez que se haga un caso judicial, impugnándolas por haber atentado y herido con ellas un derecho o garantía consagrados por la Constitución, aun cuando, por otra parte, sea también cierto que el Poder Judicial de la Nación nada tenga que ver con la conveniencia y justicia de esas leyes, ni con la mayor o menor exorbitancia de la tasa de un impuesto, si se trata de una ley de este género, siempre que con tales leyes no se vulneren ni destruyan principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución, porque en tal caso es, sin duda, verdad que el único remedio contra los abusos del Poder Legislativo, que puede ejercitarse discrecionalmente, dentro de ese límite, es, según la doctrina expuesta, el interés, sabiduría y justicia del cuerpo legislativo y sus relaciones con los electores.

10) Que no se justifica tampoco la tesis que sostiene la defensa de la provincia, diciendo a fs. 83 vta., que la cuota de 40 centavos, por ser superior al valor del art. impuesto, no es un hecho inductivo de la inconstitucionalidad de la ley, porque existen, desde muchos años, en el país, varios impuestos cuya cuota excede el valor del producto, sin que a nadie se le haya ocurrido decir de inconstitucionalidad por esa causa, y se cita el ejemplo de la Nación que viene gravando y grava hoy mismo la producción de alcoholes y la fabricación de licores con sumas muy superiores a su valor, sin que por ello dejen de producirse esos artículos ni las industrias pierdan su libertad.

Que para desvanecer la fuerza, más aparente que real de este argumento, basta observar que, por muy superiores que sean al costo de producción de los alcoholes y licores que se fabrican en el país, los impuestos con que los grava la Nación, y aunque deba decirse lo mismo de los derechos con que también grava, en las aduanas, la importación de mercaderías extranjeras con relación a su valor de costo, es evidente que esos impuestos, por la circunstancia de ser iguales y no diferenciales, para todos los alcoholes y clases de licores que se fabrican en el país, lo mismo que los derechos que gravan las diferentes clases de mercaderías que se introducen del extranjero, no matan por ello ni hacen imposible la industria ni el comercio de esos productos y mercaderías, razón porque no se ha dicho ni pueden impugnarse de atentatorias a los derechos y garantías que acuerdan los arts. 14 y 16 de la Constitución las leyes al establecer dichos impuestos; lo que no sucede con el impuesto de 40 centavos por kilo con que la ley tucumana grava el expendio de azúcar que se realice más allá del límite de 71.500 toneladas, fijado en la ley, impuesto prohibitivo de la producción y comercio del art. fuera de dicho límite dentro del país, según ya se ha demostrado, y atentatorio, por consiguiente, a la garantía del art. 14 de la Constitución.

11) Que, finalmente, son de manifiesta inconsistencia los argumentos que se hacen en favor de la ley, alegando a fs. 81 vta., que ella no limita con el impuesto de 40 centavos la producción; que el impuesto y la prohibición no son sinónimos; que ésta es excluyente de aquél; que la ley no ha distinguido en el destino de los azúcares gravados; cualquiera que sea su destino, la cuota debe pagarse; tanto la que satisface medio centavo como la que paga 40 centavos, puede aplicarse al consumo interno.

Y luego se agrega: "Si alguna distinción puede desentrañarse de sus preceptos, ella no es otra que la que comporta un decidido espíritu de protección. En este espíritu ofrece la devolución de 39 1/2 centavos al contribuyente que compruebe haber exportado el producto gravado con 40 centavos. Esta exportación, estimulada, premiada, pero no obligatoria. No hay, entonces, un límite al consumo interno. La libertad de los fabricantes es plena: no tiene más límites que su propio interés".

Que para contestar lo primero, basta observar que no es explicable, ni se comprenderá jamás, cómo el impuesto de 40 centavos que se ha reconocido que es en mucho superior al valor que tiene, en el mercado, el art. gravado con él, no haya de importar prohibición absoluta de producirlo, si es que ha de considerarse a los industriales a quienes se impone ese gravamen, hombres en su sano juicio que no han de querer producir para perder mucho más que el valor del art., destinándolo al consumo interno.

Que respecto de lo otro, o sea de la prima de 40 centavos, que la ley ofrece como estímulo para fomentar la producción de azúcar a los que prueben haber exportado el art. al exterior, teniendo, como debe tenerse presente, que es un hecho de pública notoriedad, que a ningún industrial o fabricante le conviene exportar el art. al extranjero, fuera de la limitada cantidad favorecida con prima por el gobierno de la Nación, nadie podrá explicarse tampoco que la liberalidad del gobierno de Tucumán, acordando aquella prima y favoreciendo por tal medio la libertad de la industria azucarera, sea otra cosa que una imitación ilusoria de la prima del Gobierno Nacional, el cual realmente vuelve al exportador un valor que éste le ha pagado por azúcar ya expendida para el consumo interno; mientras que el gobierno de Tucumán pretende regalar como prima un valor que no ha salido del bolsillo del industrial, ni puede salir por razón de un expendio imposible del art. dentro del país, sucediendo así, que por el hecho de darle el nombre de prima a ese valor de 39 1/2 centavos, en nada absolutamente se beneficia al industrial de Tucumán ni le asegura, por tal medio, la menor libertad de industria.

12) Que la ley de Tucumán es también atentatoria del art. 16 de la Constitución, lo demuestra el hecho de que por esa ley se adopta como base, para que cada industrial o fabricante de azúcar de los ingenios que menciona, pague el impuesto de medio centavo por kilo, el desigual número de toneladas de azúcar que adjudica a cada uno de ellos en el prorrateo que hace al efecto de las 71.500 toneladas de producción; y ciertamente que no se necesita más que la incontestable verdad de tal hecho para que en su mérito quede viciada la ley con la tacha de inconstitucionalidad, desde que es imposible armonizar ni encuadrar su disposición en las declaraciones que contiene el art. 16 de la Constitución, cuando prescribe que: "todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley", y muy especialmente que "la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas", porque en verdad no hay la posibilidad de convencer a nadie de que la manifiesta desigualdad del número de toneladas que fija la ley y sirve de base para el cobro del impuesto de medio centavo por kilo a cada industrial de Tucumán, sea "la igualdad, base del impuesto y de las cargas públicas", de que habla y prescribe el art. constitucional citado.

Que tienen que ser vanos todos los esfuerzos que se hagan para demostrar que la ley de azúcares de Tucumán no ha quebrantado las declaraciones del art. 16 de la Constitución, cuando ordena por su art. 1º que los dueños (por ejemplo) de los ingenios San José, Invernada, Esperanza, Santa Ana y Lules, y Compañía Azucarera Tucumana, paguen, respectivamente, medio centavo de impuesto por kilo de azúcar: el primero por la cantidad de 735 toneladas; el segundo por 775; el tercero por 3375; el cuarto, Hileret y Rodríguez, por 8250, y el quinto por 20.000 toneladas; y que paguen, tanto éstos como los demás ingenios del prorrateo, 40 centavos el kilo por toda la cantidad que expendan de más del prorrateo establecido en dicho artículo.

Y bien, ante estas disposiciones de esa ley ¿podrá sostenerse con verdad y justicia que se han cumplido las declaraciones del art. 16 de la Constitución, cuando en virtud de aquéllas, a unos se les obliga a pagar 40 centavos de impuesto por kilo sobre el expendio de las cantidades

que excedan del límite del prorrateo, mientras a otros se les exonera del pago de ese mismo impuesto por esas cantidades, limitando para ellos el impuesto a medio centavo por kilo?

¿Es esto hacer efectivos, en dicha ley, los principios consagrados por el art. 16 de la Constitución de que "todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley" y que "la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas"?

Que para contestar negativamente estas interrogaciones, no se necesita, en verdad, la ciencia del derecho, pues para nadie puede ser admisible que sean de igual condición ante la ley tucumana los industriales que pagan a razón de 40 centavos el kilo de azúcar por el expendio de este art. sobre 735 toneladas y sobre 1250 íd., que los que sólo pagan medio centavo de impuesto por kilo hasta las cantidades del referido prorrateo, y de 20.000 toneladas como sucede a la Compañía Azucarera Tucumana, ni que pueda, en el mismo caso, aceptarse por igualdad, que es la base del impuesto, según la Constitución, la del prorrateo establecido por aquella ley, y que sirve de base al cobro de los impuestos, cuyo pago ha ordenado.

13) Que considerada la ley tucumana del punto de vista del artículo 17, el apoderado de la provincia ha defendido su constitucionalidad, alegando a fs. 86 vta. que " en vano se ha arguido, que el impuesto de medio centavo no ha sido establecido sobre igual números de toneladas para cada fábrica; que es precisamente esta circunstancia la que atribuye al impuesto los caracteres de igualdad, equitativa y proporcional que tanto recomiendan la ley y la doctrina, artículos 4 y 67 de la Constitución".

Asevera enseguida, antes de tratar esta tesis, que la ley no ha lesionado derechos o intereses de los que la denuncian, sino que los ha beneficiado; y para demostrarlo dice: "Que pretenden, en efecto que el impuesto de medio centavo ha debido establecerse sobre igual número de toneladas para cada fábrica, y que dividiendo como se pretende, las 71.000 toneladas que el consumo interno toma de la producción de Tucumán, entre 25 ingenios, número del prorrateo, artículo 1 de la ley, habría correspondido asignar a cada uno de éstos, 2860 toneladas; que así se tendría, que los ingenios Santa Ana y Lules (de los señores Hileret y Rodríguez), habrían fabricado 5750 toneladas sobre las cuales pagarían medio centavo por kilo y el excedente de esa fabricación quedaría subordinado al impuesto de 40 centavos; y que sin embargo la ley, art.1º les asigna a ambos ingenios 8250 toneladas, vale decir, que los favorece sacando del impuesto máximo que ella establece 2530 toneladas que quedan incorporadas al impuesto minimum".

Que para contestar esta defensa que el apoderado de la provincia hace de la constitucionalidad de la ley, no hay sino que observar que los actores no han atribuido al Gobierno de Tucumán el derecho de fijar en 71.500 toneladas el consumo interno de azúcar, como lo da a entender aquél, ni es exacto que hayan pretendido que se divida entre los ingenios del prorrateo por partes iguales ese número de toneladas.

Lo que han dicho en el párrafo 17 de su escrito de demanda, es que la ley viola el art.16 de la Constitución, que exige la igualdad en el impuesto; que el impuesto de medio centavo no se halla establecido sobre igual número de toneladas para cada uno de los fabricantes comprendidos en los artículos 1 y 3, y que el Gobierno de Tucumán ha llamado progresivo el impuesto porque impone una misma tasa de 12 centavos por impuesto por kilo sobre las primeras 71.500 toneladas y una misma tasa de 40 centavos sobre el excedente, pero que no es así, ni basta eso para que se entienda mantenida la igualdad en los impuestos a que se refiere la Constitución.

Que es fácil de notar y lo prueba la lectura del escrito de demanda, que los actores no han hecho las precedentes observaciones para pretender que el Gobierno distribuyese por

parte iguales entre las fábricas el número de toneladas del prorrateo, aunque es cierto que han sostenido, que para que haya igualdad, era necesario, no solamente la igualdad en la tasa progresiva, sino también en la base de la tasa, o sea en la cantidad de la materia imponible, lo que no importa decir que se les adjudique una parte igual en la tasa progresiva, sino también en la base de la tasa, o sea en la cantidad de la materia imponible, lo que no importa decir que se les adjudique una parte igual en la división de las 71.500 toneladas, ni mucho menos el prorrateo hecho en la ley, que establece una diferencia que clasifican de arbitraria entre uno y otro fabricante, alegando que fija límites distintos para cada uno, y que no expresa ni demuestra los cálculos en que se basa(párrafo 18)

14) Que no es exacto que se haya observado una igualdad equitativa y proporcional en el prorrateo de que se trata, ni que sea la que se recomienda en los artículos 4 y 67 de la Constitución la que se haya tenido en vista por la ley de Tucumán.

El art.4 establece que el Gobierno Federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto (entre otras fuentes de recurso) de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso; y el art. 67 inc. 2 atribuye a éste la facultad de imponer contribuciones directas por tiempo determinado proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

Que el simple texto de los artículos citados demuestra claramente que la ley tucumana no puede justificarse ni con la disposición del primero de dichos artículos, desde que las contribuciones de medio centavo y de 40 centavos por un kilo que aquella ley impone a los industriales de la provincia, nada tiene que ver con las contribuciones a que se refiere dicho art. 4º, cuando habla de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General; ni con la del segundo, por cuanto las mismas contribuciones de medio centavo y 40 centavos por kilo, para ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la provincia, en el sentido del art. 67 de la Constitución, podrían aplicarse al azúcar, como materia imponible en otra forma, que fijando un número determinado de toneladas dentro del cual se pagase por todos los fabricantes del artículo impuesto de medio centavo y de 40 centavos por un kilo que aquella ley impone a los industriales de la provincia, nada tiene que ver con las contribuciones a que se refiere dicho art. 4º, cuando habla *de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General*; ni con la del segundo, por cuanto las mismas contribuciones de medio centavo y 40 centavos por kilo, para ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la provincia, podrían aplicarse al azúcar, como materia imponible en otra forma, que fijando un número determinado de toneladas dentro del cual se pagase por todos los fabricantes del artículo el impuesto de medio centavo por kilo, y desde ese número de toneladas para adelante, otro impuesto o tasa que gravase a todos, también por igual dentro de una cantidad dada, y así sucesivamente, su fuesen fijándose los impuestos con que el Poder Legislativo quisiese gravar dicha producción, bien entendido que esto sucediese, con tal de no matar la industria con alguno de ellos haciendo imposible el comercio de sus productos en cualquier cantidad o medida que sea.

Que es de ese modo indudablemente como debe entenderse y aplicarse la disposición del inc. 2 del artículo 67 de la Constitución, toda vez que, dentro de la discrecionalidad legislativa se creyese conveniente o necesario fijar diferente tasa de impuesto a la producción de una industria, porque es así como puede armonizarse el cumplimiento de esa disposición con el gran principio consagrado por el art. 16 de la misma Constitución de que todos los habitantes

de la Nación son iguales ante la ley y que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas publicas.

Que dentro de esa fórmula es de toda evidencia que no tiene cabida el prorrateo ordenado por la ley de Tucumán, desde que con impuesto desigual, cantidades iguales del mismo género fuera del límite menor de producción fijado a una de las fábricas de la provincia, según que cada una de éstas exceda con su producción el cupo de toneladas que le ha adjudicado aquélla.

15) Que hay error en atribuir a las declaraciones y garantías contenidas en la 1ª parte, cap. único de la Constitución, el alcance de restricciones tan sólo a los poderes públicos nacionales, bajo la influencia de teorías y precedentes que no están en armonía con las fuentes inmediatas de la ley fundamental con algunas disposiciones peculiares de ella, con las necesidades y anhelos de la época en que se dictó y con la inteligencia que se le ha dado en "documentos históricos y numerosos fallos. Omitiendo, en efecto, otros, bastaría recordar a este respecto el informe de la comisión encargada de formular un proyecto de Constitución en la primera Convención Nacional de Santa Fe". La comisión, se dice en ese informe, se ha preocupado especialmente de la resolución de ese problema ¿cómo hacer para que el gobierno federal proporcione a la Nación respeto y reputación exterior, paz interna y desenvolvimiento del comercio, de la industria y la población? La comisión ha creído resolverlo por los medios consagrados en las declaraciones y garantías. Nuestra situación es dolorosa por retrógrada. Es preciso que la práctica del régimen constitucional a que aspiramos, dé cuando menos para nuestros sucesores, seguridad a la vida y propiedades, medios de trabajo, precio a nuestras tierras y productos y facilidades para comerciar con los pueblos extranjeros de cuyos artefactos y ciencias carecemos... Por último, el proyecto que la comisión tiene la honra de someter a examen de V.H. no es obra exclusivamente de ella. Es la obra del pensamiento argentino manifestado por sus publicistas... (Congreso General Constituyente de Santa Fe. Sesión de 18/04/1853).

16) Que entre estos publicistas estaba el doctor Alberdi (sesión de 23/4/1853) en cuyo proyecto de Constitución se encuentran los arts. 16 y 19 bajo el nombre de "Derecho Público Argentino", no simplemente federal nacional, concordantes con los arts. 14 a 20 de la Constitución de 1853 y de la actual que les da también la calificación de derecho público (art. 27).

17) Que Alberdi, que tomó en esa parte como modelos de su proyecto las Constituciones de Massachussets y California, o sea de comunidades políticas en que no funcionaban dos Administraciones Públicas independientes ("Bases" XI y XXXVI) entendía que las "garantías privadas del ciudadano y del hombre, son las mismas en la provincia que en la Nación: toda autoridad local o general les debe igual amparo y protección", sosteniendo a la vez, la conveniencia de celebrar tratados con naciones extranjeras para afianzar más esas garantías. "Bases", § XV, "Elementos de Derecho Público Provincial Argentino", ed. 1856, p. 252 y 258, ed. 1856).

18) Que a este último pensamiento responde el art.27 de la Constitución, artículo que tendría una aplicación restringida si los tratados en su virtud celebrados por el Gobierno Federal no fuesen obligatorios para las Provincias como lo dispone el art.31 de aquélla s*in re*stricciones.

19) Que en el art. 5º de la misma Constitución está dispuesto que las provincias dictan sus Constituciones locales bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la primera, y ante esta prescripción, ni sería explicable un derecho público provincial del resorte exclusivo del pueblo y autoridades locales, ni es posible admitir que el art. carezca de la necesaria sanción, mediante la intervención del Poder Judicial federal, ya en la forma establecida por los arts. 14 de la ley 48 y 6º de la ley 4055, ya directa o in-

mediatamente (art. 3º, ley 27; arts. 1º, 2º y 21, ley 48; arts. 1º, 2º, 16 y 27, ley 4055. Fallos: 33:194 y otros).

20) Que la misma procedencia objetada del recurso ante esta Corte contra las resoluciones de los tribunales locales en los juicios de su competencia, que se pretendan contrarios a la Constitución, implica necesariamente la fuerza obligatoria de las garantías para todos los poderes públicos del país, cualquiera que sea su origen.

21) Que no es tampoco el presente un caso legítimo de reglamentación del comercio interno, tendiente a proteger derechos de terceros o de la comunidad, visto que no hay ni se alega que haya en la elaboración del azúcar o en la forma de llevarla a cabo, nada contrario al buen orden, moralidad, higiene y bienestar de la provincia (Fallos: 9:277), siendo manifiesto, lejos de ello, que esa elaboración constituye el ejercicio de una industria lícita, así conceptuada por la misma provincia y por la Nación, que la cuenta entre las fuentes internas de sus rentas y que ha dictado diversas medidas para su desarrollo en la República, favoreciéndola con primas y derechos protectores de aduana.

22) Que la reserva de poderes de parte de las provincias para fomentar sus industrias locales, tan extensa como es, está, así mismo, limitada por las disposiciones constitucionales antes recordada y sus correlativas, pues no pueden existir leyes de orden público provincial contrarias al derecho público de la Constitución, cuyas diversas cláusulas deben interpretarse de manera que sean todas eficaces y no se destruyan recíprocamente.

23) Que si para evitar la baja del precio de un art. en el mercado u otro fin que no sea de aquellos que se mencionan en el consid. 21, fueran admisibles medidas de la naturaleza de la adoptada por la provincia de Tucumán, no habría industria alguna de las que permite y ampara la ley fundamental, que no pudiera ser coartada o impedida transitoria o indefinidamente, ni monopolio que no pudiera justificarse, no obstante que en el sistema económico de la Constitución sólo son legítimos los privilegios temporales en ciertos casos y las recompensas de estímulo, como una consecuencia necesaria del principio de igualdad ante la ley y del propósito primordial de desenvolver los elementos de progreso del país (arts. 16, 17, 24 y 67, inc. 16, Constitución Nacional).

24) Que, finalmente, la reglamentación de la ley tucumana, fijando, como ha fijado a cada ingenio de la provincia, la cantidad de azúcar que ha de producir, bajo la pena de pagar por el exceso un impuesto que representa algo más que la confiscación misma de ese exceso, puesto que se obliga al industrial a pagar un valor mayor que el que tiene en el mercado, no puede, en manera alguna, ser considerada por esta Suprema Corte como ajustada y conforme, no solamente a las prescripciones de los arts. 16 y 14 de la Constitución, sino a ninguno de los principios de libertad y de gobierno que consagra este Código, debiendo consignar aquí lo que, con profunda verdad, ha sido observado: Que si fuese aceptable la reglamentación impuesta al azúcar, pudría hacerse extensiva a toda la actividad industrial, y la vida económica de la Nación, con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada en manos de Legislaturas o Congresos que usurparían, por ingeniosos reglamentos, todos los derechos individuales. Los gobiernos se considerarían facultados para fijar al viñatero la cantidad de uva que le es lícito producir; al agricultor la de cereales; al ganadero la de sus productos; y así hasta caer en un comunismo de Estado en que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio, y los árbitros del capital y de la propiedad privada.

Por estos fundamentos, se declara que la ley de la provincia de Tucumán, promulgada el 14/6/02, creando un impuesto adicional de medio centavo y 40 centavos, respectivamente,

según el prorrateo que la misma establece sobre la producción de azúcar correspondiente a la cosecha de 1902, es violatoria de los arts. 14 y 16 de la Constitución Nacional, y que, en consecuencia, dicha provincia debe devolver a los demandantes Hileret y Rodríguez, dentro de diez días, con sus intereses a estilo de Banco, contados desde la presentación de la demanda, la cantidad de $ m/n 57.487,25, que percibió en virtud de dicha ley; sin especial condenación en costas, atenta la naturaleza de la causa — ABEL BAZAN — OCTAVIO BUNGE — NICANOR G DEL SOLAR — M. P DARACT — A BERMEJO.

---

**Ley 11.157 — Congelamiento por dos años en el precio de los alquileres — Contrato de locación por simple convenio verbal y sin término — Suscripción anterior a la ley — Derechos adquiridos**

***Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshaw, Julieta - 28/4/1922 - Fallos: 136:170***

## ✐ ***Antecedentes:***

La actora inició demanda por consignación de alquileres, con fundamento en la ley 11.157 que prohibía cobrar durante dos años a partir de su promulgación un precio de locación mayor al que se pagaba por el alquiler de casas, piezas y departamentos el 1 de enero de 1920. El fin de la ley era paliar los efectos de la crisis habitacional —escasa cantidad de viviendas en relación al aumento progresivo de la población— que llevó al encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres.

La demandada tachó de inconstitucional la ley citada, por ser incompatible con los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional. Rechazada en las instancias ordinarias la impugnación de constitucionalidad, se interpuso recurso extraordinario.

La Corte, por mayoría, confirmó la sentencia apelada.

El juez Bermejo, en disidencia, declaró que dicha norma viola los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución, y dispuso se revoque la sentencia apelada en la parte que fue objeto del recurso. A tal fin sostuvo que el art. 1 de la ley 11.157 —en cuanto prohíbe a partir de su promulgación y durante dos años cobrar por el alquiler de casas, piezas y departamentos un precio mayor al que se pagaba por los mismos el 1 de enero de 1920—, afecta las garantías que para la propiedad y la libertad civil de todos los habitantes consagra la Constitución Nacional, inspirada en el propósito de fomentar la iniciativa y la actividad individual o de promover el bienestar general y los beneficios de la libertad, como lo asigna el Preámbulo.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

**a) Ejercicio del poder reglamentario. Alcance del Poder de Policía. Medidas transitorias y de emergencia. Limitación al ejercicio de los derechos individuales.** (Mayoría: párrafos 3, 4, 5 y 9; Disidencia: Considerandos 15, 16,18 y 25).

**b) Si la limitación impuesta al alquiler en virtud de la ley 11.157 es compatible con el derecho de usar y disponer de la propiedad (art. 14 C.N.)** (Mayoría: párrafo 4; Disidencia: Considerandos 19, 20, 26 y 28).

**c) Facultades del Poder Judicial frente a la reglamentación de emergencia. Control de razonabilidad** (Mayoría: párrafo 12).

**d) Aplicación de la ley a contratos celebrados antes de su sanción. Contrato de locación por simple convenio verbal y sin término. Derechos adquiridos. Derecho de propiedad** (Mayoría: párrafo 14).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de ésta última.

- En principio, la determinación del precio es una facultad privativa del propietario, un atributo del derecho de usar y disponer de sus bienes y un aspecto de su libertad civil, y el Estado no tiene el poder general de fijar o limitar el precio de las cosas del dominio particular; sin embargo existen circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del Estado en los precios, en protección de intereses vitales de la comunidad.

-Si para justificar el ejercicio del poder de policía fuera menester que en cada caso estuviese comprometido el bienestar de todos y cada uno de los habitantes del Estado, no sería posible reglamentar jamás la actividad individual ni el uso de la propiedad, desde que los beneficios directos de cada ley u ordenanza no alcanzan sino a una parte limitada de la población, aun cuando en conjunto tiendan a asegurar el bienestar de todos.

-No es del resorte del Poder Judicial decidir sobre el acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar una situación de crisis económica, sino que únicamente le incumbe pronunciarse acerca de los poderes del Congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva adoptada.

-El poder para limitar el derecho del propietario en las circunstancias excepcionales que justificaron el dictado de la ley 11.157, no importa admitir que dicho poder sea omnímodo a los efectos de reglamentar el precio de los alquileres, pues el Congreso no podría fijar un precio arbitrario que no

correspondiese al valor locativo de la habitación en condiciones normales, porque ello importaría confiscatoriedad.

- Tratándose de una locación por simple convenio verbal y sin término, la aplicación de la ley 11.157 —que prohíbe cobrar durante dos años por el alquiler de casas, piezas y departamentos un precio mayor al que se pagaba por los mismos el 1 de enero de 1920— no altera derechos adquiridos, pues no se trata de un contrato de cumplimiento exigible en el futuro, sino de una relación de derecho precaria e inestable que no crea más obligaciones ni más derechos que los derivados de cada período de alquiler que se fuere devengando por reconducciones sucesivas.

- Al no haberse acreditado que el alquiler devengado el 1 de enero de 1920 por la habitación de que se trata, no fuese razonable en el momento de la promulgación de la ley 11.157 —que prohíbe cobrar un precio de locación mayor al que se pagaba a esa fecha—, y dado el corto tiempo transcurrido entre esas dos fechas, cabe presumir que el límite fijado satisface —en el caso— las condiciones necesarias de razonabilidad y que, por consiguiente, no ha sido vulnerada la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, 28 abril 1922.

Vistos los autos: **Agustín Escolano v. Julieta Lanteria de Renshaw.**

Considerando:

En el curso de las instancias ordinarias de este juicio ha sido impugnada la constitucionalidad del art. 1 de la ley 11.157, sosteniéndose a tal efecto que la reglamentación del precio de la locación, que constituye el objeto del mencionado precepto legal, es incompatible con el derecho de usar y disponer de la propiedad, con el principio de inviolabilidad de la misma y con la prohibición de alterar las garantías fundamentales con leyes reglamentarias, consignadas respectivamente en los art. 14, 17 y 28 de la Constitución. Siendo la decisión final recaída en el pleito, adversa al derecho que el apelante fundó en las recordadas cláusulas constitucionales, la jurisdicción de esta corte para revisar la sentencia en el recurso extraordinario es incuestionable con arreglo a lo estatuido en los art. 100 y 101 de la Constitución y en el art. 14, inc. 3º de la ley 48.

La ley cuya validez se impugna prohíbe cobrar, durante dos años contados desde su promulgación, por la locación de casas, piezas y departamentos, destinados a habitación, comercio o industria, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1º de enero de 1920. Dos cuestiones fundamentales ha suscitado la aplicación de esta ley en el caso *"sub lite"*. En primer lugar, si la limitación impuesta al alquiler o renta de la propiedad privada en virtud de reglamentación legislativa es compatible con el derecho de usar y disponer de la propiedad que reconoce a todos los habitantes de la Nación el art. 14 de la Constitución Nacional. En segundo término, si tal restricción importa una privación de la propiedad sin sentencia y sin la correspondiente indemnización, repugnante en consecuencia al art. 17 de la misma Constitución.

Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última. La misma Constitución ha consignado limitaciones especiales respecto de algunos derechos; pero no siendo posible prever ni establecer en ella todas las condiciones a que sería menester subordinarlos para hacerlos adaptables a la vida de relación, ha confiado al poder legislativo la misión de reglamentar su ejercicio, poniendo al mismo tiempo un límite a esa facultad reguladora (arts. 14 y 28). Hay restricciones a la propiedad y a las actividades individuales cuya legitimidad no puede discutirse en principio, sino en su extensión. Tales son las que se proponen asegurar el orden, la salud y la moralidad colectivas; y hay asimismo otras limitaciones, como son las que tienden a proteger los intereses económicos, que no pueden aceptarse sin un cuidadoso examen, porque podrían contrariar los principios de libertad económica y de individualismo profesados por la Constitución. A esta categoría corresponden las reglamentaciones de precios y de tarifas, inspiradas en el propósito de librar al público de opresiones o tiranías de orden económico. El derecho de usar y de disponer de la propiedad implica el de transmitirla o ceder su uso, el de celebrar todos los actos jurídicos con ella relacionados y el de convenir libremente las estipulaciones y cláusulas concernientes a tales actos. En principio, la determinación del precio es una facultad privativa del propietario, un atributo del derecho de usar y disponer de sus bienes y un aspecto de su libertad civil. El Estado no tiene por lo tanto, el poder general de fijar o limitar el precio de las cosas del dominio particular.

Existen, sin embargo, circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del Estado en los precios, en protección de intereses vitales de la comunidad. Cuando por la naturaleza del negocio, por las condiciones físicas en que se desenvuelve o por otra circunstancia semejante, no fuere posible la acción eficiente del regulador común, es decir la competencia, el propietario se hallaría en aptitud de imponer a la sociedad verdaderas exacciones bajo el nombre de precios. Cuando mayor sea el interés del público por aquello que constituye el objeto del monopolio, más fuerte puede ser la opresión económica y más sensibles y perniciosos sus efectos, pudiendo llegar el caso de que la prosperidad y el bienestar esencial de un país o de una región se encuentren a merced de la avidez o del capricho de los que detentan los factores de un servicio de vital necesidad. Llegándose a este punto extremo, la protección de los intereses económicos constituye para el Estado una obligación de carácter tan primario y tan ineludible como lo es la defensa de la comunidad amenazada por el aprovechamiento abusivo de una situación excepcional. Estas conclusiones han quedado definitivamente incorporadas al derecho público. Ya no se considera discutible el poder del Estado para ejercer eficaz contralor sobre los precios de aquellos servicios que interesan en alto grado a la sociedad y que por su naturaleza, o por las condiciones en que se prestan, constituyen necesariamente negocios monopolizados.

Reiteradas decisiones de la corte de Estados Unidos dictadas dentro de un sistema constitucional gobernado por principios análogos a los que nos rigen, han confirmado también esa doctrina. En el conocido caso de Munn v. Illinois (94 U. S. 113), después de invocar el monopolio que ejercían las empresas de elevadores de granos en la ciudad de Chicago y el gran interés del público por ese negocio, declaró justificada la reglamentación de sus tarifas, estableciendo como un principio general: que “todo aquel que dedica su propiedad a un uso debe someterse a su contralor, para el bien común, en la extensión del interés que le ha creado”. Aplicaciones sucesivas de la misma doctrina la hicieron extensiva a los ferrocarriles (Granger Caces. 94 U.

S. 155 y siguientes), a las empresas de suministro de agua (Spring Valley Water Works versus Schottler 110, U. S., 347) y a otras dedicaciones de la propiedad a negocios de intenso interés público, susceptibles por su carácter de monopolio de hecho de oprimir económicamente a la comunidad.

La concurrencia de los dos elementos, interés público intenso y monopolio, plantea un conflicto entre el derecho del particular que pretende usar libremente de su propiedad y el interés de evitar los graves males que podría acarrear a la sociedad el abuso de esa libertad. Las leyes que motivaron las recordadas decisiones, dieron al conflicto la única solución compatible con la coexistencia armónica de ese derecho y de ese interés: circunscribir el ejercicio del primero dentro de límites razonables. Resolvieron el conflicto de la manera que lo vemos resuelto a cada paso en la legislación común, cuando se halla en juego un legítimo y genuino interés general. Así encontramos que la libertad de contratar es restringida al no permitirse arrendamientos por más de diez años, ni usufructos cuya duración exceda la de la vida del beneficiario y cuando no se autoriza la constitución de determinados derechos reales a pesar de su respetable tradición; que la libertad de disponer de los bienes se halla trabada por la institución de la legítima; que el derecho de propiedad no sólo es objeto de múltiples restricciones, entre otras las servidumbres legales, sino que se llega hasta aniquilarlo, como en el caso de la prescripción, en el de las enajenaciones realizadas por el heredero aparente y en el de la propiedad de las minas, que se declara independiente de la del suelo. Tarea infructuosa resultaría buscar el fundamento filosófico o jurídico de cualquiera de esas limitaciones. Todas ellas y otras muchas que sería fatigoso enumerar, se fundan exclusivamente en el interés de la sociedad y especialmente en su interés económico. Son igualmente esos principios los que sustentan la constitucionalidad del art. 1 de la ley 11.157, dados los fines determinantes de la reglamentación y las condiciones excepcionales de la propiedad objeto de ella.

La crisis de la habitación es un fenómeno general observado en los últimos años. Sea por la escasez de brazos, por la de materiales de construcción, por la falta de capitales, o por otras causas, pues el problema es por demás complejo, el resultado ha sido que desde la iniciación de la guerra, tanto en la república, como en muchos otros países, la edificación de viviendas no ha guardado relación con las exigencias derivadas del aumento progresivo de la población. Como consecuencia fatal de ese hecho, ha sobrevenido el encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres. No habiendo oferta apreciable de habitaciones, ese precio era el que imponía el propietario, como era su derecho, pero sin la atenuación normal resultante de la competencia. Esta libertad unilateral de contratar condujo a la mayoría de la población, a la que por la limitación de sus recursos es más sensible a estas fluctuaciones de los precios, a una situación de intranquilidad que llegó a hacerse intolerable, a un estado de angustia en que el alquiler y la perspectiva del aumento del alquiler constituía la obsesión; en que todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible; y en que había que someterse de cualquier modo a las exigencias del locador, porque no había la posibilidad de encontrar otra habitación, y si por fortuna se encontraba, era igualmente cara. Estos hechos que son de notoriedad pública porque se repetían en la mayoría de los hogares constituyen la determinante originaria de la ley impugnada. No ha habido, tal vez, un monopolio real, pero incuestionablemente ha habido una prolongada situación de monopolio virtual con todos los efectos de aquél. Ha existido una opresión económica irresistible, porque se ejercía sobre la base de una de las cosas más esenciales para la vida; sobre algo que es más indispensable que cualquier servicio público. Los medios de comunicación, la provisión de agua y el alumbrado pueden reemplazarse, si fueren excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios. Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Pero no hay la posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene

o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y de moral, todo contribuye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa y a convertirla, por lo tanto, en el instrumento más formidable para la opresión.

Se argumenta con que el negocio de la locación de inmuebles no importa dedicar la propiedad a un uso de interés público. Es posible, en efecto, que en las condiciones normales de ese negocio el alquiler de una casa o de una habitación no suscite mayormente el interés del público, desde que existe la posibilidad de encontrarla en el momento que sea necesaria, y, con arreglo a los medios de cada interesado; pero en las condiciones excepcionales de que se ha hecho mérito precedentemente, la locación de habitaciones había adquirido para el público un interés extraordinario, mucho más intenso por cierto que el que puede despertar un elevador de granos o un ferrocarril. Interés público transitorio, si se quiere, pero no por ello menos fuerte ni menos digno de ser protegido con medidas igualmente transitorias. La reglamentación de los alquileres estaba en este caso más justificada que lo que puede estarlo cualquier regulación de tarifas, porque su objeto se hallaba más íntimamente vinculado al bienestar general. La libertad económica, la tranquilidad y aun la salud de la población dependía en gran parte de la normalización y de la estabilidad del alquiler. No puede afirmarse, pues, que en tales condiciones la locación fuese un negocio de mero interés privado que no autorizara un contralor especial.

Se objeta, asimismo, que en este caso no estaba de por medio el interés o el bienestar general y que la ley sólo tiende a proteger a una clase o grupo social con perjuicio de otro; a favorecer a los inquilinos en detrimento de los propietarios. Desde luego no puede ponerse en duda que interesa a la comunidad en conjunto la situación económica de los distintos grupos que la constituyen y que tratándose como en este caso de la suerte de la mayoría de la población, no son solamente consideraciones de humanidad y de justicia social las que reclaman su intervención, sino también su interés directo, ya que es elemental que una situación afligente del mayor número tiene que repercutir desfavorablemente sobre la economía general, dada la vinculación lógica de todos los intereses materiales. Por otra parte, si para justificar el ejercicio del poder de policía fuera menester que en cada caso estuviese comprometido el bienestar de todos y cada uno de los habitantes del Estado, no sería posible reglamentar jamás la actividad individual ni el uso de la propiedad, desde que los beneficios directos de cada ley u ordenanza no alcanzan sino a una parte limitada de la población, aun cuando en conjunto tiendan a asegurar el bienestar de todos.

La reglamentación del precio del alquiler no se propone favorecer a unos con perjuicio de otros. Su finalidad es impedir que el uso legítimo de la propiedad se convierta en un abuso perjudicial en alto grado, merced a circunstancias que transitoriamente han suprimido de hecho la libertad de contratar para una de las partes contratantes. La objeción de parcialidad tendría fundamento si se tratase de una reglamentación permanente, pues rigiendo en una situación normal, limitaría la libertad del locador sin que el locatario se hallase coartado por restricción legal ni por falta de oferta; pero no lo tiene en las condiciones en que se encontraba el negocio de locación de inmuebles al ser dictada la ley 11.157, y tratándose de una restricción pasajera, limitada al tiempo que se presume necesario para llegar a la normalidad de esas operaciones. En la situación preexistente a la ley, el propietario podía ultrapasar con sus exigencias la capacidad económica del inquilino, podía hacerse pagar cualquier alquiler por desproporcionado que fuese con el valor del inmueble, desde que había desaparecido el juego regular de los factores económicos respecto de ese negocio especial. Es esa opresión inevitable la que se ha propuesto impedir el legislador con una reglamentación momentánea. No ha intentado favorecer a un grupo, a una clase social ni a una parte contratante, sino librar a la sociedad de las

consecuencias de carácter general que fatalmente debían resultar de la irregular condición en que se hallaba una gran parte de sus miembros.

No es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en al elección del medio empleado para conjurar esa situación crítica, ni de las consecuencias de orden económico puedan derivar de la aplicación de la ley. Le incumbe únicamente pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad que encierra la ley impugnada, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva. Las consideraciones y antecedentes de que se ha hecho mérito en el curso de esta sentencia conducen a una conclusión favorable respecto a la facultad legislativa para ejercitar en este caso el poder de reglamentación sobre los precios, como una medida transitoria y de emergencia. Y esta opinión se robustece en presencia del hecho de haberse sancionado leyes análogas en todos los países donde se ha presentado con los mismos caracteres de gravedad el problema de la habitación, y de haberse declarado por la corte de los Estados Unidos la constitucionalidad de la ley de ese mismo carácter dictada por el distrito de Columbia (Block versus Hirsh; sentencia de 18 de abril de 1921).

Queda aún por considerar si la reglamentación no ha ido demasiado lejos. Reconocer en principio el poder para limitar el derecho del propietario en las circunstancias excepcionales expresadas, no importa admitir que ese poder sea omnímodo. El Congreso no lo tendría para fijar un precio arbitrario, un precio que no correspondiese al valor locativo de la habitación, en condiciones normales, porque ello equivaldría a pretender remediar un abuso con otro mayor y más funesto en sentido contrario, y sobre todo, porque importaría la confiscación de la propiedad. No habiéndose, sin embargo, acreditado en el juicio que el alquiler devengado el 1º de enero de 1920 por la habitación de que se trata, no fuese razonable en el momento de la promulgación de la ley y dado el corto tiempo transcurrido entre esas dos fechas, cabe presumir que el límite fijado por la ley 11.157 satisface en el caso las condiciones necesarias de razonabilidad y que, por consiguiente, no ha sido vulnerada la garantía del art. 17 de la Constitución. El hecho de que la sentencia apelada haya hecho aplicación retroactiva de dicha ley en la especie *"sub lite"*, no suscita cuestión de carácter federal que pueda ser examinada en el recurso extraordinario. La retroactividad de las leyes en materia civil es un punto regido exclusivamente por el derecho común y ajeno, por lo tanto, a la jurisdicción apelada de esta corte en el presente recurso (ley 48, art. 15).

En cuanto a que la aplicación de la ley a contratos celebrados con anterioridad a su sanción altera derechos adquiridos y en tal sentido afecta la inviolabilidad de la propiedad, corresponde observar que en el juicio no se ha invocado la existencia de contrato de cumplimiento exigible en el futuro, sino una locación por simple convenio verbal y sin término, cuya duración obligatoria se determinaba por el tiempo fijado al precio, de acuerdo con la ley vigente en la época en que aquélla se formó. Se trata, pues, de una relación de derecho precaria e instable que no creaba más obligaciones ni más derechos que los derivados de cada período de alquiler que se fuere devengando por reconducciones sucesivas y que, por lo mismo, no hacía ingresar en el patrimonio del locador ningún derecho que haya podido quedar afectado por la aplicación de la nueva ley. Corrobora lo anteriormente expuesto, la consideración de que el recurrente no ha podido impedir que su inquilino hiciese cesar el arrendamiento en cualquier tiempo, después de promulgada la ley 11.157 y que, producido el caso, no habría podido alquilar la habitación a un tercero por mayor precio que el que regía el 1º de enero de 1920, es decir, el que fija dicha ley reglamentaria. Es innecesario entonces pronunciarse sobre la delicada cuestión de la facultad de dictar leyes que alteren los derechos adquiridos por contrato, desde que no se ha acreditado la existencia del derecho.

En virtud de los fundamentos precedentemente expuestos, se declara que el artículo primero de la ley 11.157, de la manera que ha sido aplicado en la sentencia, no es repugnante a lo dispuesto en los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución; y en consecuencia, se confirma dicha sentencia en cuanto ha sido materia del presente recurso extraordinario. DE PALACIO — J. FIGUEROA ALCORTA — RAMON MENDEZ — A BERMEJO *(en disidencia)*.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON A. BERMEJO

Considerando:

1º) Que la sentencia apelada de última instancia aplicando el art. 1 de la ley 11.157, es contraria al derecho que el recurrente ha fundado en los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional y, en su consecuencia, ha sido bien concedido para ante esta corte el recursos extraordinario del art. 14 de la ley 48 y art. 6 de la ley 4055.

2º) Que según el artículo impugnado, "desde la promulgación de la presente ley y durante dos años, no podrá cobrarse por la locación de las casas, piezas y departamentos, destinados a habitación, comercio o industria en el territorio de la República, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1º de enero de 1920".

3º) Que el apelado sostiene la constitucionalidad de la ley, alegando que ella responde a la escasez de habitaciones debida a la paralización de las construcciones durante la guerra mundial; que el congreso puede reglamentar los derechos constitucionales citados; que es una medida de emergencia destinada a regir solamente dos años y que el congreso ha ejercitado su poder de policía subordinando el interés particular al interés general.

4º) La importancia de los intereses comprometidos, debida, más que al valor pecuniario de las diferencias respecto a las rentas estipuladas, a la multiplicidad de las personas afectadas por ellas; la orientación que esa ley revela en la apreciación de los límites de la acción del Estado en el desenvolvimiento económico del país, y los mandatos imperativos de la Constitución Nacional que interesan ante todo y priman sobre todo, reclaman para esta causa una detenida consideración.

5º) Aun prescindiendo de otros puntos de vista extraños a las disposiciones constitucionales invocadas, no es posible desconocer que el art. 1 de la ley 11.157 no encuadra en las garantías que para la propiedad y la libertad civil de todos los habitantes consagra nuestra constitución inspirada en el propósito de fomentar la iniciativa y la actividad individual, o como lo consigna enfáticamente su preámbulo: promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino.

6º) Según el artículo 14, todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de usar y disponer de su propiedad, etc., y con arreglo al art. 17, "la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada", agregando el art. 28, como salvaguardia: "los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

7º) Fijando el alcance de esas disposiciones, el publicista Alberdi, que en sus "Bases" y en su "Proyecto" las había sugerido a los constituyentes del 53 y cuya autoridad es justamente

reconocida en materias constitucionales y económicas, hacía constar lo siguiente: "La libertad de usar y disponer de su propiedad es un complemento de la libertad del trabajo y del derecho de propiedad; garantía adicional de grande utilidad contra la tendencia de la economía socialista de esta época, que con pretexto de organizar esos derechos pretende restringir el uso y disponibilidad de la propiedad", y refiriéndose al art. 17: "La propiedad es el móvil y estímulo de la producción, el aliciente del trabajo y un término remuneratorio de los afanes de la industria. La propiedad no tiene valor ni atractivo, no es riqueza, propiamente, cuando no es inviolable por la ley y en el hecho. Pero no bastaba reconocer la propiedad como derecho inviolable. Ella puede ser respetada en su principio y atacada en lo que tiene de más precioso; en el uso y disponibilidad de sus ventajas. Teniendo esto en mira y que la propiedad sin el uso ilimitado en un derecho nominal, la Constitución ha consagrado, por el art. 14, el derecho amplísimo de usar y disponer de su propiedad, con lo cual ha echado un cerrojo de hierro a los errores del socialismo" ("Organización política y económica de la Confederación Argentina", ed. oficial de 1856, p. 379, 381, 384 y 385).

8º) Se ha dicho, con razón, que la propiedad es una de las bases cardinales de la organización civil de los pueblos en el estado actual de la cultura y de la civilización, y que sin ella se trastornan los conceptos de libertad, de patria, de gobierno, de familia, y después de notar el fracaso de los ensayos de organización social que la han desconocido, afirmase que "debemos considerarla como el punto de arranque de los ordenamientos sociales contemporáneos" (Montes de Oca, "Derecho constitucional", I, cap. XII; Estrada, "Obras completas"; VI, 183 y 334; González Calderón, "Derecho constitucional argentino", I. 364; II, 170 y sig.). La Constitución Nacional contiene una serie de disposiciones que aseguran su inviolabilidad siguiendo nuestras antiguas leyes comunes y las de carácter político que la han incluido entre los derechos del hombre, como los reglamentos de 1815 y 1817 en su cap. 1º, la constitución de 1819 en su art. 109 y la de 1826, el art. 159, que sirvieron de modelo al capítulo único de la primera parte de la de 1853.

9º) Y en concordancia con esa doctrina pueden recordarse las declaraciones de la suprema corte norteamericana, en diversas épocas y circunstancias y en términos que se dirían proféticos: "nuestro sistema social descansa ampliamente en la inmunidad de la propiedad privada, y aquel Estado o comunidad que pretendiere allanarla, no tardará en descubrir su error por el desastre que sobrevendría" (212, U. S., 1, 8). "No puede existir concepto alguno de la propiedad despojada de la facultad de disponer de ella y de su uso, pues de este uso depende su valor" (154, U. S. 440, 445).

10) Se dice que la escasez de habitaciones constituye la razón de estado que autoriza la imposición de reducciones en los alquileres. Pero esa escasez en un momento dado puede ser sobreabundancia en otro, y la misma razón de estado llevaría a imponer autoritariamente el aumento del alquiler, lo que en definitiva significaría la desaparición de propietarios y de inquilinos reemplazados por el estado, que se habría convertido en empresario de un inmenso falansterio**. Esa escasez no puede ser fuente de obligaciones civiles para los propietarios, y, como observaba nuestro constitucionalista Estrada, señalando los peligros que entraña la soberanía que somete a los individuos a la observación de aquellos deberes que no son exigibles porque su olvido no produce daños directos a los demás, "allana la propiedad en favor de los pobres o de los vagos, es decir, cae en la constitución guaraní" ("Obras", VI, 336), y como decía Alberdi: "Comprometed, arrebatad la propiedad, es decir, el derecho exclusivo que cada hombre tiene de usar y disponer ampliamente de su trabajo, de su capital y de sus tierras para producir lo conveniente a sus necesidades o goces, y con ello no haréis más que arrebatar a la producción de sus instrumentos, es decir, paralizarla en sus funciones fecundas, hacer imposible la riqueza" ("Organización, etc.", citada, p. 384).

11) Cuanto a la duración más o menos larga asignada a la vigencia de una ley, dos años a la Nº 11.157, no puede decidir de su constitucionalidad no obstante la importancia que le atribuye la mayoría de la corte norteamericana en la causa Block v. Hirsth, resuelta el 18 de abril de 1921, en la que se hizo constar que esa limitación permitía justificar una ley que no podría ser sostenida como un cambio permanente ("That coul not be upheld as a permanent change"); porque no se trata de la extensión en el ejercicio de un poder, sino del desconocimiento del poder mismo para sustituirse al propietario y disponer del uso de sus bienes en beneficio de otro.

12) El valor de todas las cosas o del uso y goce de las mismas, así como el del trabajo en sus diversas manifestaciones, depende de factores múltiples ajenos a la autoridad de los gobiernos y de los poderes que los constituyen, y no puede decirse que abuse de su derecho el que reclama por su trabajo o por el dominio o el uso de sus bienes el precio corriente en el mercado, que constituye el verdadero y legítimo valor, y, por consiguiente, su derecho y en manera alguna un abuso, pues, como observa el codificador, refiriéndose al carácter absoluto del derecho de propiedad: "toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el Gobierno se constituye juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida" (nota al art. 2513 del Código Civil).

13) Nada autoriza a los poderes públicos, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, a apartarse de la Constitución, pues en todas las circunstancias y en todos los tiempos la autoridad de ésta subsiste, y aun en los casos extraordinarios que motivan el estado de sitio, ella misma ha delimitado las facultades que confiere al Gobierno (art. 23). Su terminología es bastante general para adaptarse a las modalidades de los tiempos y a los adelantos de la civilización, siempre en armonía con el espíritu de sus disposiciones, pues el Gobierno Nacional es de poderes enumerados que deben ser ejercidos con las limitaciones que ella establece. No hay circunstancia que autorice una desviación, porque su significado no se altera. Lo que significó al ser adoptada, significa ahora y continuará significando, mientras no sea reformada con las solemnidades que prescribe el art. 30, pues, como decía el justicia mayor Taney en un conocido fallo: "cualquiera otra regla de interpretación desvirtuaría el carácter judicial de esta Corte y haría de ella un mero reflejo de la opinión o la pasión popular del día" (19, How., 393, 426).

14) El Gobierno de la Nación Argentina está regido por una constitución escrita que ha reconocido los derechos individuales preexistentes a ella como inherentes a la personalidad humana; ha organizado los diversos poderes y deslindado sus atribuciones fijando límites a su ejercicio y los medios para que esos límites no sean ultrapasados. Buena o mala, no tenemos más que acatarla, inclinándonos ante la soberanía popular expresada en ella en la forma más solemne e imperativa, pues, como decía uno de los miembros informantes de la sesión del 20 de abril de 1853: "la Constitución es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley". Y la garantía de la inviolabilidad de la propiedad, tanto como la de la seguridad personal contra los avances de los gobiernos, es de la esencia de la libertad civil, que puede ser considerada como el alma del organismo institucional de la Nación.

15) Pero se observa que los derechos reconocidos por el art. 14 no son absolutos y que, según ese artículo y el 67, inc. 28, serán gozados "conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio". Exacto. Las leyes reglamentan el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución, y los decretos del ejecutivo reglamentan, a su vez, la ejecución de las leyes, según el inc. 2º del art. 86. Y, por ello, el problema jurídico es este: ¿Cuáles son los límites constitucionales de esa facultad de reglamentación? Porque si no los tiene, si es una facultad

o poder discrecional, nuestra Constitución pasaría a figurar entre aquéllas que han sido mencionadas como "dechado de táctica de fascinación y mistificación política" y cargaría con el reproche de "absurda" que le infligía el publicista Lastarria, refutado por Alcorta ("Las garantías constitucionales", cap. II).

16) No es solamente el art. 28 de la Constitución el que delimita esa facultad, al disponer que esos derechos "no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio", sino también el 19, por el que "las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofenden al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados". Ese art. 28 fue sugerido a los constituyentes del 53 por el art. 20 y otros del proyecto de Alberdi, quien había dedicado a recomendar ese precepto varios párrafos de sus "Bases", observando que "como todas las constituciones leales y prudente, ella debe declarar que el Congreso no dará ley que limite o falsee las garantías de progreso y de derecho público con ocasión de organizar o reglamentar su ejercicio" ("Organización, etc.", p. 54, 146 y 148).

17) El mismo pensador, que en sus "Bases" había echado los cimientos de la estructura constitucional del país, destinaba la obra titulada "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853" a poner de manifiesto las libertades y derechos que ella consagra, y con notable insistencia hacer constar la oposición de sus disposiciones con lo que se ha dado en llamar espíritu nuevo, por el que, a título de reglamentación, de poder de policía, de promover el bienestar general, o de razón de estado, se atribuye a éste la dirección providencial de la actividad económica de los habitantes de la Nación. Pero la Constitución se previno, dice, contra el peligro de que el poder de hacerla efectiva degenerase en su derogación, y trazó en su primera parte los principios que deberían servir de límite a esos poderes. Primero constituyó la medida y después el poder. En ello tuvo por objeto limitar no a uno sino a los tres poderes. Y al consignar, en seguida, que el alcance de las leyes reglamentarias de la agricultura, del comercio y de la industria fabril se reduce a evitar que sea dañado el derecho de los demás, sintetiza su exposición manifestando: "No hay más que un sistema de reglamentar la libertad, y es el de que la libertad de unos no perjudique a la libertad de los otros; salir de ahí, no es reglamentar la libertad de trabajo, es oprimirla" ("Organización, etc.", p. 421).

18) Y esta Corte, declarando, en 1903, la inconstitucionalidad de la ley tucumana de 2 de junio de 1902, que redujo la cantidad de azúcar que cada ingenio podía producir, gravando el excedente con un impuesto superior al precio corriente en plaza, hizo constar que: "es evidente que si una ley de carácter reglamentario no puede ni debe constitucionalmente alterar el derecho que está llamada a reglamentar, es porque debe conservar incólume y en su integridad ese derecho, lo que vale decir que no debe ni puede degradarlo y mucho menos extinguirlo en todo o en parte" (t. 98, p. 20; t. 128, p. 435).

19) Si la propiedad es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley (art. 17), o sea, sin el debido procedimiento legal, como rezan las enmiendas 5ª y 14ª de la constitución norteamericana; ni puede ser expropiada sin declaración de utilidad pública y previa indemnización, y si ese derecho comprende el de usarla y gozarla según la voluntad del propietario (art. 17 de la Constitución y art. 2513 del Código Civil), porque "la propiedad sin el uso limitado es un derecho nominal", se alteran, sin duda, esas garantías constitucionales al fijar por ley el precio de uso sin la voluntad del dueño y para beneficiar a otro, privándole de un elemento esencial de la propiedad sin sentencia que lo autorice y sin previa indemnización.

20) No se concibe, en efecto, cómo pueda decirse que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho de usar y disponer de su propiedad", que no goza de franquicia o privilegio alguno ni daña a terceros, si se admite que, por vía de reglamentación o de otra manera, otro habitante, que no es el dueño, pueda fijar por sí y ante sí el precio de ese uso o de esa disposición. Como observaba uno de los miembros de la comisión general de legislación, ilustrado profesor de derecho público, refiriéndose al art. 6 del proyecto que declaraba sin efecto los aumentos efectuados en el precio de los arrendamientos después del 1º de enero de 1920: "esa disposición de carácter general y absoluto, que significa implantar el régimen de lo arbitrario, al atribuir al congreso la facultad de fijar por sí y ante sí el valor y el precio de las cosas, prescindiendo de disposiciones indiscutiblemente categóricas de nuestra carta fundamental y de todas las leyes y principios que reglan los valores, aparte de ser una disposición perfectamente inocua, ya que no habría tribunal que no declarase su inconstitucionalidad, afectaría, en mi sentir, el propósito mismo de sus autores, ya que el día que el Congreso implante esa política de fijar por sí y ante sí el valor de las cosas, s*in re*gla ni criterio alguno, no habrá nadie que se atreva a llevar su dinero o sus ahorros a la edificación para entregarla a sus azares" (diputados, 1920, III, 688).

21) Se invoca, finalmente, con el objeto de justificar la facultad legislativa de fijar de propia autoridad la renta que la propiedad privada ha de producir, lo que se ha denominado poder de policía, *"police power"*, encaminado a asegurar el predominio del interés o bienestar general sobre el interés particular. Pero ese poder no tiene otro fundamento que la regla de jurisprudencia romana, garantía a la vez de la convivencia social, por la que cada uno debe usar de su derecho de manera que no dañe el de los demás; *"sic utere tuo ut alienum non ledas"*. Y no puede sospecharse siquiera que, al arrendar sus bienes, el locador dañe el derecho de los demás, a menos que se pretenda que éstos son sus condóminos, lo que significaría la comunidad de los bienes, que no entró en las miras de los autores de la Constitución. Evitar un daño al derecho ajeno es lo que legitima las restricciones al derecho de propiedad, como lo hace constar el codificador en su nota al art. 2611 y lo reconocía esta Corte, de la que formaba parte el miembro informante de la Constitución de 1853, doctor Gorostiaga, en la causa contra la provincia de Buenos Aires con ocasión de la ley sobre remoción de los saladeros del Riachuelo. Era requerida esa medida por la salud pública y no atacaba el derecho de propiedad, "pues ninguno lo tiene para usar de ésta en daño de otros" (t. 31, p. 273).

22) Dado el manifiesto desarrollo que en los últimos tiempos ha tomado la ingerencia del Estado en mira del "bienestar general"; en lo referente al ejercicio de las actividades y derechos privados, se hace necesario insistir en las limitaciones constitucionales de ese poder haciendo notar que el tratadista Tiedeman, que lo ha examinado con relación a cada uno de los derechos individuales, de la clave de sus soluciones en la regla citada de derecho civil y en los principios de la justicia abstracta, tales como han sido desarrollados bajo el régimen de las instituciones republicanas, manifestando que "nadie tiene un derecho natural al goce de la propiedad o servicios de otro mediante el pago de una compensación razonable, pues que es incuestionable el derecho de rechazar tratos con otro, sean cuales fueren los motivos de ese rechazo" (Tiedeman, "State and federal control of persons and property", I, ps. 4, 5, 302, y siguientes).

23) Ese poder de policía, "que es un atributo de gobierno fundamentalmente necesario para el público, pero tan fácilmente pervertido hasta ser extremadamente peligroso para los derechos y la libertad del ciudadano"; según Campbell Black; ese poder que, como observaba el justicia Brewer, "ha llegado a ser el refugio de cada atentado contra la propiedad privada y al que se ha referido toda carga injusta contra el propietario que no podía ser amparada en el poder de expropiación o en el de contribución" (200, U. S., 600), ha sido delimitado

por aquel tratadista en los siguientes términos: "en derecho constitucional, su alcance está propiamente limitado a autorizar leyes que sean necesarias para la preservación del Estado mismo, a asegurar el cumplimiento de sus legítimas funciones, a la prevención y castigo del crimen, a la preservación de la paz y el orden público, a la preservación y promoción de la seguridad, moralidad y salud públicas y para la protección de todos los ciudadanos del Estado en el goce de sus justos derechos contra el fraude y la opresión" ("Handbook of Am. Const. law."; p. 390; Blackstone, 4, Com., 162; Cooley, "Const. Lim.", 7ª ed., p. 829 y 839).

24) Esta corte misma, poco tiempo después de su organización tuvo ocasión de apreciar ese poder de policía, de que no se ocupó Story, en su conocido comentario y que Marshall sólo incidentalmente había mencionado en sus famosas decisiones ("Const. Dec."; p. 537), y con motivo de la impugnación hecha a la ley de la provincia de Buenos Aires que prohibió las corridas de toros, hizo constar que: "la policía de la provincia está a cargo de los gobiernos locales y se entiende incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos" (t. 7, p. 150; t. 101, p. 126; t. 134, p. 401).

25) Y con relación a esa legislación reglamentaria de la propiedad y de la industria, en la causa Nogués Hnos. contra Tucumán, esta Corte hizo constar que no debe confundirse la restricción legislativa de los derechos, encaminada a evitar perjuicios a terceros en el goce de otros derechos anteriores a la Constitución o emanados de ella y de las leyes, con la restricción tendiente a proporcionar al público en general o a determinadas clases sociales, alguna ventaja o beneficio: en el primer caso, la acción legislativa es, en absoluto, necesaria para la existencia misma de la sociedad, que requiere la recíproca limitación de las actividades humanas; en el segundo, nadie puede ser privado de su propiedad, coartado o restringido en el uso de ella, sin previa indemnización, como está expresamente dispuesto en el art. 17 de la Ley Fundamental (t. 98, p. 52, considerando 8º).

26) No se trata, "en el *sub judice*", de la propiedad de cosa destinadas a un uso público o en que se encuentre comprometida la higiene, moralidad o seguridad públicas ("public health, morals of safety"); o, como dice el codificador, de restricciones impuestas al dominio por sólo el interés público, por la salubridad o seguridad del pueblo o en consideración a la religión; ni de aquellas acciones privadas de los hombres que de algún modo ofenden al orden y a la moral público o perjudiquen a un tercero. Se trata simplemente de la "locación de las casas, piezas y departamentos destinados a habitación, comercio o industria"; es decir, a usos privados, en ejercicio de la libertad de comerciar con el uso y disposición de la propiedad. Arrendar una casa, pieza o departamento constituye, para el locador y locatario, un contrato privado que no se convierte en acto de interés público por simple mandato de la ley, y la ingerencia del Estado dictando reglamentaciones policiales, exige que los intereses del público en general y no los de una clase particular lo requieran, "Porque es una regla que el poder de policía no puede ser invocado para proteger a una clase de ciudadanos en contra de otra clase, a menos que la ingerencia sea para la protección real de la sociedad en general" (152, U. S., 133; "Ruling Case Law", VI, párr. 194). Por ello, el codificador limitaba la exclusividad del dominio en "el predominio para el mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo, sobre el interés individual".

27) Las simples alternativas de la oferta y la demanda, comunes a todos los negocios, no constituyen un privilegio de hecho que las entregue a la imposición de precios por el gobierno. Y la doctrina del "monopolio virtual" de la mayoría de la corte norteamericana en el conocido caso de los elevadores de Chicago (Muun v. Yllinois, 94, U. S., 113), que dejaba

toda propiedad y todos los negocios en el Estado a merced de una mayoría de su legislatura, no cabe en nuestra Constitución, que ha prohibido expresamente sean alterados los derechos que reconoce, y ha podido observarse con razón: "que las constituciones modernas eran una limitación puesta a la soberanía popular misma, mientras la Constitución exige al legislador que no puede alterar lo que ella establece, al ejecutor de la ley que debe limitarse a lo que ella prescribe, y aun al juez que ha de juzgar la ley misma que aplica, en cuanto exceda los límites a la facultad de legislar señalados por la Constitución" ("El redactor de la comisión, etc.", de 1880, Nº 6).

28) Toda ley puede, en general, ser considerada de interés público, porque es teniendo en mira el bien común que se legisla. Pero si, para obtener ese resultado, priva al propietario de sus bienes, debe indemnizarlo previamente, con arreglo al párr. 2 del art. 17 de la Constitución. Si solamente restringe o limita algún derecho inherente a la propiedad, como el de uso o goce, *"jus fruendi"*, no hay realmente expropiación en el sentido estricto de la palabra ("taking", dicen los norteamericanos), y en tal caso, en lo relativo a indemnización, hay que distinguir: a) si la restricción es exigida por la preservación de la salubridad, moralidad o seguridad públicas, cuando el uso de una cosa es inconciliable con esas exigencias ineludibles de la comunidad, no procede indemnización, porque nadie puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra el orden público, y es condición implícita que han de cesar cuando lleguen a encontrarse en oposición con éste; b) si la restricción al derecho de propiedad responde simplemente al beneficio de algunos en detrimento de otros, o, si se quiere, a la conveniencia del mayor número, en la hipótesis de que el Estado tuviera la facultad de imponerla, la indemnización del perjuicio ocasionado sería procedente, en razón de que, según el párrafo primero del mismo art. 17, "la propiedad es inviolable", y dejaría de serlo si pudiera ser cercenada sin compensación, para satisfacer la conveniencia de otros. En tales términos podría sintetizarse la doctrina constitucional y la jurisprudencia Nacional en esta materia.

29) Nuestra Constitución, que en su preámbulo se propuso asegurar los beneficios de la libertad civil y en su art. 33 mantiene explícitamente los derechos y garantías derivados del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, no admite la subordinación absoluta del individuo a la sociedad y desecha la idea de un bienestar general adquirido a expensas del derecho y de la libertad individual, que, en definitiva, conducirán seguramente a un bienestar social más perfecto, no obstante transitorias perturbaciones.

30) Finalmente, no sería aventurado prever que si se reconoce la facultad de los poderes públicos para fijar el alquiler, o sea, el precio que el propietario ha de cobrar por el uso de sus bienes, aunque sea un uso privado y libre de toda franquicia o privilegio, ya sea voluntaria o involuntariamente, "se cae en la constitución guaraní", que decía Estrada, pues habría que reconocerles la de fijar el precio del trabajo y el de todas las cosas que son objeto del comercio entre los hombres, o, como se expresaba esta corte en 1903: la vida económica de la Nación con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada en manos de legislaturas o congresos que usurparían por ingeniosos reglamentos todos los derechos individuales hasta caer en un comunismo de estado, en que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio y los árbitros del capital y de la industria privada (t. 98, p. 20, considerando 24º).

Por estos fundamentos, se declara que el art. 1 de la ley 11.157 es violatorio de los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución, y, en su consecuencia, se revoca la sentencia apelada en la parte que ha sido objeto del recurso. A. BERMEJO.

---

**Ley 11.157— Congelamiento por dos años en el precio de los alquileres— Contrato de locación por tiempo definido y celebrado antes de dicha normativa— Derechos adquiridos**

***Horta, José c/Harguindeguy, Ernesto - 21/8/1922 - Fallos: 136:170***

## ✐ *Antecedentes:*

Un locatario entabla demanda por consignación de alquileres, invocando la ley de emergencia 11.157 la cual reduce compulsivamente el precio del alquiler pactado en el contrato de locación. El locador contesta demanda e impugna la consignación por existir contrato de locación con vencimiento en 1923, al cual deben las partes someterse "como a la ley misma" (art. 157, Código Civil). Asimismo, plantea la inconstitucionalidad de la ley 11.157.

El Juez de Paz hizo lugar a la demanda, sentencia que fue confirmada por el Juez en lo Civil, recurriendo el locador mediante la vía del recurso extraordinario.

El Procurador General Suplente —Dr. Horacio R. Larreta— opinó en su dictamen que la sentencia debía ser confirmada y sostuvo que el art. 1º de la ley 11.157 —que limita por el término de dos años el precio de los alquileres— no contraría las disposiciones de los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional. Fundó su postura en el carácter transitorio de la ley de emergencia y los fines sociales perseguidos con su dictado.

La Corte revocó la sentencia recurrida pues al aplicarse la ley impugnada en un caso en el cual existía contrato de locación anterior a la promulgación de la ley, y de término obligatorio, alteró, con perjuicio del recurrente, los derechos que ese contrato le confería, privando al locador de su propiedad.

El juez Bermejo en su disidencia de fundamentos sostuvo que independientemente de la existencia de contratos a plazo fijo, al momento en que la ley fue promulgada, y aún en ausencia de todo contrato, ella es inconciliable con la garantía constitucional de usar y disponer de la propiedad, la inviolabilidad de ésta y la prohibición de alterar tales derechos con la reglamentación de su ejercicio. Agregó que con anterioridad al derecho que puede conferir al locador el contrato que ha celebrado, respecto al importe del alquiler, y que no puede ser desconocido por ley, está el derecho mismo de propiedad sobre la cosa arrendada, o sea, el derecho constitucional de contratar el uso y disposición de ella, que vicia de inconstitucionalidad la ley que lo desconoce con prescindencia de los contratos que puede haber celebrado o no.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Emergencia y aplicación retroactiva de la ley a contratos celebrados antes de su sanción. Contrato de locación por tiempo definido. Derechos adquiridos. Derecho de propiedad** (Mayoría: párrafos 6, 7, 8 y 15; Disidencia de fundamentos del Juez Bermejo: párrafos 3 y 7).

b) **Derechos adquiridos y leyes de orden público. Principio establecido por ley (art. 5º del Código Civil)** (Mayoría: párrafo 11).

## Estándar aplicado por la Corte:

- Al aplicarse la ley impugnada en un caso en el cual existía contrato de locación anterior a la promulgación de la ley, y de término obligatorio, se alteran los derechos que ese contrato confería, privando al locador de su propiedad por efecto de la aplicación de la ley, y atribuyendo a ésta un alcance que el legislador no hubiera podido darle —si tal hubiera sido su intención— porque vulneraría una garantía constitucional y porque no habría Estado investido de los poderes necesarios para hacer producir legítimamente tal resultado, y ni siquiera se habría podido invocar la situación excepcional del estado de guerra con que se ha justificado en otros países la legislación de emergencia.

- Al celebrar el contrato con arreglo a la ley en vigencia, que no limitaba el precio del alquiler, el locador se había asegurado, lícitamente, el derecho de exigir el precio convenido durante todo el plazo de la locación, derecho definitivamente adquirido por él antes de sancionarse la ley 11.157 que limitó el precio, siendo un bien incorporado a su patrimonio, independiente de la propiedad arrendada, susceptible de ser cedido o negociado y que podía hacerse efectivo ante la justicia.

- Llámese leyes de policía, de interés general o de orden público, el poder para dictarlas se halla siempre sometido a la restricción que importa la garantía constitucional de usar y disponer de la propiedad, de suerte que no es permitido aplicarlas o interpretarlas de modo que destruyan o alteren el derecho adquirido, ni que produzcan el efecto de privar de algo que constituye una propiedad.

## Texto del Fallo:

***Dictamen del señor Procurador General***

La resolución dictada a fs. 50 por el señor Juez de primera instancia en lo Civil de esta Capital, que confirma la pronunciada a fs. 50 por el señor Juez de Paz de la Sección 3ª de esta Capital, tiene carácter definitivo, atento al valor disputado y a lo dispuesto en los artículos 13, inciso 1, 17 y 26 de la ley número 2860.

Dentro de este concepto, claro está que cuestionada como lo ha sido en esta causa, la inteligencia de una ley del Congreso bajo la pretensión de ser violatoria de un privilegio acordado por una o varias cláusulas de la Constitución Nacional y fallado el pleito en favor de la constitucionalidad de aquélla y en contra, por lo tanto, del privilegio invocado y fundado en las cláusulas constitucionales, procede el recurso extraordinario deducido a fs. 42, por encuadrar dentro de los términos del artículo 14, inciso 3, de la ley número 48, y estar autorizado por el artículo 6º de la ley número 4055. (Fallos: 97:214; 98:157; 102:87; 07:151; 119:134; 120:170 y 207; 122: 73).

Entrando a examinar el fondo del recurso, con la restricción a que está sujeta la jurisdicción especial de apelación ejercitada por V.E. a mérito del recurso extraordinario interpuesto,

debo manifestar que efectivamente, los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional consagran, entre otros derechos y garantías, el uso y disposición, así como la inviolabilidad de la propiedad. Pero, cabe también significar que, dentro de nuestra Constitución, no existen derechos absolutos, en la acepción lata del término.

Todos los derechos individuales reconocidos y consagrados por la Constitución Nacional están sujetos a las limitaciones o modificaciones que los derechos de la sociedad imponen, es decir, a un poder de reglamentación con fines de conveniencia social y seguridad común, como que el bienestar y prosperidad general es precisamente uno de los primordiales objetivos de todo estatuto constitucional, y particularmente del nuestro, según reza con toda claridad su propio Preámbulo.

De ahí que, con arreglo al precepto contenido en el artículo 67, inciso 28, el Congreso esté investido de la facultad de "hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina", y que el mismo artículo 14, ya citado, establezca que "todos los habitantes de la Nación gozarán de los derechos que en el mismo se enumeran conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio".

Es en virtud de estas facultades de reglamentación acordadas por las mencionadas disposiciones constitucionales, que el Congreso de la Nación ha sancionado la ley número 11.157 que, invocada en este juicio por una de las partes, ha sido por la otra tachada de inconstitucionalidad.

Se arguye que al fijar esta ley número 11.157, en su art. 1º, un límite al mayor precio que podrá cobrarse, desde su promulgación y durante dos años, por la locación de las casas, piezas y departamentos destinados a habitación, comercio o industria, es violatoria de la Constitución, porque atenta contra el derecho de disponer y usar de la propiedad, y altera su esencia, cayendo así dentro de la prohibición general contenida en el artículo 28, según el cual "los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

En mi concepto, semejantes objeciones son de todo punto infundadas. En manera alguna resulta la ley número 11.157 atentatoria al principio fundamental de la inviolabilidad de la propiedad, puesto que ni priva de ella a su dueño ni lo turba en su posesión y dominio. Tampoco conculca ni vulnera dicha ley el derecho al uso y disposición de la propiedad, dado que lo reconoce y afirma al respetar en el propietario el ejercicio de los principales atributos de su derecho, conservándole la facultad de disponer de la cosa, ya sea gozándola o bien alquilándola o vendiéndola.

Sólo introduce esa ley una leve restricción en el ejercicio de una de las manifestaciones del derecho de disposición de la propiedad, fijando un límite al mayor precio del alquiler de la cosa poseída; y no es lógico sostener que tal restricción o limitación, fijada con carácter temporario, con el propósito de atemperar el malestar general derivado de perturbaciones de naturaleza y origen conocidos y con repercusiones mundiales determinaron, en todos los organismos sociales reacciones legales análogas a la que nos ocupa, es violatoria de la Constitución Nacional, si se advierte que esta misma Constitución permite expresamente; en su artículo 67, inciso 2º, que el Congreso imponga, cuando el bien general del Estado lo exige, contribuciones directas, que no son propiamente sino capitaciones e impuestos sobre la propiedad.

Por lo demás, es indudable que no estuvo nunca dentro de las previsiones de nuestros constituyentes la probabilidad de que se produjera tan enorme conflagración como la que

afligió al mundo entero durante más de cuatro años; y si bien es cierto que se ha vuelto ahora a una situación de paz general, también lo es que en la actualidad subsisten las consecuencias de tan grave emergencia, ya que, como es notorio, todas las naciones beligerantes y la mayor parte de las que permanecieron ajenas al conflicto, continúan sufriendo las perturbaciones económicas resultantes del mismo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la ley impugnada no es definitiva ni permanente sino meramente transitoria y a plazo fijo. Dado este carácter temporario, y considerando los exclusivos y evidentes fines de necesidad, conveniencia y comodidad social que persigue, es claro, a mi juicio, que la restricción o limitación introducida por la ley número 11.117 encuadra dentro del poder de reglamentación acordado por el artículo 67, inciso 28 de la Constitución Nacional, al cual queda expresamente subordinado el ejercicio de cualquiera de los derechos enumerados en el artículo 14. Y así se explica, dentro de este lógico y natural criterio de interpretación, que nadie ha argumentado jamás con éxito que las leyes que reglamentan el comercio y la industria, y que limitan, restringen y hasta, prohíben el ejercicio de algunas industrias susceptibles de comprometer la salud o de afectar la moralidad pública, con contrarias a la Constitución, so pretexto de que esas limitaciones, restricciones o prohibiciones son atentatorias al derecho, que también consagra el recordado artículo 14, de trabajar y comerciar libremente.

Tampoco se ha reputado atentatoria al principio de la inviolabilidad de la propiedad consagrado por el artículo 17 de la Constitución Nacional, entre otras restricciones impuestas por la legislación común al ejercicio de los derechos inherentes a la propiedad privada, la limitación que establece el artículo 1539 del Código Civil al prohibir que el contrato de locación pueda hacerse por mayor tiempo que el de diez años. Y sin embargo, las razones de economía social que, según lo expresa la nota respectiva, determinaron al codificador a juzgar conveniente la prohibición de contratar arrendamientos por mayor término que el de diez años no comportan un mayor grado de conveniencia o necesidad social o de interés público que las circunstancias particulares y excepcionales surgidas a raíz de las hondas perturbaciones económicas producidas en el mundo entero por efecto de la guerra europea y que determinaron la necesidad imprescindible de adoptar, con relación al problema de la vivienda, las transitorias medidas de emergencia que traducen las diversas disposiciones de las leyes números 11.156 y 11.157.

Todo lo que es necesario y esencial a la exigencia, seguridad y bienestar nacional está comprendido no sólo dentro de las razones de la conveniencia social que fundamentan el poder de reglamentación conferido por el artículo 67, inciso 28 de la Constitución Nacional sino también dentro de los altos propósitos y elevadas miras, enunciados en el preámbulo de la misma, de "promover el bienestar general" y de "asegurar los beneficios de la libertad".

"Si se examinan en detalle cada una de las garantías individuales —observa el doctor Montes de Oca en su derecho constitucional— se ve que ninguna de ellas puede ser ni es ejercida en absoluto: Que todas deben tener sus limitaciones, y que las leyes reglamentarias que el Congreso dicte deben forzosamente restringirlas, para evitar los males que de otro modo se producirían en el seno de la sociedad". "En suma, agrega el mismo doctor Montes de Oca, la reglamentación que se puede hacer a los derechos que la Constitución otorga no importa su negación; lejos de ello, importa su reconocimiento, armonizándolos con las exigencias de la sociedad".

Ahora bien: Es regla doctrinaria que la interpretación de las concesiones de poderes y derechos del Gobierno creado e instituido por la Constitución no debe ser estricta ni restringida.

Así, conforme lo advierte Story en sus Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos, "los medios de satisfacer las necesidades del país, de evitar los peligros, de aumentar la prosperidad nacional, son tan sumamente variados y complejos que debe dejarse una gran latitud para la elección y el empleo de esos medios. De aquí resulta la necesidad y la conveniencia de interpretar ampliamente los poderes constitucionales".

El temor de que por semejante camino pueda llegarse hasta el abuso de suprimir totalmente los principios fundamentales del derecho de propiedad no debe inquietar mayormente, si se advierte que quien marcará en todos los casos el rumbo de cualquier alteración o innovación en el régimen legal de la propiedad privada, será siempre la mayoría de la opinión pública del país, puesto que siempre habrá de residir exclusivamente en la representación nacional el poder de formular y sancionar las leyes respectivas.

"No hay peligro —según Tiffany— que temer contra el bien público por motivo del abuso de esta autoridad legislativa confiada al Congreso, porque, virtualmente; es la autoridad del pueblo mismo ejercida por sus inmediatos representantes, nuevos por su presencia e instruidos respecto de su deber". Y advirtiendo este mismo autor que por la renovación a cortos períodos de la Cámara de Representantes cabe considerar que el pueblo está plenamente representado y presente en el Congreso al legislar sobre los asuntos confiados a la jurisdicción del Gobierno general, como lo estuvo en las convenciones que formaron y adoptaron la Constitución, agrega que, "quejarse de que el Congreso ejerza una discreción liberal al legislar para la Nación es virtualmente quejarse de que el pueblo mismo la ejerza".

Como se ve, examinada bajo tales aspectos, la ley número 11.157 no es subversiva de los principios del derecho de propiedad. Pero, en el caso de autos se invoca la existencia de un contrato de locación celebrado con anterioridad a la sanción de la citada ley número 11.157, y se argumenta que la aplicación de la misma a aquel contrato —que es la regla, a la cual deben las partes quedar sometidas como a la ley misma, según el precepto del artículo 1231 del Cód. Civil— altera los derechos adquiridos por virtud de la celebración de dicho contrato, vulnerando, de tal suerte, la inviolabilidad de la propiedad reconocida por el art. 17 de la Constitución Nacional.

Desde luego, corresponde hacer notar que el principio conforme al cual el contrato forma para las partes una regla a la que deben someterse como a la ley misma no es precepto de la Constitución Nacional sino de la ley común. Tampoco es precepto constitucional sino del dominio del derecho común la irretroactividad de las leyes en materia civil. De ahí que estas cuestiones no puedan ser motivo de discusión ni materia de pronunciamiento" en el "*sub judice*", si se tiene en cuenta la naturaleza restrictiva del recurso extraordinario interpuesto y en cuya virtud V. E. está llamada a decidir en la presente contienda.

Síguese, asimismo, que, si tales principios sólo tienen su fundamento en disposiciones generales de la legislación común, ellos han podido y pueden ser modificados, alterados y aun ser objeto de una total derogación por virtud de la sanción de leyes posteriores o sucesivas, sin que ello afecte, de ningún modo, las garantías constitucionales.

Por lo que hace a la presunta alteración de derechos adquiridos que resultaría, según el recurrente, de la aplicación de la ley número 11.157 a los contratos que, como el de fs. 6, fueron celebrados con anterioridad a la sanción de aquélla, basta, a mi juicio, para demostrar la inconsistencia del argumento, recordar que "ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público", conforme reza textualmente el artículo 5º del Código Civil siendo indiscutible que ese carácter reviste la ley número 11.157, atento

a las razones de economía social, de premiosa necesidad pública y de bienestar general que provocaron e impusieron su sanción "como una medida transitoria y de emergencia", según la exacta expresión empleada por la mayoría de este tribunal al decidir, con fecha 28 de abril ppdo., el caso de Ercolano Agustín c. Julieta Lanteri de Renshaw.

Por estas consideraciones, soy de opinión que el artículo 1º de la ley número 11.157, aplicado por el señor Juez *a quo* no es contrario a las disposiciones de los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional que el recurrente don Ernesto Harguindeguy invoca en el presente juicio que le sigue José Horta, sobre consignación, y que corresponde se sirva V E. así declararlo, confirmando en consecuencia, la sentencia apelada de fojas 59, en la parte que ha podido ser materia del recurso interpuesto a fojas 60. - Buenos Aires, julio 17 de 1922. HORACIO R. LARRETA (Procurador General Suplente).

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, agosto 21 de 1922

Vistos y Considerando: El presente recurso encuadra en la disposición del artículo 14, inciso 3 de la ley nacional número 48, desde que se propone la revisión de un pronunciamiento definitivo que ha sido adverso al derecho que el apelante fundó oportunamente en las cláusulas 14, 17, 28 y 33 de la Constitución. Corresponde, por tanto, a la jurisdicción apelada de esta Corte (Constitución Nacional, artículo 101).

En el pleito se ha puesto en cuestión la constitucionalidad del art. 1º de la ley número 11.157, que prohíbe cobrar, durante los dos años siguientes a su promulgación, por la locación de casas, piezas y departamentos destinados a la habitación comercio o industria, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1º de enero de 1920. Se ha discutido la validez de la ley, de un punto de vista que no pudo ser contemplado por esta Corte en sus decisiones anteriores (sentencia de 28 de abril del corriente año *"in re":* Ercolano c. Lanteri de Renshaw y en otros juicios análogos.

En esas causas el pronunciamiento judicial debió ceñirse a las cuestiones propuestas por los litigantes y a las modalidades de cada juicio, sin anticipar soluciones para otros casos posibles, desde que no es dado a los jueces hacer declaraciones generales o resolver problemas jurídicos abstractos, pues su misión no es corregir la acción del Poder Legislativo, sino juzgar el caso particular llevado a su jurisdicción, sin más efecto ni ulterioridad que el caso mismo.

En aquellos juicios se impugnó la constitucionalidad de la ley 11.157, con relación a locaciones sin término, y los fallos pronunciados por este Tribunal reconocieron la validez del acto legislativo en su aplicación especial a esos casos.

Con fundamento de sus decisiones dijo, en síntesis, la Corte: Que la reglamentación transitoria del precio de la locación estaba; en principio, justificada por el intenso interés público que había llegado a revestir la locación de habitaciones y por el monopolio virtual que ejercían los propietarios; que no se había demostrado que el límite de precio establecido por la ley no fuere razonable con relación al valor locativo del inmueble en condiciones normales; y, finalmente, que la reglamentación del alquiler podía aplicarse a los arrendamientos vigentes que no tuvieren un término de duración prefijado, sin vulnerarse por ello la garantía de la inviolabilidad de la propiedad desde que tales contratos, que no eran exigible en el futuro, no habían

incorporado al patrimonio del locador derecho alguno que pudiera resultar perjudicado por la aplicación de la nueva ley.

En la especie *"sub lite"* la reglamentación del alquiler se ha hecho efectiva en un caso en que las partes se hallaban vinculadas por un contrato de término definido, celebrado con anterioridad a la promulgación de la ley cuestionada, y la aplicación de ésta ha tenido por consecuencia inmediata disminuir el derecho contractual del locador, pues la sentencia traída a revisión declara cumplidas las obligaciones del locatario mediante el pago de un precio inferior al estipulado.

La sentencia recurrida ha hecho así retrotraer los efectos de la ley haciéndola regir hechos anteriores a su promulgación. Es verdad que tal circunstancia no compromete, por sí sola, ninguna regla fundamental. En tesis general, el principio de la no retroactividad no es de la Constitución, sino de la ley. Es una norma de interpretación que deberá ser tenida en cuenta por los jueces en la aplicación de las leyes, pero no liga al Poder legislativo, que puede derogarla en los casos en que el interés general lo exija. Está facultad de legislar hacia el pasado no es, sin embargo, ilimitada. El legislador podrá hacer que la ley nueva destruya o modifique un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa ya existentes; los jueces, investigando la intención de aquél, podrán, a su vez atribuir a la leyes ese mismo efecto. Pero ni el legislador ni el juez pueden, en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de una legislación anterior. En ese caso, el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad. "Cuando un derecho se encuentra en nuestro dominio, dice Laurent, es indudable que ni el legislador mismo puede quitárnoslo. La inviolabilidad de la propiedad está garantida por nuestra Constitución. La ley que privase al individuo de un bien cualquiera que forma parte de su dominio, sería inconstitucional; violaría el artículo II de nuestro pacto fundamental. En este sentido y con estos límites, la no retroactividad es un principio constitucional que liga al Poder Legislativo, y con mayor razón —al Poder Judicial" (Príncipes de Droit Civil, 1º, 193)—.

Esa es, precisamente, la situación planteada en la especie *"sub lite"*. Al celebrar el contrato con arreglo a la ley en vigencia, que no limitaba el precio del alquiler, el locador se había asegurado, lícitamente, el derecho de exigir el precio convenido durante todo el plazo de la locación. Ese derecho había sido definitivamente adquirido por él antes de sancionarse la ley impugnada. Era un bien incorporado a su patrimonio, independiente de la propiedad arrendada, susceptible de ser cedido o negociado y que podía hacerse efectivo ante la justicia. En una palabra, era una propiedad, en el sentido de la Constitución.

La sentencia apelada, que aplica la ley nueva a una situación que encontró definitivamente formada y que, por efecto de esa aplicación, altera un derecho adquirido, ha dado a dicha ley una interpretación que es muy dudoso que haya entrado en las previsiones del legislador, pero que, en cualquier hipótesis, resulta incompatible con la cláusula 17 de la Constitución, que declara que la propiedad es inviolable y que, entre las aplicaciones de ese principio, establece que nadie puede ser privado de su propiedad, sino en virtud de sentencia fundada en ley, y que la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Aquí no se trata, como en los casos anteriormente juzgados, de la reglamentación de nuevas facultades, inherentes al derecho de propiedad, con relación a su ejercicio futuro, sino de la privación, sin compensación alguna, de un bien adquirido en virtud del uso legítimo de esas

mismas facultades, antes de hallarse reglamentadas. Aquí, por lo tanto, no pueden suscitarse dudas acerca de si la restricción al uso de la propiedad ha ido o no demasiado lejos. Desde el momento que la aplicación de la ley da por resultado una privación de propiedad, su validez ya no es cuestión de grado. Sea poco o mucho aquello que se quita al propietario por acción de la ley, ya no es posible conciliar a ésta con el artículo 17 de la Constitución que ampara la propiedad contra los actos de los particulares y contra la acción de los Poderes Públicos; que protege todo aquello que forma el patrimonio del habitante de la Nación, trátese de derechos reales o de derechos personales, de bienes materiales o inmateriales, que todo eso es propiedad, a los efectos de la garantía constitucional. El acto de privar al locador de una parte del alquiler que tiene derecho a exigir con arreglo al contrato, para beneficiar con ello al locatario, constituye una violación tan grave de esa misma garantía como la que resultaría del hecho de despojar al propietario de una fracción del inmueble arrendado, para donarlo al inquilino.

Mientras se halle garantida en la Constitución la inviolabilidad de la propiedad o en tanto que el Congreso no se halle investido de facultades constitucionales expresas que lo habilitan para tomar la propiedad privada sin la correspondiente indemnización, o para alterar los derechos derivados de los contratos, como ocurre respecto a lo primero, cuando ejercita el poder de establecer impuestos, y, respecto de lo segundo, cuando legisla sobre bancarrotas (Constitución, art. 67, inciso 2º y 11) la limitación existe para el departamento legislativo cualquiera que sea el carácter y la finalidad de la ley. Llámense leyes de policía, de interés general o de orden público, el poder para dictarlas se halla siempre sometido a la restricción que importa la garantía constitucional, de suerte que no es permitido aplicarlas o interpretarlas de tal manera que destruyan o alteren el derecho adquirido, ni que produzcan el efecto de privar de algo que constituya una propiedad. El principio insistentemente irrevocado en estos autos de que "ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público", no tiene por cierto el alcance que se ha pretendido atribuirle, pues no se refiere a derechos patrimoniales. Pero cualquiera que sea su verdadera inteligencia, es incuestionable que, siendo un principio establecido por ley (Código Civil, artículo 5º) no tendría jamás autoridad bastante para acordar al mismo poder público que lo ha sancionado, atribuciones más extensas que las que el pueblo le ha confiado, ni para disminuirle las restricciones que le ha impuesto en la Constitución. No es concebible por otra parte, que el orden público pueda exigir o pueda hallarse interesado en que los contratos sean alterados sin el consentimiento de las partes, pues es fácil alcanzar que si algo interesa a una sociedad basada en el reconocimiento y respeto de la propiedad privada, y en el afianzamiento de la justicia, es la estabilidad de los derechos patrimoniales; es que los contratos sean lealmente cumplidos; y es, en fin, que no sea dado siquiera abrigar el temor de que puedan sancionarse y hacerse efectivas leyes excepcionales, que, como aquéllas a que aludía Marshall, en el proverbial caso de Dartmouth College, "debilitaron la confianza entre hombre y hombre y dificultaron todas las transacciones particulares, por la dispensa que hacían del fiel cumplimiento de las obligaciones".

Es verdad que, en alguna ocasión se ha afirmado que en la República el Poder Legislativo no se halla impedido para dictar leyes que alteren los derechos contractuales desde que la Constitución Nacional no consigna al respecto una limitación explícita como la que establece la de los Estados Unidos en su artículo 1º, sección X, para los Estados particulares. Esta proposición es, sin embargo, inadmisible en cuanto pueda referirse a derechos patrimoniales adquiridos en virtud de contrato, porque además de ser incompatible con el espíritu de la misma Constitución y con los grandes objetivos proclamados con énfasis en su preámbulo, la inviolabilidad de la propiedad asegurada en términos generales por el artículo 17, protege suficientemente tales derechos contra los efectos de cualquier legislación ulterior a su adquisición.

La inserción de una cláusula especial limitativa del poder de los Estados de la Unión para dictar leyes que alteren los derechos de los contratos, se debió a razones de carácter circunstancial, pues en el texto primitivo de la Constitución de los Estados Unidos no se había consignado ningún principio general relativo a la protección de la propiedad, como se estableció más tarde en virtud de las enmiendas V y XIV, y los constituyentes temieron que algunos gobiernos locales continuaran sancionando leyes de exención a favor de los deudores, como ya lo habían hecho, con perjuicio del crédito de la Nación. Ese precepto específico no habría sido necesario para impedir la sanción de tales leyes, si la Constitución americana hubiera contenido desde un principio las declaraciones que constituyen el objeto de las enmiendas ya citadas y que en lo pertinente equivalen a las de nuestro artículo 17. Es así que a pesar de no existir en dicha Constitución precepto alguno que limite las facultades del gobierno federal con relación a los derechos contractuales, la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró en el caso Hepburn versus Grisvold (8 Wallace 603) y en los de Sinking Fund Cases (99 U.S. 700) que esos derechos estaban amparados contra una alteración directa de origen legislativo, en virtud de la V enmienda.

"Ninguna prohibición especial, dice Willoughby, ha establecido la Constitución respecto al gobierno federal, con referencia a las obligaciones de los contratos. Sin embargo, a ese gobierno le está prohibido, por la quinta enmienda, privar a cualquier persona de su propiedad sin el debido procedimiento de ley, o tomar la propiedad privada para uso público sin justa compensación. Por consiguiente, en cuanto los derechos, contractuales pueden ser considerados propiedad, se hallan protegidos de alteración directa proveniente de la acción federal". (On the Constitution, tomo II, p. 874).

Es posible que en algunos o en muchos de los contratos que la ley 11.157 encontró ya formados, el monto del alquiler estipulado respondiese a la situación extraordinariamente privilegiada en que se habían encontrado los propietarios para imponer precios exagerados; es decir, que fuesen el resultado de la opresión económica ejercida sobre los inquilinos de que se hizo mención en los fallos anteriores de esta Corte. Ese antecedente no habilitaba, sin embargo, al legislador para alterar dichos contratos. Ha podido invocar la situación apuntada, llegando con la fijación del máximo del alquiler hasta un límite en que el poder de policía no puede justificarse sino como reglamentación transitoria y a mérito de circunstancias excepcionalmente anormales, pero no ha podido legislar el pasado, anulando o alterando contratos existentes, porque es sólo a la justicia a la que incumbe pronunciarse sobre la validez y eficacia de esos actos y juzgar de las causas que hayan viciado el libre consentimiento de las partes. Unicamente así se respeta el principio fundamental de que nadie puede ser privado de su propiedad, sino en virtud de sentencia fundada en ley, desde que; como ya se ha dicho, el derecho que confiere el contrato de locación al locador constituye una propiedad en el sentido de la Constitución. El Poder Legislativo no está autorizado para dictar leyes que importarían verdaderas sentencias desde que modificarían derechos preexistentes.

La doctrina de la omnipotencia legislativa que se pretende fundar en una presunta voluntad de la mayoría del pueblo, es insostenible dentro de un sistema de gobierno cuya esencia es la limitación de los poderes de los distintos órganos y la supremacía de la Constitución. Si el pueblo de la Nación quisiera dar al Congreso atribuciones más extensas que las que ya le ha otorgado o suprimir alguna de las limitaciones que le ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución. Entretanto ni el Legislativo ni ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas. Cualquiera otra doctrina es incompatible con la Constitución,

que es la única voluntad popular expresada en dicha forma. En resumen el fallo recurrido al aplicar la ley impugnada en un caso en el cual existía contrato de locación anterior a la promulgación de la ley, y de término obligatorio, ha alterado, con perjuicio del recurrente, los derechos que ese contrato le confería. Ha privado, por lo tanto, al locador de su propiedad por efecto de la aplicación de la ley, atribuyendo a ésta un alcance que el legislador no hubiera podido darle, si tal hubiera sido su intención, porque vulneraría una garantía constitucional y porque no habría Estado investido en este caso de los poderes necesarios para hacer producir legítimamente ese resultado, pues ni siquiera se habría podido invocar la situación excepcional del estado de guerra con que se ha justificado en otros países la legislación de emergencia.

En su mérito se declara que el artículo 1º de la ley 11.157, de la manera que ha sido aplicado por la sentencia apelada es inconciliable con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución y, en consecuencia, se revoca dicha sentencia. Notifíquese y repuesto el papel devuélvase. D. E. PALACIO — J. FIGUEROA ALCORTA — RAMON MENDEZ — A. BERMEJO *(en disidencia de fundamentos).*

DISIDENCIA DE FUNDAMENTOS DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON A. BERMEJO

Por los fundamentos del voto en disidencia dado en la causa seguida por D. Agustín Ercolano contra Lanteri de Renshaw de fecha 28 de abril del corriente año.

Y considerando, además, que en ese voto se declaraba la inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 11.157 porque, al imponer el precio del alquiler de la propiedad privada contra la voluntad de sus dueños, desconocía las garantías consagradas en los artículos 14, 17 y 28 de la Constitución.

Que ese voto no hace distinción entre los arrendamientos verbales o escritos, con término de duración convenido expresamente o de una manera implícita, porque todos están regidos por los mismos principios constitucionales y legales. Las locaciones son siempre de plazo determinado, ya sea explícitamente por estipulación de los contratantes, ya implícitamente por disposiciones de la ley que lo determina en el que se asigna el pago del alquiler, y tanto en unos como en otros podría decirse que la ley nueva arrebata o altera un derecho patrimonial, adquirido al amparo de la legislación anterior.

Independientemente de la existencia de contratos de plazo fijo, al momento en que la ley fue promulgada, como el aparece en el "*sub judice*", y aún en ausencia de todo contrato, ella es inconciliable con las garantías constitucionales que conocen a todo habitante de la Nación el derecho de usar y disponer de su propiedad, la inviolabilidad de ésta y la prohibición de alterar esos derechos en las reglamentaciones de ejercicio.

Como lo han hecho constar nuestros constituyentes, esas declaraciones de derecho han precedido a las Constituciones escritas y quedaban siempre subsistentes, pues constituían un legado de la humanidad entera que ningún pueblo podía renunciar s*in re*nunciar a la historia y a los antecedentes de la civilización de la especie humana. (El Redactor de la Convención de 1860, número 6).

La determinación por el Estado de la renta que ha de producir una cosa del dominio privado, contra la voluntad del propietario, cuando no se trata de las que están afectadas a un uso público o amparadas por privilegios o concesiones especiales, no entra en las facultades constitucionales de los Poderes Públicos, ni por vía de reglamentación del ejercicio de los derechos

individuales que les está prohibido alterar, ni en uso del poder de policía que sólo autoriza a impedir que la libertad Civil de uno perjudique la que corresponde a los demás.

La ley impugnada afecta el derecho contractual del propietario, sea que se trate de una locación de plazo convencional, como en el "*sub judice*", o de plazo legal, como en los resueltos por esta Corte anteriormente, y puede agregarse que aún en ausencia de toda convención, porque afecta algo más que un derecho reconocido en un contrato, afecta el derecho mismo o la libertad de contratar sobre el uso y el dominio de la cosa reconocida en la Constitución explícitamente, o sea el derecho de cada habitante de usar y disponer de su propiedad, como dice el artículo 14, esto es, ataca la inviolabilidad misma de la propiedad en lo que constituye uno de sus elementos esenciales.

Con anterioridad al derecho que puede conferir al locador el contrato que ha celebrado, respecto al importe del alquiler, y que indudablemente no puede ser desconocido por la ley, está el derecho mismo de propiedad sobre la cosa arrendada, o sea, el derecho constitucional de contratar el uso y disposición de ella, que vicia de inconstitucionalidad la ley que lo desconoce con prescindencia de los contratos que puede haber celebrado o no.

Bajo este punto de vista se observó en el voto en disidencia citado que si la propiedad es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley (art. 17), o sea sin el debido procedimiento legal, como rezan las enmiendas 5ª y 14 de la Constitución americana; ni puede ser expropiada sin declaración de utilidad pública y previa indemnización, y si ese derecho comprende el de usarla y gozarla, según la voluntad del propietario (art. 14, Constitución y 2513 del Código Civil), porque la propiedad sin el uso ilimitado es un derecho nominal, se alteran, sin duda, esas garantías constitucionales al fijar por ley el precio de ese uso sin la voluntad del dueño y para beneficiar a otro, privándole de un elemento esencial de la propiedad, sin sentencia que lo autorice y sin previa indemnización. No se concibe, en efecto, cómo pueda decirse que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho de "usar y disponer de su propiedad", —que no goza de franquicia o privilegio alguno ni daña a terceros— si se admite que, por vía de reglamentación, o de otra manera, otro habitante, que no es el dueño, pueda fijar por sí y ante sí, el precio de ese uso o de esa disposición.

Estimando innecesario reproducir los fundamentos aducidos en el voto en disidencia citado (Fallos, tomo 136, p. 180) igualmente aplicables al "*sub judice*", me limitaré a hacer notar que, para justificar la imposición, por ley, del precio de los alquileres de la propiedad privada, y a falta de otro texto constitucional que no sea la facultad de reglamentación del artículo 14 cuyo alcance ha sido determinado en el caso referido, se ha invocado en diversas resoluciones judiciales y dictámenes fiscales el del preámbulo que asigna a la Constitución, entre otros fines, "promover el bienestar general", incurriendo en el error que señalaba el autorizado maestro de la ciencia política cuando decía: "El preámbulo nunca puede ser invocado para ensanchar los poderes conferidos al gobierno general o alguno de sus departamentos. El no puede conferir poder alguno per se, ni autorizar, por implicancia, la extensión de algún poder expresamente dado, o ser la fuente legítima de algún poder implícito. Su verdadero oficio es exponer la naturaleza, extensión y aplicación de los poderes actualmente conferidos por la Constitución, y no crearlos substancialmente" (Story I com. Parág. 462, 5ª ed.).

Por ello, oído el señor Procurador General suplente, se declara que el artículo 1º de la ley número 11.157 es violatorio de los artículos 14, 17 y 28 de la Constitución y en su consecuencia se revoca la sentencia apelada. Repuestos los sellos, devuélvanse. A. BERMEJO

Nota: En la misma fecha se resolvieron en igual sentido los juicios seguidos por Pedro F. Arias contra don Ernesto Huarguindeguy y Roso Nicolás c. Juan B. Picabea, por idéntica causa. D. E. PALACIO — J. FIGUEROA ALCORTA — RAMON MENDEZ BERMEJO *(en disidencia de fundamentos).*

---

**Ley 11.318 — Prórroga de las locaciones — Sentencia firme de desalojo dejada sin efecto**

***Mango, Leonardo c/Traba, Ernesto - 26/8/1925 - Fallos: 144:220***

## ✐ ***Antecedentes:***

En el trámite de un juicio de desalojo, se dictó sentencia haciendo lugar a la demanda promovida, decisión que quedó firme. Sin perjuicio de ello, tal pronunciamiento fue dejado sin efecto cuatro meses después a mérito de lo dispuesto en la ley 11.318 —de carácter ocasional y de emergencia—. Dicha norma prorrogó el término de las locaciones fijado mediante ley 11.156 —que había sido sancionada como precepto de derecho común y de legislación permanente— destinada a dar una estabilidad razonable a los arrendamientos que no tuviesen plazo contractual y morigerar así la opresión económica que pudiera ejercerse contra los inquilinos en situaciones anormales derivadas de la escasez de vivienda.

Interpuesto el recurso extraordinario, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia apelada.

## ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Emergencia habitacional y derechos adquiridos por sentencia firme. Aplicación retroactiva de la ley** (Párrafo 7).

b) **Principio de irretroactividad en materia civil** (Párrafo 5).

c) **Constitucionalidad de la ley 11.318 que prorroga el término de las locaciones** (Párrafo 12)**.**

d) **Necesidad de que el régimen de emergencia sea de carácter transitorio y de corta duración** (Párrafo 9).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El derecho reconocido por una sentencia de desalojo se relaciona con los bienes; es un derecho patrimonial y, por lo tanto, una propiedad en el sentido constitucional, por lo cual la decisión que por aplicación retroactiva de la ley a un caso ya juzgado suprime o altera el derecho patrimonial adquirido en virtud de aquel juzgamiento, atribuye a dicha ley una inteligencia incom-

patible con la inviolabilidad de la propiedad asegurada por el art. 17 de la Constitución.

- La restricción extraordinaria al derecho de usar y disponer de la propiedad que mantiene en vigor la ley 11.318 —que prorroga el término de las locaciones— y que en su origen fue sancionada como una medida excepcional destinada a salvar una grave emergencia, es irrazonable y la aplicación que de dicha ley se ha hecho en el caso —dejando sin efecto una sentencia de desalojo firme— resulta incompatible con las garantías consagradas en los arts. 14 y 28 de la Constitución.

- Si bien el principio de la no retroactividad en materia civil es en general de mero precepto legislativo y susceptible de modificación o derogación por el mismo poder que hace la ley, adquiere sin embargo la trascendencia de un principio constitucional cuando la aplicación de la ley nueva priva al habitante de la Nación de algún derecho incorporado a su patrimonio, pues en tales casos, el principio de la no retroactividad se confunde con la garantía de la inviolabilidad de la propiedad consagrada por el art. 17 de la Constitución (Fallos, 137:47"Horta versus Harguindegui").

- El régimen de emergencia instaurado por ley 11.156 y prorrogado por ley 11.318, al prorrogar el término de las locaciones a fin de paliar la crisis habitacional, ha sido tolerado por las decisiones judiciales solamente en consideración al momento de extrema opresión económica de los inquilinos debido a la ausencia de uno de los factores que regulan los precios en los negocios de locación de inmuebles, es decir, a la falta de oferta de habitaciones, y sobre todo como una medida transitoria y de corta duración (Fallos136:161); pero dicho régimen anormal no puede encontrar suficiente justificativo cuando se le convierte de hecho en una norma habitual de las relaciones entre los locadores y los locatarios, como es la que han creado las reiteradas prórrogas acordadas a los inquilinos, y mucho menos cuado está destinado a actuar en un ambiente muy distinto de aquél que dio lugar a la sanción originaria de dichas leyes.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, agosto 26 de 1925. (2)

Vistos los autos: **Mango, Leonardo c/Traba Ernesto**

Considerando: En cuanto a la procedencia del recurso:

Que en el curso del litigio se ha sostenido por el apelante: a) Que la aplicación de la ley 11.318 a un caso definitivamente juzgado con anterioridad a su promulgación, produciendo el efecto de anular una sentencia firme, lo ha despojado de un derecho adquirido y ha violado,

(2) Con fecha 31 de agosto, la Corte Suprema por análogas consideraciones en cuanto a la procedencia del recurso extraordinario y por los mismos fundamentos hasta el considerando séptimo de la sentencia que precede, falló en igual sentido el juicio seguido por doña María Murray de Villanueva contra doña Gerónima B. de Cases, sobre desalojo.

por consiguiente, la propiedad amparada por el art. 17 de la Constitución; b) Que, por otra parte, dicha ley 11.318 es repugnante a los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución, por cuanto al impedir que el locador pueda disponer de la cosa arrendada durante un plazo que mantiene prolongado hasta 4 años, restringe de una manera excesiva el derecho de usar y disponer de la propiedad.

Que hallándose comprendidas ambas cuestiones entre los casos previstos por el art.14, inc. 3º de la ley 48, toda vez que la decisión apelada fue contraria al derecho federal invocado, el recurso extraordinario para ante esta Corte es procedente y, en consecuencia, oído el señor Procurador General así se declara; y

Considerando: En cuanto al fondo del asunto:

Que respecto a la primera cuestión federal planteada procede desde luego observar que la sentencia de desalojo de fs. 8 vta. cuyo carácter de definitiva y de ejecutoria no ha sido cuestionado en el pleito, aparece pronunciada con fecha 21 de octubre de 1924, es decir, en circunstancias en que ya habían fenecido los efectos de la ley 11.231, y no se había dictado aún la ley 11.318, que prorrogó el término de las locaciones. Que, no obstante ello, el mencionado fallo fue dejado sin efecto cuatro meses después de pronunciado a mérito de lo dispuesto en la recordada ley de diciembre 5 de 1924.

Que, por consiguiente se ha aplicado una ley nueva a una situación definitivamente establecida, dando ello por resultado la anulación por la sola virtualidad de dicha ley de una sentencia firme que imponía al locatario la obligación de restituir el inmueble arrendado y que, correlativamente, reconocía el derecho del recurrente a recuperar la posesión material del bien. Se ha alterado, pues, por aplicación retroactiva de la ley 11.318, un derecho patrimonial definitivamente adquirido por el locador y reconocido por competente autoridad judicial.

Que, como lo ha dicho esta Corte en la causa "Horta versus Harguindegui" si bien el principio de la no retroactividad en materia civil es en general de mero precepto legislativo y susceptible, por lo tanto, de modificación o derogación por el mismo poder que hace la ley, adquiere sin embargo la trascendencia de un principio constitucional cuando la aplicación de la ley nueva priva al habitante de la Nación de algún derecho incorporado a su patrimonio. En tales casos, agrega la Corte, el principio de la no retroactividad se confunde con la garantía de la inviolabilidad de la propiedad consagrada por el art. 17 de la Constitución (Fallos: 137:47).

Que esos mismos principios constituyen en el caso una valla infranqueable a la aplicación de la ley impugnada, pues, si en la causa precedentemente citada el derecho del locador emanaba de un contrato, en la especie *"sub lite"*, tiene su fundamento en la sentencia ejecutada. En uno y otro caso hay un derecho adquirido, con la diferencia de que en el que nos ocupa esa adquisición es irrevocable como que ha merecido el reconocimiento y la sanción de la justicia (Fallos: 137: 294).

Que el derecho reconocido al recurrente por la sentencia de desalojo se relaciona con los bienes; es un derecho patrimonial y, por lo tanto, una propiedad en el sentido constitucional. "La palabra propiedad, empleada en la Enmienda XIV, —'ha dicho la Suprema Corte de los Estados Unidos— comprende todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad'" (115 U.S. 620). En consecuencia, la decisión recurrida que por aplicación retroactiva de la ley a un caso ya juzgado suprime o altera el derecho patrimonial adquirido en virtud de aquel juzgamiento, atribuye a dicha ley una

inteligencia incompatible con la inviolabilidad de la propiedad asegurada por el art. 17 de la Constitución.

Que en lo relativo al segundo fundamento del presente recurso, corresponde tener en cuenta que, si bien el término implícito de la locación fijado en la ley 11.156 fue sancionado como un precepto de derecho común y de legislación permanente destinado a dar una estabilidad razonable a los arrendamientos que no tuviesen plazo contractual y morigerar así la opresión económica que pudiera ejercerse contra los inquilinos en situaciones anormales derivadas de la escasez de habitaciones, sin embargo, las prórrogas de ese término sancionadas por las leyes 11.231 y 11.318 han tenido un carácter ocasional y de emergencia, como se infiere de una manera inequívoca de las razones que se invocaron con motivo de su discusión parlamentaria, y se desprende de su finalidad y de su propio contexto.

Que por medio de estas sucesivas ampliaciones del término se ha llegado hasta ahora a privar a los propietarios o locadores de la libre disposición de los inmuebles durante un plazo que llega a 4 años, no obstante tratarse de locaciones sin término concertadas al amparo de una legislación que acordaba la facultad de exigir la restitución de la cosa después de vencido el primer período del alquiler.

Que a ello se agrega, la restricción que para la libertad de contratar implica la subsistencia de los precios originarios o sea los que regían el 1 de enero de 1920, como quiera que las prórrogas de que se trata mantienen virtualmente en vigor los efectos de la ley 11.157.

Que este régimen de emergencia que afecta fundamentalmente el derecho de usar y disponer de la propiedad, ha sido tolerado por las decisiones judiciales solamente en consideración al momento de extrema opresión económica de los inquilinos debido a la ausencia de uno de los factores que regulan los precios en los negocios de locación de inmuebles, es decir, a la falta de oferta de habitaciones, y sobre todo como una medida transitoria y de corta duración (Fallos, t. 136, p. 161). Pero ese régimen anormal no puede encontrar suficiente justificativo cuando se le convierte de hecho en una norma habitual de las relaciones entre los locadores y los locatarios, como es la que han creado las reiteradas prórrogas acordadas a los inquilinos, y mucho menos cuado está destinado a actuar en un ambiente muy distinto por cierto de aquél que dio lugar a la sanción originaria de dichas leyes y que esta Corte describía en el fallo recordado de 28 de abril de 1922. Es, en efecto, de todos conocido el progresivo aumento en la oferta de locales destinados a la habitación y comercio producido en los dos últimos años, como puede observarse en los avisos de los diarios relativos a casas y piezas desocupadas, cuyo número induce a pensar que no subsisten las circunstancias de excepción que llevaron al Tribunal a dictar la sentencia referida. Esto puede igualmente inferirse del aumento de impuestos con que los poderes públicos gravaron últimamente las propiedades urbanas, lo que no se armonizaría con aquella situación de emergencia.

Que en las condiciones expresadas no es posible considerar razonable la restricción extraordinaria al derecho de usar y disponer de la propiedad que mantiene en vigor la ley 11.318 y que en su origen fue sancionada como una medida excepcional destinada a salvar una grave emergencia. Por consiguiente, la aplicación que de dicha ley se ha hecho en el caso "*sub judice*" resulta incompatible con las garantías consagradas en los arts. 14 y 28 de la Constitución. Así se ha pronunciado también, en condiciones análogas, la Suprema Corte de los Estados Unidos al declarar inconstitucional el mantenimiento de la ley de alquileres del distrito de Columbia, después de haber desaparecido la emergencia que determinó su sanción (sentencia de 21 de abril de 1924; 264 U.S. 543).

En su mérito se revoca la sentencia apelada de fs. 19, aclarada a fs. 20 vta. A. BERMEJO — J. FIGUEROA ALCORTA — RAMON MENDEZ — ROBERTO REPETTO — M. LAURENCENA.

---

**Exportación de azúcar — Ley provincial—Patente para azúcares elaboradas en la provincia — Leyes impositivas ante urgencias económicas — Transitoriedad**

***Compañía Azucarera Tucumana c/Pvcia de Tucumán - 14/12/1927 - Fallos: 150:150***

## ✐ ***Antecedentes:***

Mediante ley del 24/6/1919 se creó en la Provincia de Tucumán una patente para los azúcares que se elaboren en ella, la cual regiría desde el 1º de enero de 1919 hasta el 31 de diciembre del mismo año, y que era de 3 ¼, 3 o 2 ¼ centavos por cada kilogramo de azúcar, según esta fuera refinada, no refinada o en bruto. Dicha patente fue establecida con el fin de salvar la delicada situación económica por la que atravesaba el Estado local, y proporcionar recursos al gobierno para satisfacer necesidades públicas.

A la fecha en que fue dictada dicha norma, se hallaba vigente la ley del 8/5/1915, cuyo artículo 13 estipulaba que los productos de fabricación provincial gravados por leyes locales, serían exceptuados de impuesto cuando se exporten fuera del país. Invocando tal artículo la compañía azucarera funda su derecho para impetrar —contra el gobierno local— la devolución de la patente cobrada conforme la ley del año 1919 sobre 7.725.046 kg exportados fuera del país. Alega que la norma es de carácter general y permanente y que no ha sido derogada por otra ley.

La Corte —por vía originaria— hizo lugar a la demanda y declaró que la provincia estaba obligada a devolver al actor dentro del plazo de 30 días, la suma reclamada.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Impuestos a la producción de artículos locales. Concurrencia entre una ley general y una ley especial** (Considerando: Párrafos 11, 12).

b) **Si los productos de fabricación provincial gravados por leyes locales, están exceptuados del impuesto en caso de exportación** (Considerando: párrafos 13, 16).

c) **Alcance de una ley de emergencia. Leyes impositivas** (Considerando: Párrafo 7 —pte final—, párrafo 9).

## 🕮 ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El artículo 13 de la ley de la provincia de Tucumán (2/5/1915) —que exceptúa a los productos de fabricación provincial gravados por leyes lo-

cales, del impuesto cuando se exporten fuera del país— constituye, en relación a la ley de la misma provincia, del 24 de Junio de 1919 —que creó una patente para los azúcares que se elaboren—, un precepto especial, una excepción a todo gravamen establecido por leyes locales, y representa el régimen legal orgánico y permanente acerca de la política económica del azúcar —basado en el estímulo y la protección de la producción para ponerla en condiciones de competir en los mercados extranjeros—, razón por la cual el silencio de la legislatura al sancionar la ley posterior de 1919, significa el mantenimiento del art. 13 de la ley anterior de 1915, que tiene, en el caso, tanta fuerza legal como si hubiera sido expresamente sancionada.

- La sanción de una ley, aún de emergencia, presupone el sometimiento de la misma a la Constitución y al derecho público y administrativo del Estado en cuanto éste no haya sido derogado, y si la calificación de ley de emergencia atribuida a la ley local de 1919 o el hecho de hacerse transitoria, fueran motivos suficientes para considerar derogadas la cláusula del art. 13, no se ve cuándo tendría ésta aplicación, desde que todas las leyes de impuestos se fundan en general en urgencias económicas de que se hace derivar la emergencia y son o pueden ser transitorias.

- Una ley general no es nunca derogatoria de una ley o disposición especial, a menos que aquélla contenga alguna expresa referencia a ésta o que exista una manifiesta repugnancia entre las dos en la hipótesis de subsistir ambas y la razón se encuentra en que la legislatura no puede haber entendido derogar por una ley general superior, otra especial anterior, cuando no ha formulado ninguna expresa mención de su intención de hacerlo así.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, Diciembre 14 de 1927

Y Vistos: estas actuaciones seguidas por la Compañía Azucarera Tucumana contra la Provincia de Tucumán, sobre devolución de dinero de las cuales resulta: Que a fs. 6 comparece don Avelino Rolon por la Compañía nombrada entablando demanda contra el Gobierno de la Provincia de Tucuman, por cobro de la suma de ciento ochenta y cinco mil cuatrocientos un pesos con diez centavos moneda nacional, sus intereses y las costas a cuyo pago solicita se la condene oportunamente.

Que la Compañía Azucarera Tucumana exportó en el año 1920 nueve millones trescientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta kilos de azúcar, cantidad de la que corresponde deducir 2 % de merca (Ley de la provincia de Tucumán del 8 de Mayo de 1915, art. 2º), con lo cual la exportación en el referido año quedo reducida a nueve millones ciento sesenta y siete mil ochenta y siete kilos.

Que en cumplimiento de las leyes en vigor en ese año la actora pagó el impuesto de un centavo y medio por kilo sobre un millón cuatrocientos cuarenta y dos mil cuarenta y un kilos

y el impuesto de 3.90 centavos por kilo (0 sea 1 1/ 2 centavos mas los 2.40 centavos de la ley de 24 de Junio de 1919), sobre siete millones setecientos veinticinco mil cuarenta y seis kilos. Tales impuestos fueron satisfechos sobre el total de la exportación (kilos 9.167.087) sin considerar el medio centavo por kilo de indemnización de cañeros pagado sobre siete millones setecientos veinte y cinco mil cuarenta y seis kilos solamente.

Que el gobierno de la Provincia de Tucumán devolvió oportunamente el 61.55 % de un centavo (computando la limitación impuesta por la ley de 6 de Julio de 1909), sobre la cantidad total exportada, entregando a su representada la suma de cincuenta y seis mil cuatrocientos veintitrés pesos con cuarenta y dos centavos moneda nacional. También devolvió medio centavo integro correspondiente al adicional sobre el total exportado o sea cuarenta y cinco mil ochocientos treinta y cinco pesos con cuarenta y tres centavos moneda nacional, pero, en cambio, por decreto del 12 de Agosto de 1925, se niega a reconocer el derecho de su representada a obtener la devolución del impuesto. De 2.40 centavos por kilo, creado por la ley de 24 de Junio de 1919, impuesto que sobre siete millones setecientos veinte y cinco mil cuarenta y seis kilos exportados, asciende a la suma de ciento ochenta y cinco mil cuatrocientos un pesos con diez centavos, que es la cantidad reclamada en este juicio. Y ello a pesar de haber devuelto la parte proporcional del medio centavo, remanente de la indemnización a los cañeros, de acuerdo con lo dispuesto por la misma ley de 24 de Junio de 1919.

Que la compañía funda su derecho en las disposiciones de la ley de la Provincia de Tucumán del 8 de Mayo de 1915 y especialmente en los arts. 1º y 13 el primero de los cuales define las características de aquella como una ley general y permanente estableciendo que ella regirá en todos los casos, no obstante cualquier disposición general que se dictare con la única salvedad de una derogación expresa de sus preceptos. Y como la recordada ley de 8 de Mayo de 1915, no ha sido derogada por otra ley es que sostiene que sus disposiciones rigen las exportaciones de azúcar realizadas durante el año 1920.

Que después de analizar e invocar en favor de su tesis el Decreto de 4 de Octubre de 1920. reconociendo s*in re*ticencia alguna el derecho de la compañía para reclamar la devolución que persigue, se refiere al decreto de Agosto 12 de 1925 que no solo dejó sin efecto el anterior sino que desconoció abiertamente el imperio de la ley de 8 de mayo de 1915 respecto de las exportaciones realizadas en el año 1920. Analiza a continuación la naturaleza y alcance de la ley de 24 de junio de 1919 que estableció el impuesto pagado por su mandante y que es materia de la reclamación para concluir que aquélla no ha derogado los preceptos de la del 8 de Mayo de 1915, cuyas expresas disposiciones ha invocado para fundar esta demanda

Que acreditada la jurisdicción originaria de esta Corte, corriese a fs. 16 traslado de la demanda, el cual fue evacuado a fs. 31 por don Miguel Aráoz en representación de la provincia de Tucumán pidiendo el rechazo de aquella con cosas y exponiendo:

Que después de examinar y contestar cada una de las afirmaciones sobre los hechos incluídos en la demanda y de admitir la competencia originaria de esta Corte, reconoce ser exacto que el Gobierno de Tucumán ha declarado improcedente por decreto del 12 de agosto de 1925, la devolución de las sumas pagadas por el impuesto especial de la ley del 24 de junio de 1919, por azúcar exportada en 1920 proveniente de la cosecha de 1919, del ingenio de Florida y niega haber devuelto la totalidad del medio centavo remanente de la indemnización a los cañeros, sin una parte del producido de acuerdo con un fallo de esta Corte.

Que en cuanto a las leyes del 8 de mayo de 1915 y 24 de junio de 1919, en cuyas disposiciones funda el actor su derecho, afirma el representante de la provincia de Tucumán que la primera de aquéllas en cuanto contiene el requisito de la "derogación expresa", no obsta al predominio de la segunda, que no es por cierto la disposición general del precepto invocado. En cuanto a la exigencia de la derogación expresa, importa una pretensión inocua, incomprensible e ineficaz y no se concebiría ni en una ley contrato, pues es obvio que una legislatura no obligue con fórmulas sacramentales la actividad parlamentaria del porvenir. Es, pues, inexacto, dice, que la ley del 8 de mayo de 1915 no haya sido derogada por otra ley, lo ha sido por la del 24 de junio de 1919 durante su vigencia.

Que el reclamo de la actora es infundado, no sólo por revestir la ley del 24 de junio carácter de emergencia, sino también porque la de 1915 sólo concede exoneración a los productos de fabricación provincial que se exporten fuera del país, siendo lógico creer que se refiere a los establecidos, no así a los que se establecieran en lo sucesivo.

Que a continuación examinan los antecedentes legislativos de la ley del 24 de junio de 1919, que califica la ley de emergencia y analiza y refuta cada una de las cuestiones presentadas por la demandante como base de la acción.

Que abierta la causa a prueba, fs.42 vta se produjo la que expresa el certificado de fs 159 alegando sobre su mérito a fs 161 y fs 166 y poniéndose los autos a fs 177.

Y CONSIDERANDO:

Que con el informe expedido por el Ministerio de Obras Publicas y Hacienda de la Provincia de Tucumán, se ha demostrado que la actora abonó en concepto de patente especial fijada por la ley del 24 de Junio de 1919, la suma de ciento ochenta y cinco mil cuatrocientos un pesos con diez centavos moneda nacional, que es la cantidad cuya restitución se reclama en el presente juicio.

Que está también demostrado que el Poder Ejecutivo de la Provincia el 4 de Octubre de1920, con motivo de gestiones realizadas por la actora para obtener la devolución de aquella suma, dictó el decreto cuyos artículos pertinentes dicen lo siguiente: Art. 1º. A los fines de los arts. 13 y 14 de la ley del 8 de Mayo de 1915 y decreto reglamentario de la misma; reconócese los embarques de azúcar efectuados por el Puerto de Rosario de Santa Fe, en la proporción y destino que más abajo se expresa y con intervención fiscal, por cuenta de la Compañía Azucarera Tucumana, hasta hacer un total de nueve millones cuatrocientos noventa mil ciento treinta y tres kilogramos, como procedentes de la zafra de 1919 del ingenio "La Florida", propiedad de la precitada compañía". Art. 2º: Resérvase este expediente en la Dirección General de Rentas, hasta tanto sean presentados los comprobantes consulares a los efectos a que se hace referencia en los respectivos considerandos de esta resolución.

Que se halla igualmente justificado que el mismo Poder Ejecutivo con fecha del 11 de Agosto de 1925, dio un decreto declarando que no procedía la devolución de las sumas pagadas por impuesto especial de la ley del 24 de Junio de 1919 por azúcares exportados en el año 1920, que solicita la Compañía Azucarera Tucumana, provenientes de la cosecha de 1919 del ingenio "La Florida". Que la cuestión planteada en el presente juicio es la misma que ha sido materia de las resoluciones administrativas aludidas en los considerandos anteriores y ella se reduce en definitiva a establecer si, en presencia de las disposiciones de las leyes locales del 24

de junio de 1919 y del 8 de mayo de 1915, la provincia de Tucumán está o no obligada a restituir a la compañía actora la suma reclamada.

Que la ley del año 1919 creó una patente para los azúcares que se elaboren en la provincia, la cual regiría desde el 1º de enero de 1919 hasta el 31 de diciembre del mismo. La patente sancionada y que era respectivamente de 3 ¼, 3 y 21/4 centavos por cada kilogramo de azúcar según fuera ésta refinada, no refinada o en bruto, fue establecida con el fin de salvar la delicada situación económica por la que atravesaba la provincia, según lo expresó el diputado autor del proyecto.

Que, entretanto, al dictarse la susodicha ley hallábase en vigor la del 8 de mayo de 1915, cuyo artículo 13 se encuentra concebido en estos términos: "los productos de fabricación provincial gravados por leyes locales, serán exceptuados del impuesto cuando se exporten fuera del país". Y es en este artículo que la compañía azucarera funda su derecho, para impetrar la devolución de la patente cobrada de acuerdo con la ley del año 1919 sobre los siete millones setecientos cuarenta y cinco mil kilogramos exportados fuera del país.

Que los antecedentes legislativos que acompañaron la sanción de la ley del año 1919 en ambas ramas del parlamento local, no contienen la menor referencia directa ni indirecta que permita afirmar que en la intención de sus promotores se encerrará el propósito de que la patente creada gravaría la elaboración del azúcar aun en el caso previsto por el artículo 13 de la ley del año 1915. Todo lo que resulta en esa discusión y en ello apoya su argumentación principal la demandada es que la ley era de emergencia, pero, fuera de que aún las de ese carácter no pueden escapar a las garantías y normas señaladas por la Constitución Nacional y provincial, ni suprimir o alterar a favor del Estado las reglas creadas por la doctrina y la jurisprudencia para la interpretación de las leyes cuando de la aplicación de éstas surgen conflictos con los derechos de los particulares fuera de eso, la situación de afligente apuro financiero que se hizo valer como causa para la sanción del gravamen, es sobre poco más o menos, la misma en que se han encontrado la Nación y las provincias en las grandes crisis de su historia económica y nunca se ha pensado que tal emergencia pudiera servir de antecedente justificado para cercenar o suprimir los derechos reconocidos por leyes anteriores ni para autorizar un método especial de interpretación en la fijación del pensamiento legislativo concretado en dos estatutos sucesivos, El propósito de la ley del año 1919 no ha si do otro que el de proporcionar recursos al Gobierno para satisfacer las necesidades públicas y ni esta circunstancia ni el carácter temporario de la misma definirían una emergencia con el efecto que se pretende por la provincia porque de ser así todas las leyes de impuesto se hallarían en el mismo caso.

Que la legislatura, aún tratándose de una ley de emergencia y acoso con mayor razón, por eso mismo estaba obligada a expresar su pensamiento con mayor claridad pues no se desconoce el derecho de aquélla para derogar leyes anteriores en toda la amplitud que tiene y le corresponde, sino simplemente, de saber cual es la situación en que quedan los derechos de los particulares asegurados por leyes anteriores cuando aquel poder se ha abstenido de pronunciarse expresa o implícitamente sobre el punto.

Que la Constitución es un estatuto para regular y garantir las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la República tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra y sus provisiones no podrían suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o de otro orden en que los gobiernos pudieran encontrarse. La sanción de una ley, aun de emergencia, presupone, pues, el sometimiento de la misma a la Constitución y al derecho público y administrativo del Estado en cuanto éste no haya sido derogado. Si la calificación de

ley de emergencia atribuida a la del año 1919 o el derecho de hacerse transitoria, fueran motivos suficientes para considerar derogadas la cláusula del art. 13, no se ve cuando tendría esta aplicación, desde que como se ha dicho, todas las leyes de impuestos se fundan en general en urgencias económicas de que se hace derivar la emergencia y son o pueden ser transitorias.

Que la demandada sostiene, además, que concurren en la cuestión debatida dos leyes contrarias: la del año 1915 y la del año 1919 y que, por consiguiente, debe darse preferencia en su aplicación a la de última data. La actora, a su turno, afirma que ambas leyes son perfectamente compatibles y porque lo son, reclama la devolución de la patente.

Que la doctrina y la jurisprudencia han sentado como norma de interpretación que una ley general no es nunca derogatoria de una ley o disposición especial, a menos que aquélla contenga alguna expresa a ésta o que exista una manifiesta repugnancia entre las dos en la hipótesis de subsistir ambas y la razón se encuentra en que la legislatura que ha puesto toda su atención en la materia y observado todas las circunstancias del caso y previsto a ellas, no puede haber entendido derogar por una ley general superior, otra especial anterior, cuando no ha formulado ninguna expresa mención de su intención de hacerlo así, 185 U. S. 88. Como un corolario de la doctrina, según la cual dice Blakstone, (Interpretation of Laws. 116), las derogaciones implícitas no son favorecidas, ha llegado a sentarse como regla en la interpretación de las leyes que una ley posterior de carácter general sin contradecir las cláusulas de una ley especial anterior, no debe ser considerada como que afecta las provisiones de la primera a menos que sea absolutamente necesario interpretarlo así por las palabras empleadas.

Que la disposición del art. 13 de la ley del año 1915 constituye en relación a la ley del año 1919 un precepto especial, una excepción, como en el mismo se expresa. a todo gravamen establecido por las leyes locales. Establece una exención de derechos para los azúcares exportados fuera del país y se encuentra en pleno vigor, pues no se ha desconocido su aplicación acerca de los productos de fabricación provincial exportados antes y después del tiempo abarcado por la ley del año1919. Sus términos son lo suficientemente amplios para considerar que comprende en la excepción todos los gravámenes locales, cualquiera que sea su denominación y naturaleza existentes contemporáneamente a su sanción o que fueran establecidos en el porvenir.

Que el art. 13 de la ley del año 1915 representa el régimen legal orgánico y permanente acerca de la política económica del Azúcar, basado en el estímulo y la protección de su producción para ponerla en condiciones de competir en los mercados extranjeros. En realidad, pues, el conflicto entre las dos leyes no existe ni sus disposiciones son incompatibles entre si. Toda ley de impuestos relativa a un artículo de producción local dentro del régimen adoptado por la Provincia de Tucumán, lleva incorporado de antemano a ella la cláusula 13. como decisión anterior de la propia legislatura. El silencio de ésta al sancionar la ley posterior de 1919, significa la consagración del sistema, esto es, al mantenimiento del art. 13 de la ley anterior, que tiene en el caso tanta fuerza legal como si hubiera siclo expresamente sancionado. Que la prueba de que no son contrarias o repugnantes a la ley, creando la patente a la elaboración y la que exime de impuestos locales a los azúcares exportados, se encuentra en que ha sido aplicada sin dificultad antes y después de la sanción de la ley del año 1919. No hay conflicto porque una de ellas tiene su campo propio de acción.

Que tampoco cabe admitir que la repugnancia entre las dos leyes, repugnancia que induciría su derogación tácita fluya de la circunstancia de no haber provisto de fondos la propia ley para realizar las devoluciones previstas por el art. 13 de la ley del año 1915. Desde luego,

porque el derecho desconocido en el caso puede existir sin que la ley en el momento de hacérselo valer determine los medios de satisfacerlo y además porque, en realidad admitida la compatibilidad y subsistencia de las dos leyes, el Poder Ejecutivo, encargado de su cumplimiento, pudo reservar de los ingresos provenientes de la patente una suma prudencial destinada al cumplimiento de la ley del año 1915, como parece que en realidad lo hizo si se recuerdan los términos del decreto de 4 de Octubre de 1920, admitiendo la devolución.

Que en suma la primera regla de interpretación de las leyes es la de dar pleno efecto a la intención del legislador, la cual debe fluir de la letra o del espíritu de las mismas. Cuando existen dos leyes o disposiciones de leyes relativas al mismo objeto, ambas deben ser aplicadas, siendo ello practicable, como ocurre en el caso de autos, pues ante el silencio de la legislatura al sancionarse la ley de 24 de Junio de 1919, debe reputarse incorporada a la misma la regla de excepción del art. 13 de la ley del 8 de Mayo de 1915, perfectamente compatible con aquélla.127 U. S.406.

En mérito de estas consideraciones se hace lugar a la demanda y se declara que la Provincia de Tucumán está obligada a devolver al actor dentro del plazo de treinta días, la suma de ciento ochenta y cinco mil cuatrocientos un pesos con diez centavos moneda nacional reclamada en estos autos y sus intereses a contar desde la notificación de la demanda. Sin costas, atenta la naturaleza de le cuestión debatida. Notifíquese y repuesto el papel archívese. A. BERMEJO — J. FIGUEROA ALCORTA — ROBERTO REPETTO — R.GUIDO LAVALLE.

---

**Control del comercio de carnes — Multas — Derecho a ejercer industria lícita**

***Compañías Swift de La Plata S.A, Frigorífico Amour de La Plata y otras contra el Gobierno Nacional, por invalidez de medidas de información, revisión de libros y correspondencia y repetición de multa por oposición de esas medidas - 19/11/1934 - Fallos: 171:348***

## ✐ ***Antecedentes:***

Por aplicación del artículo 11 de la ley 11.226 —que obligó a las empresas dediadas al comercio de carnes a suministrar los informes requeridos y facilitar el acceso a los libros contables— el Poder Ejecutivo exigió a las empresas actoras que proporcionaran determinadas informaciones y ante su negativa les aplicó la multa cuya devolución dio lugar al litigio.

La Cámara Federal desestimó la demanda manteniendo los efectos de la multa impuesta, decisión contra la cual las actoras interpusieron recurso extraordinario.

La Corte confirmó la sentencia.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Emergencia y contralor del Comercio de Carnes. Obligación de brindar informes. Interpretación de la ley 11.226 (3/10/1923)** (Considerando: párrafo 3).

**b) Si el ejercicio del poder reglamentario a través de la ley 11.226, viola la libertad de trabajo, industria y comercio, y el secreto e inviolabilidad de la correspondencia privada** (Párrafo: 8).

**c) Límites al ejercicio de la reglamentación legislativa. Medida del control de razonabilidad** (Párrafos: 5, 6, 7).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- De los términos del art. 11 de la ley 11.226 —que obliga a las empresas dedicadas al comercio de carnes a suministrar los informes requeridos y facilitar el acceso a los libros contables— cabe advertir que los informes y examen que menciona dicha norma deben tener la amplitud necesaria para comprobar el cumplimiento de la normativa o su infracción y si una determinada empresa que explota el negocio de carnes o varias de ellas o todas juntas, lo conducen en forma engañosa, o prorratean su mercado de compra, o establecen distinciones o preferencias injustas.

- La reglamentación legislativa, en las limitaciones del art. 28 de la C.N., estará condicionada por la necesidad de armonía y orden en el ejercicio de los derechos; de defender y fomentar la salud, la moralidad, la seguridad, la conveniencia pública y el bienestar general; y la medida de los intereses y principios de carácter público a tutelar, determinará la medida de las regulaciones en cada caso.

-La Corte Suprema de Justicia de la Nación no puede sustituir el criterio de conveniencia o eficacia económica o social al del Congreso de la Nación y pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de las leyes —sea de las que regulan trabajos, comercios o industrias con fines de policía, sea de las que establecen impuestos o tasas—, debiendo radicar su examen y pronunciamiento en la conformidad que deben guardar las leyes de la Nación con la Constitución Nacional, y las instituciones provinciales con la misma, las leyes nacionales y los tratados con las naciones extranjeras, de acuerdo con los arts. 28 y 31 de la Carta Magna.

-El alcance del interés público inherente a una industria, determina la medida de la regulación necesaria para tutelarlos, y si como es natural, los medios han de responder a los fines perseguidos, y si las prohibiciones y exigencias de la ley 11.226 requieren un conocimiento prestado por las empresas reguladas a esos preceptos, cabe concluir que los informes pedidos por el Ministerio de Agricultura primero y el examen de libros y correspondencia, ordenado por el Poder Ejecutivo después, no están al margen de la Constitución Nacional.

-El examen de los libros y correspondencia está expresamente permitido por el art. 18 de la Constitución, aún respecto de correspondencia epistolar y papeles privados, y sólo exige una ley que determine los casos y justificativos

con que ha de procederse a su allanamiento y ocupación, no preceptuando el artículo que haya de dictarse una ley orgánica única y general, para todos los casos de allanamiento y ocupación de libros, correspondencia y papeles privados y ninguna norma de exégesis constitucional o jurídica puede llegar a dicha conclusión.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General de la Nación***

Suprema Corte:

El recurso extraordinario que se trae a conocimiento de V. E. se funda en haberse puesto en cuestión en el pleito la inteligencia atribuida a la ley 11.226 y además en haberse impugnado la validez de dicha ley sosteniendo que es violatoria de garantías aseguradas por la Constitución.

El primer motivo del recurso se vincula con las disposiciones contenidas en los arts. 10 y 11 de la ley 11.226, según los cuales las empresas inscriptas a los fines de dicha ley están obligadas a llevar una contabilidad clara y precisa que revele las operaciones de su negocio y a suministrar al Ministerio de Agricultura los informes que les sean requeridos y facilitar el acceso a los inspectores del mismo para examinar y fiscalizar la contabilidad, correspondencia y demás documentos. De acuerdo con estas disposiciones el Poder Ejecutivo exigió a las empresas actoras que proporcionaran determinadas informaciones y ante su negativa les aplicó la multa cuya devolución ha dado lugar a este litigio.

La resolución de la Excma. Cámara Federal, que al desestimar la demanda instaurada mantiene los efectos de la multa impuesta, se ajusta a la interpretación que corresponde atribuir a los arts. 10 y 11 de la ley 11.226, en cuanto a las obligaciones que pesan sobre las personas inscriptas a los fines de dicha ley. Las mencionadas obligaciones han sido establecidas con objeto de vigilar la observancia de lo dispuesto en el art. 2º de la misma ley, acerca de las operaciones que no podrán realizar los que negocien habitualmente en la compra de ganado con destino al consumo interno o a la exportación. Por consiguiente, tendiendo las informaciones requeridas a las empresas actoras a determinar si han sido violadas las prohibiciones contenidas en el citado art. 2º no cabe dudar que deben considerarse comprendidas dentro de las reglas fijadas en los arts. 10 y 11 de la misma ley.

La primera regla de interpretación de las leyes, ha dicho V. E., es la de dar pleno efecto a la intención del legislador, la cual debe fluir de la letra o del espíritu de las mismas (Fallos: 159:150). Aplicando este principio al caso de autos se observa que las informaciones exigidas a las empresas actoras, que se refieren al proceso de industrialización del ganado adquirido en el país y vendido en forma de productos y subproductos, están comprendidas dentro de las medidas adoptadas para vigilar el comercio de carnes, que constituye una de las fuertes bases de la exportación y afecta el bienestar económico general. La ley 11.226 fue dictada con motivo de la grave crisis ganadera que ha soportado el país y tuvo por objeto acordar al Gobierno los recursos eficaces para determinar la situación exacta del mercado, la causa de sus perturbaciones y la forma y carácter de las transacciones que se realizan, a lo cual no podría llegarse sin una investigación prolija acerca de los valores de venta de cada uno de los productos y subproductos, gastos de transporte y costo de la industrialización de las diversas clasifi-

caciones de carnes y subproductos, desde la compra del ganado hasta la entrega al mayorista o consumidor.

La argumentación que desenvuelven las empresas actoras en base a que no ha podido ser la intención del legislador entregar a la inspección de funcionarios de mayor o menor categoría todo el régimen de los negocios de empresas que realizan una explotación puramente privada, se halla en pugna con los términos de la ley 11.226 que somete el mecanismo del comercio de carnes a una reglamentación severa, con determinación de cuáles son las operaciones que no podrán realizar los que se dediquen a esos negocios, de suerte que la ingerencia que debe tomar el Gobierno en esa clase de explotaciones deriva de la necesidad de investigar si se ha prestado acatamiento a la reglamentación establecida. No puede olvidarse que aún siendo exacto que las empresas actoras son organizaciones privadas y que también lo son los actos de comercio, que realizan, estos actos, por su repercusión sobre la industria ganadera, afectan intereses que ultrapasan los de las personas que los realizan y alcanzan a los de la comunidad, y en esta inteligencia, no puede examinarse la situación de las empresas actoras como si estuvieran en juego exclusivamente intereses privados. La ley 11.226 ha considerado que el desarrollo de los negocios de las empresas de la carne revisten una trascendencia pública que exige la intervención gubernativa. Como se ha dicho en esta causa, recordando una sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, hay negocios que aunque no sean considerados públicos al iniciarse, se desarrollan en tal forma que llegan a serlo y quedan sometidos al contralor de las autoridades, y ello porque el propietario que se dedica a un negocio de utilidad pública acuerda al público una participación en el mismo y se sujeta, hasta la medida de la misma, a los reglamentos relacionados con ese interés, aunque la propiedad continúa perteneciendo al propietario.

Las consideraciones interiores demuestran que en la sentencia apelada han sido interpretados los arts. 10 y 11 de la ley 11.226 en concordancia con los propósitos de dicha ley, que fue dictada en mira de la protección de intereses generales, a los cuales afectan las operaciones que realizan las empresas actoras, teniendo por motivo las informaciones que les han sido requeridas en ejercicio de las facultades atribuidas al Gobierno para hacer efectivo el contralor del comercio de carnes.

El segundo motivo del recurso en trámite se refiere a la impugnación que se hace a la ley 11.226 en cuanto afecta las garantías de trabajar y ejercer toda industria lícita, aseguradas por el art. 14 de la Constitución y también la garantía de inviolabilidad de la correspondencia privada que asegura el art. 18 de la misma Constitución.

Con respecto a la impugnación que se relaciona con la garantía de trabajar y ejercer toda industria lícita cabe observar, ante todo, que la garantía constitucional que se invoca, como todas las que asegura la Constitución, está subordinada a las leyes que reglamenten su ejercicio. La restricción constitucional, según la doctrina uniformemente aceptada, se funda en el propósito de tutelar los intereses generales que son dentro de la organización del Estado superiores a los derechos individuales y para ello el art. 67, inc. 28 de la misma Constitución confía al Congreso la facultad de dictar todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicios los poderes atribuidos al Gobierno de la Nación.

Es en ejercicio de esas facultades que el Congreso ha dictado la ley 11.226. que no destruye la libertad individual, sino que la condiciona a la necesidad de proteger la riqueza ganadera.

El comercio de carnes y la industrialización de las mismas, asume en la República una importancia considerable, que obliga a los poderes públicos a buscar el equilibrio de todos

los intereses vinculados a ese comercio. Las empresas industrializadoras por la forma en que actúan ejercen un verdadero monopolio en cuanto a la preparación de los productos y subproductos, de manera que el contralor gubernativo debe ejercerse para asegurar el libre juego de todos los intereses. Los antecedentes de que se ha hecho mención en estos autos y que no creo necesario señalar nuevamente, demuestran lo que dejo dicho. En tales condiciones no es posible pretender que se acuerde a las mencionadas empresas una libertad absoluta de acción para ejercer su derecho de comerciar, porque si así se hiciera quedarían supeditados a las mismas otros intereses dependientes de los servicios que prestan los frigoríficos, de los cuales no pueden prescindir. Se produciría así una situación inadmisible como sería la de que una de las fuentes de riqueza más importantes de la Nación, que gravita en forma decisiva sobre su porvenir e independencia económica, quedara a merced de las empresas industrializadoras, sin que el Estado pudiese amparar intereses tan atendibles como los de aquéllas.

Estas consideraciones justifican la reglamentación que entraña la ley 11.226, con la cual la libertad de ejercer una industria ha sido restringida por razones de utilidad general debidamente calificadas por el Congreso. El límite de esas restricciones está en que sean razonables las condiciones que se imponen para el ejercicio del derecho, en forma que este no quede desnaturalizado. A este respecto no puede esperarse que esta Corte Suprema rectifique las decisiones del Congreso acerca de lo que debe reputarse razonable en materia de reglamentación de los derechos individuales, porque, como dice Taylor, los tribunales de justicia no deben poner de lado el criterio legislativo para substituirlo con el propio sobre el particular, a menos que en la ley haya arbitrariedad o mala fe. V. E. ha declarado confirmando principios consagrados anteriormente, que al Poder Judicial no le compete pronunciarse sobre la eficacia o ineficacia de las leyes bajo su concepto puramente económico o financiero, apreciando si pueden ser benéficas o perjudiciales para el país, debiendo exclusivamente buscar solución a las cuestiones jurídicas que se han planteado estableciendo la conformidad o disconformidad de las disposiciones legales impugnadas con los preceptos y principios de la Constitución (Fallos: T. 150, pág. 89). En otra ocasión ha dicho V. E. que no es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar una situación crítica, ni de las consecuencias de orden económico que pueden derivar de la aplicación de la ley, incumbiéndole únicamente pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del Congreso para establecer la restricción que encierra la ley impugnada, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva (Fallos: 136:161).

Examinando la situación producida en la aplicación de la ley 11.226, a través de los principios expuestos, es forzoso llegar a la conclusión que el poder de reglamentación no ha sido excedido porque dicha ley es el resultado de los estudios practicados con respecto al desenvolvimiento de la industria frigorífica y de los métodos aplicados para la comercialización de los productos de la ganadería, habiendo llegado a crear el régimen de la citada ley como medio de defender esa industria que como se ha dicho tantas veces en esta causa, es una de las fuentes de la riqueza nacional. A este respecto debo recordar que V. E. ha afirmado que cuanto mayor sea el interés público por aquello que constituye el objeto del monopolio, más fuerte puede ser la opresión económica y más sensibles y perniciosos sus efectos, pudiendo llegar el caso de que la prosperidad y el bienestar de un país o de una región se encuentren a merced de la avidez o del capricho de los que detenten los factores de un servicio de vital necesidad, por lo que llegándose a este punto extremo la protección de los intereses económicos constituye para el Estado una obligación de carácter tan primario y tan ineludible como lo es la defensa de la salud y de la moralidad, dado que no se trata de obtener simples ventajas o conveniencias para el público, sino de salvaguardar los intereses supremos de la comunidad amenazados por el aprovechamiento abusivo de una situación excepcional (Fallos: 136:161).

A ello se agrega que los problemas que se han presentado en este país en cuanto a la referida industria han surgido también en otros países con más larga experiencia, y allí se ha buscado la solución sancionando leyes análogas que son las que han servido de base a la ley dictada por nuestro Congreso.

La invocación del art. 18 de la Constitución en la parte que declara inviolable la correspondencia epistolar y los papeles privados no autoriza la impugnación que se hace contra la ley 11.226 pues la referida garantía está supeditada a lo que determine la ley en que se establezca en qué casos y con qué justificativos podrá procederse al allanamiento y a la ocupación. De manera que la inviolabilidad que se invoca no es absoluta, pues admite que ella pueda ser dejada sin efecto por una ley, que es lo que ha ocurrido en el caso sometido actualmente a V. E.

Doy por reproducidas las consideraciones aducidas por el Procurador del Tesoro en el escrito presentado a V. E. y en su mérito solicito se confirme la sentencia de la Excma. Cámara Federal, en cuanto ha podido ser materia del recurso entablado. — Septiembre 15 de 1934. — Horacio R. Larreta.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, noviembre 19 de 1934.

Considerando:

Que, según manifiestan las apelantes, en su escrito inicial ante la Cámara *"a quo"*, el Ministerio de Agricultura de la Nación, invocando la ley 11.226, les exigió, entre otras informaciones, las siguientes: a) estadística sobre las ventas en el país y con destino al exterior, de las carnes y demás productos y subproductos de los animales ovinos y porcinos realizadas mensualmente, con especificación de numerosos detalles examinados en planillas especiales; b) comunicación diaria de las compras de ganado ovino, bovino y porcino en las estancias en formularios especiales; c) planillas sobre los productos existentes en depósito en "stock" y promedios mensuales de los precios de venta de los mismos productos por año; d) clasificación y precio fijado por cada uno de los animales comprados, novillos, según su clase, vacas, según clase, terneros, ovejas, cerdos, etc.; e) planillas de valores de ventas de los diversos productos de frigoríficos puestos en fábrica tomadas las correspondientes facturas de ventas por cuenta de venta y consignación de los consignatarios; f) la entrega de planillas de ventas semestrales para todos los productos de frigorífico, determinando la calidad de los productos elaborados, las cantidades, el importe de lo vendido en el país de cada artículo, el importe de lo vendido en el exterior de cada artículo, así como una declaración de todo el "stock" de los mismos productos y subproductos a proporcionar también semestralmente; g) una copia de los contratos de bodega que haya realizado cada compañía, debiendo comunicarse cualquier variación que sufran estos contratos en cualquiera de sus cláusulas en el futuro; h) comunicar los datos referentes al costo de industrialización de las diversas carnes y sus productos por especies, como también los gastos por kilo de los mismos, desde la adquisición del ganado por cada empresa hasta entrega de aquéllos al mayorista, carnicero o consumidor local o extranjero. Ante un pedido de reconsideración, de las empresas afectadas, el P.E., por decreto de 21 de Octubre de 1932, desestimándolo, dispuso que contadores e inspectores de la División del Contralor del Comercio de Carnes de acuerdo con el art. 11 de la ley 11.226, examinaran la contabilidad, libros y papeles de la empresa, y rehusado el consentimiento de éstas, se dictó el decreto de 3 de Diciembre imponiéndose la multa de cinco mil pesos por infracción al art. 12 de la ley. Pagada la multa, con reserva de derechos, las empresas entablaron la demanda en examen ante

la Cámara Federal, por entender que las medidas observadas no caben dentro de los preceptos de la ley que se invoca y que, de ser legal la interpretación del P. E., la ley sería violatoria de las garantías consagradas en los arts. 14, 18 y 28 de la Constitución Nacional e inválidas, por consiguiente, las medidas que se tomaron al amparo de aquéllas. Esa tesis es mantenida en el recurso extraordinario que se examina (fs. 242).

Que la ley 11.226 llamada de "Contralor del Comercio de Carnes" de Octubre 3 de 1923 dispone la inscripción obligatoria en el Ministerio de Agricultura de la Nación de toda persona que negocie habitualmente en la compra de ganado (art. 1º); consagra una serie de prohibiciones referentes a otorgar distinciones injustas a vendedores y localidades o personas, a prácticas engañosas en dicho comercio; a prorrateos y convenios de prorrateos para abastecimientos de ganados, creación de monopolios, fijación arbitraria de precios; ocultación de beneficios; todo recurso engañoso en la conducción de los negocios (arts. 2º y 5º). El art. 10 preceptúa la obligación de llevar una contabilidad clara y precisa en la forma que reglamente el P. E.; el art. 11 impone la obligación de "suministrar al Ministerio de Agricultura los informes que le sean requeridos y facilitarán en todo lugar el acceso a los inspectores del mismo para examinar archivos demás documentos, con excepción de los procedimientos o fórmulas industriales secretas que pertenezcan al dominio de la inventiva"; y el art. 12, concordante con los arts. 3º y 6º, fija sanciones punitorias en los siguientes términos: "Toda persona inscripta a los fines de esta ley, que haga anotaciones falsas en los libros y registros a que se refieren los artículos anteriores o los altere o destruya, o se niegue a presentarlos, o a exhibir los demás documentos indicados en el art. 11, o incurra en falsedad en los informes que se requieran, o se niegue a proporcionarlos, o impida o entorpezca la acción de los agentes del Gobierno en funciones de esta ley, o falte a cualquiera otra disposición de la misma que no esté prevista por otra pena, previo sumario de práctica será castigada con multa hasta veinte mil pesos. En caso de reincidencia, además de multa, el Poder Ejecutivo, podrá suspender o revocar la inscripción".

Que, acatada por las empresas actoras o recurrentes, algunas sin protesta ni reservas, la obligación de inscribirse, mencionada en el art. 1º, no pueden ellas sostener, con eficacia, que las medidas ordenadas por el Ministerio de Agricultura y por el Poder Ejecutivo de la Nación Argentina que detallan en la demanda, estén al margen de la ley 11.226. El art. 11 no expresa, ni puede expresar, todos los puntos que, en detalle minucioso, ha de abrazar un pedido de informes, porque ello depende, en cada caso, de la complejidad y extensión de los negocios, de la técnica industrial y mercantil, de la política económica, de los puntos a esclarecer conforme a la necesidad de gobierno, etc.; pero si los arts. 2º y 5º —que se han mencionado anteriormente— consagran una serie de prohibiciones bien explícitas y los arts. 4º, 7º, 8º y 10 establecen obligaciones positivas igualmente claras, es indudable que los informes y examen que menciona el art. 11, deben tener la amplitud necesaria para comprobar el cumplimiento de aquellas normas o su infracción. No podrían saber, el Ministerio o el P. E., si una determinada empresa que explota el negocio de carnes o varias de ellas o todas juntas, lo conducen en forma engañosa, o prorratean su mercado de compra, o establecen distinciones o preferencias injustas, si dejaran a las mismas interesadas la decisión de la pertinencia o conveniencia o eficacia de los informes a suministrar y de los documentos a examinar. El Poder Ejecutivo actuó, pues, en el "*sub judice*", dentro de las explícitas prescripciones de la ley y del decreto de 21 de Octubre de 1932. No hay transgresión al inc. 2º del art. 86 de la Constitución.

Que dilucidado y resuelto el punto referente a la legalidad de las resoluciones administrativas objetadas por las apelantes, procede el examen de las tachas de inconstitucionalidad opuestas a la ley misma con fundamentos en los arts. 14, 18 y 28 de la Carta Fundamental, pues, según se arguye, el contralor reglamentario viola la libertad de trabajo, industria y co-

mercio, y el secreto e inviolabilidad de la correspondencia privada, por lo cual, so pretexto de reglamentar, el Congreso habría alterado los derechos y garantías mencionados. La jurisprudencia de esta Corte Suprema y de las Cortes Americanas habrían consagrado, según los apelantes, la improcedencia de una regulación de los negocios privados que, como la de la ley 11.226, traba la libre conducción de los mismos y el secreto comercial e industrial de sus operaciones no afectadas a concesión o servicio público, tanto más cuanto que no se trata, en la emergencia, de la denuncia o imputación concreta de transgresiones a las normas comunes, civiles, comerciales, penales o fiscales que explicaran en lo pertinente al caso las indagaciones de esclarecimiento, límite que, aún tratándose de empresas concedidas, de servicios públicos, como los ferrocarriles, se reconocía, en Estados Unidos a los alcances de esta clase de investigaciones (Memorial de los recurrentes, párrafo c), páginas 276 vta. y 277).

Que el art. 14 de la Constitución Nacional, consagra, entre otros, el derecho, no la libertad "de trabajar y ejercer toda industria lícita" así como el de "navegar y comerciar", pero ella ha de ser conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; y así, en el art. 67, varios incisos fijan las atribuciones reglamentarias del Congreso, atinentes a los derechos mencionados (conf. Incs. 2º, 9º, 11, 12, 16), para decir, además, en el inc. 28, que tiene facultades de "hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina". La reglamentación legislativa, en las limitaciones del art. 28, estará condicionada por la necesidad de armonía y orden con el ejercicio de los derechos; de defender y fomentar la salud, la moralidad, la seguridad, la conveniencia pública y el bienestar general. La medida de los intereses y principios de carácter público a tutelar, determinará la medida de las regulaciones en cada caso. Existen industrias insalubres, como la del plomo y la del fósforo; industrias peligrosas por la materia que fabrican, como las de explosivos y materias inflamables, o por sus complicadas y poderosas máquinas, etc., como las grandes usinas; industrias incómodas como la de curtiduría, mataderos, de ciertas materias químicas, etc., y existen otras que, sin ofrecer ningún aspecto de ese orden, siendo lícitas, sanas, fecundas y progresistas, llegan en su técnica, organización y extensión, a afectar intereses fundamentales de la sociedad en un período más o menos largo, o acaso permanente de su vida. Coordinar el interés privado con el público, los derechos individuales con los de la sociedad, es el fin de la reglamentación que prevé el art. 14 de la Constitución y no debe mirarse ella, en el caso de autos, como una prevención, como el índice de un espíritu persecutorio contra meritorios esfuerzos de creación e incremento industrial. Esta Corte Suprema en el fallo del tomo 3, pág. 468 consagró la amplitud del derecho reglamentario; en igual sentido el del tomo 146, pág. 5 y otros.

Que una industria puede surgir como simplemente privada y transformarse, en el curso de su evolución, en industria que afecte intereses públicos, dignos de regulación previsora (conf. 262 U. S. 522; 285 U. S. 262); y así, la industria minera en la República está considerada en general, como de interés y explotación particular pues aunque se adquieren las minas por concesión, se sustituyó —por la reforma de 1917, ley 10.273— el amparo por trabajo por el simple pago del canon, pero las aplicaciones industriales del petróleo, determinaron una modificación substancial en la posición del Estado respecto de las minas de esa clase (conf. Fallo de esta Corte en los casos Kinkelin y Compañía Industrial y Comercial de Petróleo contra Gobierno Nacional, de fechas Abril 16 y Septiembre 12 de 1934). El Congreso de la Nación, al dictar las leyes Nros. 11.226 de "contralor del comercio de carnes"; 11.228 sobre "venta de ganado bovino al peso vivo"; y 11.747 creando la "Junta Nacional de Carnes", ha estimado que eso ha ocurrido con el negocio de compra de ganados o industrialización de las carnes, etc.; su apreciación no es revisible por los tribunales de justicia, porque son los legisladores los que están más en inmediato contacto con la realidad nacional y es su función inspirarse en ella para dar al país

las normas que, dentro de la esfera constitucional, regulen su vida. Por lo demás, si la Argentina es, aún hoy, un país de economía eminentemente agrícola y ganadera; si sus industrias transformadoras trabajan principalmente sobre los productos de esas industrias y si el tráfico interno y el comercio de exportación operan fundamentalmente sobre productos inmediatos o transformados de origen agropecuario, no se puede poner en duda la razonabilidad de la caracterización hecha por el Congreso. La Corte Suprema de los Estados Unidos en el fallo del caso "Stafford v. Wallace", 285, U. S. 495 que citan de consumo los recurrentes y el representante del Gobierno —fs. 252 y 293 vta.—. expresó el mismo pensamiento, en un asunto similar en los siguientes términos: "La ley trata a los diversos corrales del país como grandes empresas de utilidad pública para promover la corriente del comercio en las estancias. Ella presume que ejercen un negocio afectado a un uso público de carácter nacional. De que constituye un negocio dentro del poder de reglamentación legislativa no puede discutirse; eso ha sido resuelto en el caso Munn v. Illinois (v. 94 U. S. 113), y, aunque, en otros casos, como en Cali Calient Co. V. Court of Industrial Relations —262, U. S. 522— se ha reservado la final decisión, esto se refiere a los alcances de la regulación misma que como consecuencia de esa declaración, se intente consagrar (conf. Willoughby "The Calientoional Law of The United Calien" Nos. 1157, 1160, 1165, 1166, 1167). La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina no ha entendido nunca que, aún bajo el aspecto anteriormente mencionado pueda ella sustituir su criterio de conveniencia o eficacia económica o social, al del Congreso de la Nación para pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de las leyes sea de las que regulan trabajos, comercios o industrias con fines de policía, sea de las que establecen impuestos o tasas (conf. Fallos: 98:20; 147:402; 150:89; 160:247); debe radicar su examen y pronunciamiento en la conformidad que de acuerdo con los arts. 28 y 31 de la Constitución Nacional, deben guardar las leyes de la Nación con dicha Carta Fundamental, y las instituciones provinciales con la misma, las leyes nacionales y los tratados con las naciones extranjeras.

Que así, como queda expresado en considerandos anteriores, la medida del interés público inherente a una industria, determina la medida de la regulación necesaria para tutelarlos; si, como es natural, los medios han de responder a los fines perseguidos; y si las prohibiciones y exigencias de la ley 11.226 requieren un conocimiento prestado por las empresas reguladas a esos preceptos, lógico es concluir que los informes pedidos por el Ministerio de Agricultura primero y el examen de libros y correspondencia, ordenado por el Poder Ejecutivo después, no están al margen de la Constitución Nacional. Sin el informe o la inspección documental, el Estado quedaría inerme frente a una combinación de empresas y a una táctica comercial que dejara a merced de éstas el legítimo y necesario desarrollo de la industria ganadera, por el prorrateo de los mercados de compra, por la fijación arbitraria de precios, por las preferencias injustas, por la arbitraria clasificación de los ganados, por las combinaciones navieras para el transporte de productos al exterior; es decir, que por un exagerado concepto de libertad industrial, las empresas podrían realizar lo que al Estado niegan el control y la regulación de la fuente principal de la vida económica de la Nación. Lo mismo podrá ocurrir con la agricultura, y el derecho primero y supremo que en las colectividades es, como en los individuos, el de vida y digno desenvolvimiento de sus potencias de progreso, quedaría desmedrado, cuando no aniquilado, por una verdadera soberanía de empresas y capitales poderosos, de manos libres. Los fundamentos de la ley discutida se encuentran en los informes del Embajador Argentino en Washington, en el mensaje del P. E. y en la amplia discusión parlamentaria; ellos coinciden en la afirmación de un estado de cosas verdaderamente peligroso para la ganadería nacional; es admisible y sería satisfactorio y laudable que las empresas que actúan en la Argentina, en el comercio de carnes, rectificaran, en lo que les atañe y con hechos elocuentes, aquellos fundamentos o antecedentes de la ley. Por eso mismo, y sin entrar al detalle de cada uno de los

informes pedidos, ni al examen de los hechos, extraño al recurso extraordinario, cabe advertir que si las empresas reconocen la obligación, en lo referente al costo de la industrialización de los productos, no pueden creer que la cumplen registrando en conjunto esas operaciones porque estando prescripto expresamente que la contabilidad ha de permitir, conocer una a una las operaciones, sumar las inversiones sucesivas y determinar la relación de lo invertido con la producción obtenida sobre la base de la unidad escogida. En la operación directa del balance anual, el rubro de existencias de productos elaborados que pasan al otro ejercicio hace conocer el aforo de cada unidad, que se presume avaluada en el costo de producción, siendo muy fácil requerir los antecedentes comprobatorios de la cifra consignada. Esto, que está involucrado en los arts. 10 y 11 de la ley 11.226, no puede merecer reparos a empresas que desarrollan sus actividades al amparo, pero también a los fines de la Constitución Nacional.

Que el examen de los libros y correspondencia está expresamente permitido por el art. 18 de la Constitución, que los recurrentes invocan, aun respecto de correspondencia epistolar y papeles privados; sólo exige una ley que determine los casos y justificativos con que ha de procederse a su allanamiento y ocupación. No preceptúa el artículo que ha de dictarse una ley orgánica, única y general, para todos los casos de allanamiento y ocupación de libros, correspondencia y papeles privados y ninguna norma de exégesis constitucional o jurídica puede llegar a esa conclusión, porque los motivos que determinan el examen en el caso de un delincuente, difieren de los que se refieren a un quebrado, a un vinculado al comercio de artículos sujetos a impuestos internos, a un introductor aduanero, a una empresa de ferrocarriles, o de luz eléctrica; aquí existe la ley que dispone categóricamente ese examen y fiscalización en su art. 11, sin limitaciones a determinado punto u operación, salvo las técnicas o de invención; el recaudo constitucional está, pues, cumplido y la justicia no puede anular la ley que no transgredió ninguna condición impuesta para reglamentar el examen: empleados inspectores y contadores del Ministerio de Agricultura realizarán la tarea, es decir, personas con función propia y capacidad técnica para realizarla. Como lo demuestran la Cámara *"a quo"* y el Procurador del Tesoro, la inspección de libros y correspondencia no es una novedad de la ley de contralor del comercio de carnes; la amplitud varía en las diversas leyes y ella no es de limitación constitucional. En cuanto a los antecedentes americanos, cabe observarse que los recurrentes incurren en error cuando suponen que, aún tratándose de ferrocarriles, el examen debe ser determinado por denuncia de infracción y limitado: a los puntos atinentes, pues aun descontando que esa interpretación restrictiva quepa dentro de la ley Esh-Cummins, de 1920, llamada del comercio entre Estados, no obstante lo que dispone en las secciones 12 y 20, Nos. 5 y 6, lo cierto es que la "ley de emergencia de transporte ferroviario de Estados Unidos" de 1933, que ha modificado aquella otra ley, dice en su sección 6ª: a) "El coordinador conferenciará con los comités, y les proporcionará su consejo y apoyo. A su solicitud, los comités, los acarreadores y las compañías subsidiarias y la comisión le proporcionarán a él o sus auxiliares o agentes, las informaciones y datos que deseare para la investigación de cualquier asunto dentro del alcance de sus deberes con arreglo a este título. El coordinador, sus agentes o auxiliares y la comisión podrán en todo momento inspeccionar todas las cuentas, registros y *"memorandums"* de los acarreadores y compañías subsidiarias"; y la sección 12 consagra las sanciones punitorias a toda desobediencia; todo, más o menos, como los arts. 11 y 12 de la ley 11.226. No es indispensable para tal amplitud, que una empresa realice un servicio público, así calificado inicialmente y previamente concedido; basta la intensidad del interés público y la trascendencia del negocio como surge de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia que en estos autos se han examinado.

En su mérito, concordantes fundamentos de la Cámara *"a quo"* y del señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada en cuanto ha podido ser materia del recurso. ROBERTO

REPETTO — ANTONIO SAGARNA — JULIAN V PERA — ERNESTO E PADILLA — MARIANO G. CALIENTO.

---

**Hipoteca — Consignación de alquileres — Ley 11.741— Reducción del interés y prórroga del plazo para el pago del capital del préstamo**

***Avico, Oscar Agustin c/de la Pesa, Saúl G. 7/12/1934 - Fallos: 172:21***

## ✐ ***Antecedentes:***

Mediante la ley 11.741 de 1933 se prorrogó las hipotecas, bajo determinadas condiciones (art. 1º), y a su vez el pago de los intereses, limitando al 6% anual el máximo del interés que podrá cobrarse durante su vigencia. La ley fue dictada invocando la crisis que afectaba a nuestra economía por la enorme depreciación —tanto de las propiedades raíces, como de los productos nacionales—, siendo una repercusión de la imperante en todo el mundo, con una extensión e intensidad jamás conocida.

El deudor hipotecario inició demanda ante el Juzgado de Paz acogiéndose a la ley 11.741, tanto respecto al monto de los intereses cuanto a la prórroga para el pago de éstos y del capital.

El Juzgado de Paz hizo lugar a la demanda por considerar que la ley 11.741 era constitucional.

Apelada esa resolución, el Juez en lo Civil revoca la del de Paz, rechazando la consignación efectuada y declarando que los artículos invocados de la ley 11.741 son inconstitucionales por ser incompatibles con las garantías de los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y tratarse de una causa análoga a la resuelta por la Corte "*in re*" Horta v. Harguindeguy.

Concedido el recurso extraordinario, la Corte, por mayoría, revocó la sentencia apelada.

El juez Pera, ampliando fundamentos, sostuvo que la crisis era equiparable a un caso de fuerza mayor.

El juez Bermejo, en disidencia parcial, declaró que la ley 11.741 en cuanto concede una moratoria de 3 años a los deudores hipotecarios no pugna con disposiciones de la Carta Magna, pues el deudor que voluntariamente entregue lo adeudado en virtud del contrato habría realizado un pago válido, y vencido el término de la moratoria el acreedor podrá pedirle lo mismo que tenía derecho a requerir tres años antes de acuerdo con el contrato más los intereses que representa el valor del uso del capital durante ese tiempo, quedando satisfecha la protección de los derechos adquiridos, pues la prestación mantiene su identidad inicial. Respecto de la reducción de los intereses hipotecarios que exceden el 6 % anual, autorizada por su art. 6º, primera parte, sostuvo que es inconstitucional, pues ni el legislador ni el juez pueden en virtud de una ley nueva o de su interpretación arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior, toda vez que en ese caso el principio de la irretroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio de la inviolabilidad de la propiedad.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Contrato de préstamo y la garantía de propiedad (art. 17 C.N.)** (Mayoría: considerandos 5º y 6º).

b) **Si el Congreso puede modificar el plazo de exigibilidad de los intereses** (Mayoría: considerando 6º).

c) **Hipoteca. Constitucionalidad de la moratoria y limitación de la tasa aplicable (ley 11.741). Alcance de las leyes de emergencia y del Poder de Policía** (Mayoría: Considerandos 8º, 12).

d) **Similitud entre la ley 11.741 y la ley 11.157 (prórroga de locaciones y reducción del precio)** (Mayoría: Considerando 9º).

## *Estándar aplicado por la Corte:*

- La moratoria dispuesta mediante la ley 11.741, para el pago del capital y los intereses en obligaciones garantizadas con hipoteca, tanto como la limitación a la tasa de interés aplicable, es justa y razonable como reglamentación o regulación de los derechos contractuales, pues la gravedad y extensión de la crisis económica justifican su creación ya que todas sus disposiciones pretenden la salvaguarda del interés público comprometido por esa gravísima situación.

- Si el Congreso no se hubiera resuelto a establecer la moratoria y especialmente la rebaja del interés de los préstamos hipotecarios los acreedores hipotecarios que percibieran durante estos años su capital en una moneda extraordinariamente valorizada dentro del país, por la emergencia, adquirirían en realidad un valor de compra muy superior al que dieron en préstamos, y lo mismo ocurriría con el monto de los intereses pues el 6% representa, dada la baja de los productos y propiedades en el país, un 9,10% o más por ciento, como poder adquisitivo o de compra, siendo ésta la única forma de valorar la moneda de papel cuando no se la refiere al oro, que, por el cierre de la Caja de Conversión, ha dejado de ser instrumento de cambio en las operaciones internas.

- Si bien constituyen propiedad los derechos que el contrato acuerda al acreedor, y por lo tanto los alcanza la garantía constitucional prevista en el art.17, la Constitución Nacional no reconoce derechos absolutos, sino que todos ellos están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio con la única limitación para el Congreso de no alterarlos en su regulación legislativa —arts. 14, 17 y 28—, atribución que le corresponde según lo establecido por el art. 67 incs. 11 y 28, a fin de asegurar el bienestar general.

- La prohibición de las leyes que alteren las obligaciones de los contratos, no impide al Estado ejercer los poderes de que se halla investido para pro-

mover el bien público o que son necesarios para el bienestar general del público, aunque por ello puedan ser afectados los contratos celebrados entre individuos; dicho poder, que en sus varias ramificaciones es conocido como el poder de policía, es un ejercicio del soberano derecho del gobierno para proteger la vida, salud, moral, solaz ("confort") y bienestar general del pueblo, y es superior a cualesquiera derechos emergentes de los contratos entre los individuos (Corte Suprema Norteamericana, Manigault v. Springs (199 U. S. 473).

- La cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directamente o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo, y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad, y aunque indudablemente, aquello reservado al poder del Estado debe ser compatible con el espíritu de la limitación constitucional de ese poder, el que no puede ser interpretado en el sentido de destruir la limitación, ni la limitación debe ser interpretada en forma que destruya el poder reservado en sus aspectos esenciales, debiendo interpretarse el uno en armonía con el otro; este principio impide (o excluye) una interpretación que permitiera a un Estado el adoptar como programa el repudio de las deudas o la destrucción de los contratos o la negación de los medios para hacerlos cumplir, pero de ello no se sigue que no puedan surgir condiciones en las cuales, una restricción temporaria en la ejecución, no sea compatible con el espíritu y el propósito de la cláusula constitucional; y así el encontrar que está dentro del alcance del poder reservado del Estado el proteger los intereses vitales de la comunidad (249 U. S. 47) (Corte Suprema Norteamericana, Manigault v. Springs (199 U. S. 473).

- La ley 11.741 que reduce el interés y prorroga el plazo para el pago del capital del préstamo para los deudores hipotecarios, es, desde el punto de vista constitucional, idéntica a la ley 11.157 que reducía el alquiler de las casas y prorrogaba el término de su ocupación a favor de los inquilinos (existiera o no contrato escrito como lo sostuvo en su disidencia el doctor Bermejo), y un largo y meditado estudio de los Fallos: dictados por el Tribunal con motivo de la impugnación hecha a la ley número 11.157 sobre alquileres, y de los fallos de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que casi siempre han inspirado nuestras decisiones cuando se han interpretado los mismos preceptos adoptados en nuestra Constitución, nos decide a mantener la jurisprudencia establecida en los casos Ercolano (Fallos:136:170) y otros análogos, que coincide con la de la Corte de Estados Unidos de América, pues la existencia o inexistencia de contrato escrito no cambiaba en lo más mínimo la situación del propietario cuya propiedad podía continuar ocupada por el inquilino por todo el término de la ley, y cuyo alquiler o renta se le restringía del mismo modo.

- La ley 11.741, en cuanto reduce el interés y prorroga el plazo para el pago del capital del préstamo para los deudores hipotecarios no vulnera el art. 3º del Cód. Civil, respecto de los derechos adquiridos, pues al precepto general

de la no retroactividad se opone el art. 5º del mismo Código cuando se trata de una ley de orden público, que se confunde —en el caso— con el "interés público", el "bien público" o el "bienestar general".

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, diciembre 7 de 1934

Y Vistos:

Los del recurso extraordinario deducido por **don Oscar Agustín Avico contra don Saúl C. de la Pesa** sobre consignación de intereses, de cuyo estudio resulta:

Que ante el Juzgado de Paz de la sección 16ª Avico demanda a Pesa por consignación de dos semestres de intereses computados al 6 % anual desde el 3 de Abril de 1932 hasta el 3 de Abril de 1933, de acuerdo con la ley 11.741, a cuyos beneficios se acoge, tanto respecto al monto de los intereses cuanto a la prórroga para el pago de éstos y del capital.

El demandado reconoce que se negó a recibir esos intereses que no son los convenidos con el mutuario en la escritura de préstamo hipotecario, sino los del 9 % anual pagaderos por semestre anticipado, así como a aceptar la prórroga del plazo de tres años para el pago del capital. Dice que los derechos emergentes del contrato han ingresado a su patrimonio: que las leyes nuevas deben respetar esos derechos adquiridos. Las que no los respetan entrando a regir en el pasado son leyes retroactivas y nulas, porque violan el patrimonio de los particulares, ya que el derecho adquirido en virtud del contrato es una propiedad, cuya inviolabilidad garantiza el art. 17 de la Constitución Nacional.

Afirma que la ley 11.741 es también contraria al art. 3º del Código Civil y al fallo de esta Corte en la causa Horta v. Harguindeguy (Fallos: 157:47). Declarada la cuestión de puro derecho a fs. 12 el Juzgado de Paz falló esta causa a fs. 13 haciendo lugar a la demanda en todas sus partes por considerar que la ley 11.741 es constitucional.

Apelada esa resolución, el señor Juez en lo Civil doctor Miguens por sentencia de fs. 29 revoca la del de Paz, rechazando la consignación efectuada y declarando que los artículos invocados de la ley 11.741 son inconstitucionales por ser incompatibles con las garantías de los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y tratarse de una causa análoga a la resuelta por esta Corte "*in re*" Horta v. Harguindeguy.

Concedido el recurso extraordinario a fs. 39 por el *"a quo"*, a fs. 41 se llamó autos y se corrió vista al señor Procurador General, que dictamina a fs. 101 sosteniendo que el Congreso ha estado habilitado para sancionar la ley impugnada, y que la prórroga del plazo de las obligaciones hipotecarias y la limitación del interés que puede exigirse durante su vigencia, no contrarían lo establecido en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, por lo que solicita la revocación de la sentencia apelada. Funda extensamente su dictamen en lo que prescribe el art. 67, inc. 16 y 28 de la Constitución Nacional y sostiene que la ley 11.741 ha procurado que el cumplimiento de las obligaciones con garantía sobre los bienes raíces se efectúe en condiciones menos apremiantes en beneficio de los intereses generales y de la economía del país.

Y Considerando:

1º) El recurso extraordinario concedido es procedente atento lo dispuesto en el art. 14, inc. 1º de la ley Nº 48, por haberse puesto en cuestión la validez de una ley nacional y ser la sentencia apelada contraria a esa validez.

2º) Se impugna la ley Nº 11.741 de 1933, que prorroga por tres años a partir de su vigencia las obligaciones vencidas garantizadas con hipoteca o que antes de la vigencia de ella se hayan hecho exigibles por falta de pago de los intereses o amortizaciones convenidos. Prorroga igualmente por tres años las obligaciones garantizadas con hipoteca existentes el día de la vigencia de la ley, que hasta un año después de esta fecha venzan o se hagan exigibles por falta de pago de los intereses o amortizaciones convenidos. Y las que venzan después del año quedan prorrogadas hasta el término de la vigencia de la ley —art. 1º—. Que prorroga el pago de los intereses, que sólo pueden exigirse cuando lleguen a adeudarse los correspondientes a seis meses vencidos devengados durante la prórroga —art. 5º—. Y que limita al 6 % anual el máximo de interés que podrá cobrarse durante su vigencia (tres años) —art. 6º—.

3º) Los dos primeros artículos antes citados (1º y 5º), establecen lo que en el tecnicismo jurídico se llama moratoria, que consiste en la suspensión de los remedios legales (o acciones) contra los deudores, que algunas veces suele acordarse por ley en ocasión de desastres económicos (Bouvier's "Law dictionary and concise encyclopedia of the law", vol. II, p. 2247). Y el último al fijar un máximo de interés cobrable durante los tres años de vigencia de la ley, implícitamente considera usurario durante ese término, cualquier interés mayor, desde que le niega los medios legales para hacerlo efectivo. Pues el concepto severo, ya antiguo, de Blackstone, según el cual se considera usurario "al contrato ilegal de prestar dinero para recibir el mismo con aumento exorbitante", ha sido sustituido por el más comprensivo y concreto de considerar usura, "el cobrar más de lo que la ley permite por el uso del dinero o por la mora de una deuda", (85 Ala. 379; 68 Miss. 310; 152, N. C., 366, etc., R. C. L., vol. 27, p. 203), desde que sólo pueden cobrarse intereses cuando la ley lo autoriza; habiendo existido países como Inglaterra, hasta el reinado de Enrique VIII, cuya legislación consideraba usurarios los contratos de préstamo de dinero, por más reducido que fuera el interés pactado, y castigaba al prestamista con la inexigibilidad del contrato (94 U. S. 437; 31 111, 529; R. C. L. vol. 15, p. 3).

4º) La sentencia apelada considera que son contrarias a la Constitución Nacional las moratorias para el pago del capital y de los intereses, y asimismo el máximo de interés fijado en la ley Nº 11.741, porque violan el derecho de propiedad que el contrato de préstamo reconoce al acreedor, de acuerdo con los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución, tal como han sido interpretados por esta Corte en la causa Horta v. Harguindeguy (Fallos: 137:47).

5º) Es cierto que la ley Nº 11.741 se refiere a los contratos ya existentes a la fecha de su sanción; y por ello se dice que si bien la irretroactividad de la ley en materia civil no en un principio o garantía constitucional sino del Código Civil —art. 3º— que el Congreso puede derogar cuando el interés general lo exija, es de advertir que esa facultad de legislar hacia el pasado no es ilimitada, desde que so pretexto de legislar no podría violarse la garantía de la propiedad tal como la consagra el art. 17 de la Constitución.

Es verdad también que los derechos que el contrato acuerda al acreedor, constituyen su propiedad, como todos los bienes que forman su patrimonio, a todos los cuales se extiende la garantía constitucional del art. 17. Pero lo es también que la Constitución no reconoce derechos absolutos. Todos están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio, con la única limi-

tación, para el Congreso, de no alterarlos en la regulación legislativa —arts. 14, 17 y 28— cuya atribución le corresponde en mérito de lo establecido en el art. 67 incs. 11 y 28.

6º) Si el derecho de propiedad que emerge de un contrato de préstamo es igual, del punto de vista constitucional, al que se tiene sobre una cosa o un campo, u otra cosa cualquiera, queda por determinar si el Congreso en uso de su facultad de legislar puede modificar el plazo de exigibilidad de los intereses (o de los alquileres o arrendamientos) esto es, de la renta que al acreedor o el propietario en su caso, hayan convenido por contrato con su deudor, inquilino o arrendatario; y, si además de ello, pueden limitar la renta en uno y otro caso, por razones de bienestar general.

7º) Nuestra Constitución, al adoptar en gran parte los principios de la Constitución de EE. UU. de América, nos ha dado, entre otras, la inmensa ventaja de proporcionarnos la interpretación sabia de su Corte Suprema relativa a los principios que hemos incorporado. La garantía de la propiedad consagrada en el art. 17 de nuestra Constitución tiene su antecedente en las enmiendas de la Constitución Americana. Es, pues, del mayor interés el estudiar como ha sido interpretada por la Corte Suprema de ese país, la naturaleza, extensión y límites de esa garantía, a fin de adoptarla también, si sus fundamentos son razonables, como la más auténtica y sabia interpretación del principio que hemos adoptado en la propia.

8º) Respecto a la moratoria que establece la ley Nº 11.741 en tres años para la devolución del capital prestado y de seis meses para el de los intereses, no obstante estar vencido el término del contrato, o, de ser éste distinto tanto para el pago del capital y de los intereses, la Corte Suprema de Estados Unidos se ha pronunciado recientemente (8 de Enero de 1934) en la causa "Home Building and Loan Association (apelante) v. John H. Blaisdell y señora de Blaisdell", análoga a la *"sub lite"* en cuanto respecta a la moratoria, que modifica, tanto aquí como allí, en lo referente al plazo, las cláusulas del contrato de préstamo hipotecario.

La parte apelante impugnó la validez del cap. 339 de las leyes del Estado de Minnesota de 1933, par. 514 aprobada en Abril 18, llamada "ley de moratoria hipotecaria", por ser repugnante a la cláusula que prohibe alterar los contratos "contract clause" (art. 1º, sec. 10) y a las cláusulas del debido proceso de ley e igual protección de la enmienda 14 de la Constitución Federal.

La ley de Minnesota debía regir mientras subsistiera la emergencia que motivó su sanción y no más allá del 1º de Mayo de 1935, o sea un poco más de dos años.

La Corte Suprema norteamericana examina la ley en cuanto prorroga el plazo del rescate de las fincas vendidas en ejecuciones hipotecarias por el tiempo que las Cortes consideren justo y equitativo, sujeto al límite arriba indicado. Y también en cuanto al tiempo para el rescate de fincas ejecutadas anteriormente, que de otro modo expiraría antes de los treinta días de sancionada la ley, que puede ser extendido por las Cortes; así como la disposición de la ley que niega acción antes del 1º de Mayo de 1935 para cobrar el saldo personal del deudor, si no ha expirado el plazo de rescate concedido por la ley. Antes de expirar la prórroga del rescate, las Cortes pueden, por esa ley, rever o alterar los términos de prórroga, de acuerdo con las cambiantes circunstancias.

Los esposos Blaisdell, invocando la citada ley de moratoria solicitaron a la Corte del distrito el otorgamiento de la prórroga en el plazo del rescate de su finca ya enajenada en la ejecución hipotecaria, la cual había comprado el acreedor hipotecario en Mayo 2 de 1932 por $ 3.700.98; sosteniendo que la depresión económica les había impedido cancelar la deuda u obtener un nuevo préstamo y que si no se prorrogaba el plazo para el rescate, perderían irre-

vocablemente la propiedad, cuyo valor razonable excedía a la deuda hipotecaria inclusive los intereses, costas y gastos.

La Corte del distrito prorrogó el plazo hasta el 1º de Mayo de 1935 obligando a los esposos Blaisdell a pagar cuarenta pesos mensuales en el período prorrogado, desde el 2 de Mayo de 1933, sumas que se aplicarían al pago de los impuestos, seguro, interés y deuda hipotecaria. Este fallo lo confirmó la Corte Suprema de Minnesota y fue recurrido ante la Corte Suprema Federal. La Corte del Estado sostuvo la validez de la ley como una medida de emergencia, que la Legislatura había sancionado en ejercicio de su poder de policía, a causa de la crisis o emergencia económica, comprobada por ella. Esa Corte dijo que ella no podía declarar que esa decisión legislativa careciera de fundamento, a lo que podía añadir su propia exposición de las condiciones acreditadas. Y que además del mérito que debe darse a la determinación de la Legislatura según la cual existe una emergencia económica que requiere remedio o amparo, la Corte debe tener en cuenta otras consideraciones. Los miembros de la Legislatura, dijo, vienen de todas las localidades del Estado y de todas las sendas de la vida. Ellos están familiarizados con las condiciones generales en cada actividad, ocupación, profesión y negocios en el Estado. No sólo ellos, sino las Cortes, deben guiarse por lo que es de conocimiento común. Es de conocimiento común que en los últimos años el valor de las tierras ha bajado enormemente. Los préstamos hechos hace pocos años sobre la base del valor existente entonces, no pueden ser reemplazados, reembolsados o restituidos ("replaced") sobre la base del valor actual. Sigue enumerando otros hechos reveladores del estado económico, y agrega: "Con este conocimiento, la Corte no puede sostener que la Legislatura no tuviera fundamentos de hecho para llegar a la conclusión de que existía una emergencia económica que requería el ejercicio del poder de policía para conceder alivio".

El Presidente de la Corte señor Hughes, que fundó el voto de la mayoría, después de referir las condiciones y reglas aplicables según la ley de Minnesota para el rescate de la propiedad, dijo:

"Para determinar si la disposición legal de este alivio temporáneo y condicional excede el poder del Estado, por razón de la cláusula de la Constitución Federal sobre inalterabilidad de los contratos, debemos considerar la emergencia respecto al poder constitucional, a la histórica reserva de la cláusula contractual, al desarrollo de la jurisprudencia de esta Corte en la interpretación de esa cláusula, y a los principios de interpretación que podemos considerar fijados (o establecidos).

La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido, ni suprime, ni disminuye las restricciones impuestas sobre el poder concedido, o reservado. La Constitución fue adoptada en un período de grave emergencia. Sus concesiones de poder al gobierno federal y sus limitaciones del poder de los Estados fueron determinadas a la luz de la emergencia, y ellas no son alteradas por la emergencia. Qué poder fue así concedido y qué limitaciones fueron así impuestas, son cuestiones que han sido siempre y que serán siempre objeto de minucioso examen bajo nuestro sistema constitucional.

Mientras la emergencia no crea el poder, ella puede dar ocasión para el ejercicio del poder. "Aunque la emergencia no puede dar vida a un poder que nunca ha existido, ello no obstante, la emergencia puede dar una razón para el ejercicio de un poder existente ya gozado". Wilson v. New 243 U. S. 332, 348; 61 L. ed. 755, 773 (etc.). La cuestión constitucional presentada a la luz de la emergencia es si el poder poseído comprende su ejercicio en respuesta a condiciones peculiares o extraordinarias. Así el poder de guerra del gobierno federal no es creado por la

emergencia de la guerra, sino que es un poder dado para hacer frente (o combatir) esa emergencia… Pero, ni aún el poder de guerra deroga (o remueve) las limitaciones constitucionales que protegen las libertades esenciales. Cuando los preceptos de la Constitución, en facultades o restricciones, son formales (específicos) tan particularizados o detallados ("particularized") que no admiten interpretación, no se presenta duda (o controversia) alguna. Así la emergencia no permitiría a un Estado tener más de dos senadores en el Congreso, o la elección de presidente por el voto usual popular, prescindiendo del número de electores a los cuales tienen respectivamente derecho los Estados, ni "acuñar moneda" o "establecer otra cosa que monedas de oro y plata para el pago de las deudas". "Pero cuando las concesiones y limitaciones de poder están expresadas en cláusulas (párrafos o artículos) generales que proporcionan un amplio esbozo (o contorno), el proceso de interpretación es esencial para llenar los huecos o pormenores. Este es el caso de la cláusula sobre (inalterabilidad de) los contratos. La necesidad de la interpretación no se evita por el hecho de que la cláusula sobre (inalterabilidad de) los contratos esté unida (o asociada) en la misma sección con otras y más formables (o específicas) prohibiciones. Aún la agrupación de materias en la misma cláusula, no exige (o requiere) la misma aplicación a cada una de las materias, prescindiendo de las diferencias de su naturaleza". Ver Groves v. Slaugter, 15 Pet. 449, 505; Atlantic Cleaners y United States, 286, U. S. 427 (etcétera).

"En la interpretación de la cláusula sobre (inalterabilidad de) los contratos, los debates en la Convención Constituyente son de poco auxilio. Pero las razones que condujeron a la adopción de la cláusula, y a las otras prohibiciones de la sección 10 del art. 1º, no dejan dudas, y frecuentemente, han sido definidas con énfasis elocuente" (v. Farrand "Records of the Federal Convention", vol. 2, ps. 439, 440, 597, 610; Elliot's "Debates", vol. 2, p. 485, etc.; Bancroft "History of the U. S. Constitution", vol. 2, p. 137; Warren, "The Making of the Constitution", p. 552). La miseria general que siguió al período revolucionario y los aprietos de los deudores exigieron en los Estados una innoble formación de proyectos legislativos para derrotar a los acreedores y arremeter contra las obligaciones contractuales. Las intromisiones legislativas habían sido tan numerosas y excesivas (extremas) que la confianza esencial para un comercio próspero había sido socavada y estaba amenazada la total destrucción del crédito. "El sensato pueblo de América" estaba convencido de que era necesaria alguna "reforma cabal" que "inspirara una prudencia pública y actividad, y diera un curso regular a los negocios de la colectividad". "The Federalist" Nº 44. Era necesario interponer la autoridad restrictiva de un poder central para asegurar los cimientos firmes de la "fe privada". La razón y el propósito de la cláusula contractual están resumidos en la sucinta exposición del Presidente de la Corte señor Marshall en el caso Ogden v. Saunders, 12 Wheat, ps. 213, 354, 355, etc.: "El poder de cambiar la pertinente o relativa situación del deudor y acreedor y de intervenir en los contratos, poder que toca la cuerda sensible ("comes home") de todos los hombres, que afecta el interés de todos, y contralorea la conducta de cada individuo en aquellas cosas que él presume ser de su manejo exclusivo, habían sido usados con tanto exceso por las legislaturas de los Estados hasta el punto de interrumpir (o introducirse de sopetón: "to break in upon") el comercio ordinario de la sociedad y destruir toda confianza entre hombre y hombre. El mal había llegado a ser tan grande, tan alarmante, que no sólo llegó a alterar el intercambio comercial y a amenazar la existencia del crédito, sino también a minar la moral del pueblo y a destruir la santidad de la fe privada. La defensa contra la continuación del mal fue objeto de profundo interés tanto para los verdaderamente sabios cuanto para los virtuosos de esta gran sociedad, y fue uno de los beneficios valiosos esperados de una reforma del Gobierno".

"Pero el reconocimiento completo de la causa y el propósito general de la cláusula, no bastan para fijar su alcance exacto. Ni tampoco daría un criterio decisivo, un examen de los

pormenores de la legislación anterior en los Estados. Para indagar (o descubrir) el alcance de la prohibición constitucional examinemos en su aplicación la serie de los fallos judiciales. Ellos expresan, fuera de duda, que la prohibición no es absoluta y que no debe ser interpretada con exactitud literal, como una fórmula matemática". El Juez Johnson en la causa Ogden v. Saunders, supra. (12 Wheat, p. 286), hizo notar tan erróneo empeño, con estas palabras: "Me parece que una gran parte de las dificultades de la causa surgen de no dar suficiente importancia (o peso) a la intención corriente de esta cláusula en la Constitución, y de someterla a una rígida interpretación literal, la cual sería más adecuada para defensas particulares". Y después de expresar su opinión acerca del significado (o sentido) de la cláusula "Que los Estados no sancionarán ninguna ley que atribuya a los actos de los individuos otros efectos o consecuencias que aquéllos que las leyes existentes, en su fecha, les atribuyen; y que a todos los contratos así interpretados se les dará vigor (o se harán cumplir) en su sentido justo y razonable", el Juez Johnson agregó: "Pero no pudo haber sido el propósito de la Constitución el atribuir a los contratos, generalmente (o universalmente) un sentido literal, y exigir para ellos un rígido cumplimiento literal. Ello es rechazado por un centenar de ejemplos. Las sociedades ejercen un contralor positivo tanto sobre la celebración, interpretación y ejecución (o cumplimiento) de los contratos, cuanto en la forma y medidas de los remedios para hacerlos cumplir".

Los ineludibles problemas de interpretación han sido: ¿Qué es un contrato?

¿Cuáles son las obligaciones de los contratos? ¿Qué constituye la alteración de estas obligaciones? ¿Qué residuo de poder queda aún en los Estados, en relación al efecto de los contratos, para proteger los intereses vitales de la comunidad? Cuestiones de este carácter, "de no poca delicadeza e intrincamiento, han preocupado a las salas legislativas tanto como a los tribunales judiciales con una incontable variedad y frecuencia de litigios y meditaciones". Story, "Constitution", párrafo 1375. La obligación de un contrato es la ley que obliga (o liga) a las partes a cumplir su contrato (o acuerdo). Sturges v. Crowninshield, 4 Wheat, 122, 197. Story, op. cit., párrafo 1378. Esta Corte ha dicho que "las leyes vigentes en el tiempo y lugar de la celebración de un contrato, y adonde debe ser cumplido, entran y forman parte del contrato, como si ellas fuesen expresamente referidas o incorporadas en sus términos. Este principio comprende (o abarca) de igual modo aquéllas que afectan su validez, interpretación, cancelación y ejecución (coacción o cumplimiento)... Nada puede ser más importante para la obligación que los medios de ejecución... Las ideas de validez y los remedios (para hacerlas cumplir) son inseparables, y ambos son parte de la obligación, que está garantizada por la Constitución contra usurpaciones" (o ataques). Von Hoffman v. Quincy, 4 Wall. 535 (etc.). Véase también Walker v. Whitehead, 16 Wall. 314 (etc.). Pero esta amplitud de lenguaje no puede ser tomada sin atenuación (o calificación). El Presidente de la Corte, Marshall, señaló la distinción entre obligación y remedio (para hacer cumplir). Sturges v. Crowninshield, supra (4 Weath. p. 200). El dijo: "La distinción entre la obligación de un contrato y el remedio dado por la Legislatura para ejecutar esa obligación, ha sido admitida en el foro y existe en la naturaleza de las cosas. Sin alterar la obligación del contrato, el remedio puede, ciertamente ser modificado como lo disponga (o gobierne) la sabiduría (o buen criterio) de la Nación. Y en Von Hoffman v. City of Quincy, "supra", (4 Wall. p. 553) el concepto general arriba citado era limitado por la ulterior observación de que "Es de la competencia de los Estados cambiar la forma de los remedios, o modificar éstos de otra manera, como lo crean apropiado, con tal que no sea alterado ningún derecho substancial asegurado por el contrato. Ninguna tentativa se ha hecho para fijar definitivamente el linde entre las alteraciones del remedio que deben ser consideradas legítimas, y aquéllas que, so color de modificar el remedio, alteran derechos substanciales. Cada caso debe ser decidido según su propia circunstancia". Y el Presidente de la Corte Wite, citando estas palabras en la causa Antoni v. Greenhow, 107 U. S. 769, etc., agregó: "En todos estos casos la

cuestión viene a parar, por lo tanto, en una de razonabilidad, y de eso la Legislatura es juez en primer lugar" (u originalmente).

Las obligaciones de un contrato son alteradas por una ley que las invAalida, o las condona o extingue (4 Wheat. 197); y la alteración, como antes se advierte, ha sido reconocida (o afirmada) acerca de leyes que, sin destruir los contratos, derogan sus derechos substanciales. A continuación el Presidente de la Corte, Hughes, enumera una serie de casos o ejemplos en que las leyes estaduales han hecho eso, y que, por lo tanto, han sido declaradas inconstitucionales. Basta citar, al efecto, los siguientes: a) la ley de insolvencia del Estado de New York que eximió a los deudores de su responsabilidad contractual (ver Odgen v. Saunders, 12 Wheat, 213); b) las leyes de Kentucky que eximían a los ocupantes de tierras del pago del arrendamiento, autorizándolos a cobrar al propietario todas las mejoras que se les ocurriera hacer sin obtener el consentimiento de éste (Green v. Biddle, 8 Wheat, 1); c) la ley del Estado que amparaba a los deudores, en vista de la grave depresión de los negocios que siguió al pánico de 1837 y que establecía que el derecho de propiedad del deudor no se extinguiría durante los doce meses posteriores a la venta en la ejecución, y además que prohibía cualquier venta cuyo precio no alcanzara a los dos tercios del valor de la tasación, sin fijación de término; d) la ley del Estado de Illinois que prohibía la venta en la ejecución de una finca a menos que se pagara dos tercios del valor que le fijaran tres propietarios (Mc. Craken v. Hayward, 2 How. 608); e) la ley del Estado de Mississipi, que prohibía a los Bancos transferir letras y pagarés que estaban autorizados a adquirir (The Planter's Bank of Mississipi y T. L. Sharp, 6 How. 301); f) la ley del Estado de Georgia, sancionada en 1870, que disponía que en todos los pleitos pendientes por deudas o contratos anteriores a Junio 1º de 1865, el actor no obtendría sentencia a menos que apareciesen pagados todos los impuestos por cada año desde que se hizo el contrato; y además, que en todos los casos de deudas, el demandado podría compensar todas las pérdidas que hubiera sufrido su propiedad a consecuencia de la última guerra (Walker v. Whitehead, 16 Wall. 315), etc. Ninguno de esos casos en que el apelante se apoya, dijo la Corte, "es directamente aplicable al caso '*sub lite*', en vista de las condiciones que la ley de Minnesota trata de salvaguardar los intereses del acreedor hipotecario y comprador durante el plazo prorrogado. Ciertas consideraciones (o expresiones) generales contenidas en esos Fallos: fueron más allá de los que ellos requerían" ("obiter dicta").

"No sólo está calificada la disposición constitucional por la medida de gobierno (o facultad) que el Estado conserva sobre los procedimientos (o remedios) de amparo, sino que también el Estado continúa poseyendo autoridad a fin de salvaguardar los intereses vitales del pueblo. No importa que la legislación apropiada para esa finalidad "tenga por resultado el modificar o abrogar los contratos existentes" (Stepenson v. Binford, 287, U. S. 251). "No sólo las leyes existentes gravitan en los contratos para fijar las obligaciones entre las partes, sino que la reserva de los atributos esenciales del poder soberano gravita también en los contratos como un postulado del orden legal. La política (o plan de acción) de proteger los contratos contra la alteración, presupone el mantenimiento de un gobierno por virtud del cual las relaciones contractuales tienen valor; un gobierno que conserva la autoridad adecuada para asegurar la paz y el bienestar de la sociedad. Este principio, de armonizar la prohibición constitucional con el necesario residuo de poder del Estado, ha tenido reconocimiento progresivo en los Fallos: de esta Corte".

Después de referir otros casos, cita la opinión de la Corte expresada por el Juez Brewer (166, U. S. 685): "Pero en todos los contratos, sean hechos entre los Estados e individuos, o entre individuos solamente, entran condiciones que no surgen de los términos literales del contrato mismo; ellas van implícitas en virtud de la preexistente y más alta autoridad de las

leyes de la naturaleza, de las naciones, o de la comunidad, a la cual las partes pertenecen; ellas siempre se presumen y siempre debe presumirse que son conocidas y reconocidas por todos, obligan a todos y por lo tanto, no necesitan estipularse expresamente, porque esto nada agregaría a su propia fuerza. Todo contrato está subordinado a ellas y debe admitir su gobierno, como condiciones inherentes y soberanas donde quiera que ocurra la necesidad de su ejecución"...

"Los intereses económicos del Estado deben justificar el ejercicio de su poder protector, continuo y dominante, no obstante su injerencia en los contratos". Cita a continuación el caso de Manigault v. Springs (199 U. S. 473), en el que la Corte Suprema dijo: "Es jurisprudencia establecida por esta Corte que la prohibición de las leyes que alteren las obligaciones de los contratos, no impide al Estado ejercer los poderes de que se halla investido para promover el bien público o que son necesarios para el bienestar general del público, aunque por ello puedan ser afectados los contratos celebrados entre individuos. Este poder, que en sus varias ramificaciones es conocido como el poder de policía, es un ejercicio del soberano derecho del gobierno para proteger la vida, salud, moral, solaz ("confort") y bienestar general del pueblo, y es superior a cualesquiera derechos emergentes de los contratos entre los individuos". Cita los Fallos: de los tomos 248, U. S. 372; 251 U. S. 228; 279 U. S. 125; y 249 U. S. 269, y agrega: "Se recalca el argumento de que en los casos que hemos citado sólo estaba afectada incidentalmente la obligación de los contratos. Este argumento proviene de un concepto erróneo. La cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directamente o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo, y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad"... "Indudablemente, cualquiera cosa (o sea lo que fuere) que es reservado del poder del Estado debe ser compatible con el espíritu de la limitación constitucional de ese poder. El poder reservado no puede ser interpretado en el sentido de destruir la limitación, ni la limitación debe ser interpretada en forma que destruya el poder reservado en sus aspectos esenciales. Deben ser interpretados el uno en armonía con el otro. Este principio impide (o excluye) una interpretación que permitiera a un Estado el adoptar como programa el repudio de las deudas o la destrucción de los contratos o la negación de los medios para hacerlos cumplir. Pero de ello no se sigue que no puedan surgir condiciones en las cuales, una restricción temporaria en la ejecución, no sea compatible con el espíritu y el propósito de la cláusula constitucional; y así el encontrar que está dentro del alcance del poder reservado del Estado el proteger los intereses vitales de la comunidad. No puede sostenerse que la prohibición constitucional debería interpretarse como que impide intervenciones limitadas y temporarias respecto al cumplimiento forzoso de los contratos, si ellas fuesen necesarias por una grande calamidad pública, como el incendio, la inundación o el terremoto (249 U. S. 47). La reserva del poder del Estado, apropiada para esas condiciones extraordinarias debe considerarse que es parte de todos los contratos, como es la reserva del poder del Estado a fin de proteger el interés público en las otras circunstancias a que nos hemos referido. Y si el poder del Estado existe para dar alivio temporario contra la ejecución de los contratos en presencia de desastres debidos a causas físicas, como fuego, inundación o terremoto, no puede decirse que ese poder sea inexistente cuando necesidades públicas urgentes que requieran el mismo alivio, son producidas por causas económicas. Cualquier duda que pudiera haber habido, de que el poder protector del Estado, su poder de policía, pueda ejercitarse —sin violar el espíritu del precepto de la Constitución Federal— en impedir gubernativamente la inmediata y liberal ejecución de las obligaciones de los contratos mediante una restricción temporal y condicional, cuando de otro modo sufrirían los vitales intereses públicos, fue disipada por nuestros Fallos relativos a la ejecución de las cláusulas de los contratos de arrendamiento durante un período de escasez de alojamiento" (ver Block v. Hirsh, 256 U. S. 135; M. Brown Holding Co. v. Feldman, 256 U. S. 170;

Edgar A. Leavy Leasing Co. v. Siegel, 258 U S. 242). En esos tres casos se invocó por los propietarios de las casas, que las leyes estaduales que "prohibían el desalojo de los inquilinos" y "el cobrar a éstos un alquiler mayor que lo que una Corte estimara en concepto de indemnización justa y razonable", violaban la cláusula constitucional que prohíbe a los Estados alterar los contratos. En los tres casos la Corte Suprema sostuvo la constitucionalidad de las leyes estaduales, como un legítimo ejercicio del poder de policía de los Estados. En los dos primeros expresó la opinión de la mayoría de la Corte el decano de la misma Mr. O. W. Holmes, cuya sabiduría ha sido comparada con la de Marshall y a quien se le ha llamado el "profeta de la Constitución". Y en el último (fallado conjuntamente con la causa West End Avenue v. H. R. Stern) la expresó el Juez J. H. Clarke, formando parte de la mayoría el ex Presidente de la Nación Mr. William H. Taft, que a la sazón (Marzo 2 de 1922) ocupaba la presidencia de la Corte Suprema. Sólo tres miembros de ésta discordaron con el fallo de la mayoría (Mc. Kenna, Van Devanter y Mc. Reynolds), en el cual ese Tribunal reprodujo íntegramente la interpretación expresada por Holmes en los anteriores (Block v. Hirh y Brown v. Feldman). La Corte decidió esos casos con argumentos análogos a los expresados doce años más tarde por el actual presidente de la Corte Mr. Hughes, en el caso Minnesota antes referido. Después de demostrarse la constitucionalidad de la ley de alquileres del distrito de Columbia en el primer caso y las de New York en los otros tres, en cuanto a la prórroga del plazo de la locación aun cuando éste venciera antes, según el contrato, consideró lo relativo al monto del alquiler en los siguientes términos: "El punto principal contra la ley es que los inquilinos están autorizados a permanecer en posesión por el mismo precio que pagaban antes a menos que éste sea modificado por la comisión creada por la ley (para fijar el precio justo y razonable); y que por ello se ha derribado ("cut down") el uso de la propiedad y el derecho del propietario de hacer lo que quiera con lo suyo, y los contratos que le agraden. Pero si el interés público debe restablecerse, la regulación de los precios es una de las primeras formas en que ella se afirma, y la validez de tal regulación ha sido reconocida desde el caso de Munn v. Illinois, 94 U. S. 113 (fallado en Marzo 1º de 1877). Se dice que un elevador de granos puede abandonar, su negocio, mientras aquí el uso está pegado ("fasten upon") a la tierra. El poder de abandonar el negocio, cuando existe, es una respuesta ilusoria para las compañías de gas y aguas corrientes; pero no debemos detenernos en eso. La regulación se ha impuesto y se justifica sólo como una medida temporaria (ver Wilson v. New, 243 U. S. 332; Smith v. Mills, 253 U. S. 206). Un límite en el tiempo, para salvar una perturbación pasajera, bien puede justificar una ley, que no podría ser sostenida como un cambio permanente"... Esta ley "ya menos lejos que las restricciones puestas a los derechos de los propietarios de dinero por las más discutidas leyes sobre usura. La preferencia dada al locatario en posesión es el incidente casi más necesario del gobierno y es tradicional en el derecho inglés. Si el locatario quedara sometido al poder del propietario para desalojarlo, fracasaría el esfuerzo para limitar el derecho del propietario..." "Mientras la ley esté en vigor, hay poco que decidir, excepto si el alquiler o la renta fijada es razonable y sobre esta cuestión las Cortes han dado la última palabra. Ella tiene por objeto el asegurar una rápida y sumaria aplicación de la ley, y no podemos decir que la suspensión de los remedios ordinarios no era un precepto razonable de una ley razonable, en su finalidad y espíritu. El actor obtuvo sentencia favorable sobre la base de la nulidad de esa ley y desde el principio hasta el fin ("rootand branch"). Esa sentencia debe ser revocada. Y así se decidió" (Block v. Hirsh, 256 U. S. 135 a 159; y los siguientes casos análogos: Brown v. Feldman, 256 U. S. 170 a 199; Leavry Leasing v. Siegel, y West End Avenue v. Stern, 258 U. S. 242 a 250). El presidente de la Corte termina su exposición, en el caso Home Building v. Blaisdell que venimos refiriendo, haciendo una síntesis de los Fallos de la Corte Suprema americana, demostrativa de la sabia doctrina y amplitud de criterio que campea en todas sus decisiones. Dice así: "Es manifiesto, de la revista que hacemos de nuestras decisiones que ha habido una creciente valorización de las necesidades públicas y de la necesidad de encontrar fun-

damento a una avenencia razonable entre los derechos individuales y el bienestar público. La limitación del dominio público, la presión del constante aumento de la población; la interdependencia de las actividades de nuestro pueblo y la complejidad de nuestros intereses económicos, han conducido inevitablemente hacia una creciente utilización de la organización social, con el objeto de proteger las bases mismas de la actividad individual. Donde, en tiempos pasados, se pensaba que sólo los negocios (o asuntos) de los individuos o de las clases sociales estaban comprometidos y que los del Estado apenas estaban remotamente rozados, posteriormente se ha encontrado que estaban directamente afectados los intereses fundamentales del Estado; y que la cuestión ya no es más solamente la de un contratante contra otro, sino del uso de los medios razonables para salvaguardar la estructura económica sobre la cual reposa el bienestar de todos. No es admisible la réplica de que esta necesidad pública no fue comprendida (o sospechada) un siglo ha, ni insistir en que aquello que significó el precepto constitucional según el criterio de entonces, deba significar hoy según el criterio actual ("visión of our time"). Si se declarara que la Constitución significa hoy, lo que significó en el momento de su adopción, ello importaría decir que las grandes cláusulas de la Constitución deben confinarse a la interpretación que sus autores les habían dado, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo, y ello expresaría su propia refutación". "Para prevenirse contra tal concepto estrecho, fue que el presidente de la Corte Mr. Marshall expresó la memorable lección: "No debemos olvidar jamás que es una Constitución lo que estamos interpretando (Mac. Culloch v. Maryland, 4 Wheat 316, 407) una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas crisis de los asuntos humanos". Cuando consideramos las palabras de la Constitución, dijo la Corte, en Missouri v. Holland, 252 U. S. 416, 433, debemos darnos cuenta (o hacernos cargo: "realize") que ellas dieron vida a un ser cuyo desarrollo no pudo ser previsto completamente por sus creadores mejor dotados... El caso que examinamos debe ser considerado a la luz de nuestra experiencia total y no solamente en lo que se dijo un siglo ha".

Antes de continuar con la síntesis de la jurisprudencia americana, es interesante y de la mayor importancia el advertir, que ese concepto amplio, de uno de los más grandes jueces norteamericanos (Marshall), que destaca el presidente de la Corte Americana Mr. Hughes, al que adhirió antes —Marzo 20 de 1922— el ex Presidente de la Nación, como presidente de la Corte Mr. Taft (*"in re":* Leavy Leasing Co. v. Siegel 258 U. S. 242, caso de la ley de alquileres de Nueva York) es el mismo que expresó el eminente magistrado y jurisconsulto Ballot-Baupré primer presidente de la Corte de Casación, en ocasión de celebrarse el centenario del Código Civil francés. Decía que muchos jueces franceses a semejanza de los ingleses y norteamericanos "habían sabido no solamente aplicar la ley cuando era oscura sino completaria cuando era deficiente, suplirla cuando les parecía muda, y adaptar el texto, liberal y humanamente, a las realidades y exigencias de la vida moderna, s*in re*zagarse a buscar obstinadamente cuál había sido, hace cien años, el pensamiento de los autores del código al redactar tal o cual artículo". Concepto análogo al de Paul Desehanel, ex presidente de Francia, expresado al inaugurar el Colegio libre de ciencias sociales de París (en 1910), que dijo: "La introducción de las ciencias sociales y económicas en el conjunto de los estudios jurídicos, ha renovado toda la técnica. No sólo la inspiración legislativa, sino la interpretación de las leyes por la doctrina y la jurisprudencia, no pueden permanecer fuera de las corrientes profundas de la vida social. No hay un jurista moderno que no se preocupe de poner su interpretación en armonía con las necesidades actuales y con las ideas ambientes o circundantes". El mismo que expresa Ihering, al afirmar "que no son los hechos los que deben seguir al derecho, sino que es el derecho el que debe seguir a los hechos"; y Boutroux, al enseñar "que son los conceptos los que deben adaptarse a la vida, y no la vida ceder su lugar a los conceptos" ("Les méthodes jurídiques". Conferencias

dadas por profesores universitarios en el Colegio libre de ciencias sociales en 1910, publicadas con prefacio de Paul Desehanel).

Y continúa diciendo Mr. Hughes en el fallo Home Building v. Blaisdell, que venimos refiriendo: "Tampoco es saludable intentar una distinción sutil entre el espíritu de las palabras de la Constitución y el de su aplicación. Cuando consideramos la cláusula sobre inalterabilidad de los contratos y las decisiones que la han expresado en armonía con el poder esencial reservado a los Estados para proteger la seguridad de sus pueblos, no encontramos justificación alguna para la conclusión de que la cláusula ha sido torcida, por estas decisiones de su correcto significado, o que los fundadores de nuestro gobierno habrían interpretado diferentemente la cláusula si ellos hubieran tenido ocasión de asumir esa responsabilidad en las más recientes condiciones. El vasto cuerpo de legislación que se ha desarrollado fue desconocido por nuestros padres, pero se cree que ha preservado el contenido esencial y el espíritu de la Constitución. Con un reconocimiento progresivo de las necesidades públicas y de la relación del derecho individual con la protección del público, la Corte ha procurado impedir la perversión (o corrupción) de la cláusula a través de su uso, como un instrumento que asfixie la capacidad de los Estados para proteger sus intereses fundamentales. Este desarrollo es el producto de las semillas plantadas por nuestros padres. Es la evolución prevista en las proféticas palabras del Juez Johnson en el caso Ogden v. Saunders, ya citado. Y los gérmenes de las decisiones posteriores se encuentran en los casos anteriores de Charles River Bridge v. Warren Bridge, 11 Peter 420, y West River Bridge Co. v. Dix, 6 How 507, en los cuales se sostuvo el derecho de la comunidad en contra de la poderosa insistencia sobre la cláusula sobre la inalterabilidad del contrato. El principio de esta evolución es, como lo hemos visto, que la reserva de un uso razonable del poder del Estado está contenida en todos los contratos, y no hay una mayor razón para rechazar la aplicación de este principio tanto a las hipotecas de Minnesota cuanto a los arrendamientos de Nueva York".

"Aplicando el criterio establecido por nuestras decisiones, concluímos que: 1º existía en Minnesota una emergencia que dio una ocasión adecuada para el ejercicio del poder reservado del Estado a fin de proteger los intereses vitales de la comunidad; 2º la ley fue dirigida a un fin legítimo, es decir, no fue para mera ventaja particular de los individuos sino para la protección de un interés fundamental de la sociedad; 3º en vista de la naturaleza de los contratos en cuestión —hipotecas de incuestionable validez— el alivio, proporcionado y justificado por la emergencia, a fin de no contravenir la cláusula constitucional, sólo podía ser apropiado a esa emergencia bajo condiciones razonables; 4º las condiciones sobre las cuales es prorrogado el plazo de redención no parece ser irrazonable… Es importante el hecho de que los acreedores son, en la mayor parte, compañías de seguros, bancos, y compañías que invierten capitales en hipotecas. Estas, y los acreedores hipotecarios particulares por pequeñas inversiones, no buscan casas ni la oportunidad de ocuparse en el campo. Su interés principal, está en la protección de sus valores invertidos. No tiene importancia que haya o pueda haber, casos individuales con otra mira. La legislación tenía que considerar la situación general o típica. El alivio proporcionado por la ley ha considerado tanto el interés de los acreedores hipotecarios cuanto el de los deudores hipotecarios. La legislación trata de impedir la ruina inminente de ambos, por medio de una medida moderada de alivio; 5º la ley es de vigencia temporal. Está limitada a la exigencia que la requirió… Por ello pensamos que la ley de Minnesota, como ha sido aplicada, no viola la cláusula sobre inalterabilidad del contrato de la Constitución Federal. Si la legislación es prudente o imprudente, como política, es una cuestión que no nos concierne… Tampoco pensamos que la ley niegue al apelante la igual protección de las leyes. La clasificación hecha por la ley, no puede considerarse arbitraria". El fallo de la Corte de Minnesota fue confirmado.

Casi dos meses después de dictada esa sentencia, en Marzo 5 de 1934, la misma Corte Suprema de EE.UU. de América tuvo ocasión de refirmar el poder de policía de los Estados, con ocasión de la apelación deducida por Leo Nebbia contra el Estado de Nueva York, por inconstitucionalidad de la ley de ese Estado que creaba una comisión autorizada para fijar el precio mínimo que debía pagarse a los granjeros productores de leche y los que debían cobrar los intermediarios según fueran comerciantes mayoristas o minoristas. La mayoría de la Corte dijo: "Una diferencia entre el precio fijado para la venta de leche por un mayorista y el precio fijado para los minoristas distribuidores al consumidor está basada en una justa distinción entre las dos clases de comerciantes y no le priva al primero de la igual protección de las leyes"...

"Bajo nuestra forma de gobierno el uso de la propiedad y la celebración de los contratos son normalmente asuntos de interés privado y no público. La regla general es que ambos deben estar libres de la injerencia gubernativa. Pero ni los derechos de propiedad ni los derechos contractuales son absolutos (v. Munn v. Illinois, 94 U. S. 113, etc.), porque el gobierno no puede existir si el ciudadano puede usar a voluntad de su propiedad en detrimento de sus conciudadanos, o ejercer su libertad de contratar con perjuicio de ellos. Tan fundamental como el derecho individual es el derecho de la comunidad (o público) para regularlo en el interés común. Como lo dijo Marshall, tales leyes son "una parte de la inmensa masa de legislación que abarca cualquier cosa dentro del territorio del Estado..., todo lo que pueda ser más ventajosamente ejercido por los Estados mismos. Leyes de inspección, cuarentena o salud, de cualquier clase, tanto como leyes para regular el comercio interno de un Estado... son partes componentes de esa masa" (Gibbons v. Odgen, 9 Wheat 1, 203). Cita después el fallo "*in re*" New York v. Miln, 11 Pet. 102, 139 y la opinión del presidente de la Corte Mr. Taney expresada en la causa 5 How 504, 583, en la que el eminente Juez, dijo: "¿Pero qué son los poderes de policía del Estado? Ellos son nada más ni menos que los poderes de gobierno inherentes a toda soberanía en la extensión de sus dominios. Y si un Estado sanciona leyes de cuarentena, o para castigar faltas, o para establecer Cortes de justicia, o requiriendo que ciertos instrumentos sean registrados, o para regular el comercio dentro de sus propios límites, en cualquier caso él ejerce el mismo poder; es decir, el poder de soberanía, el poder de gobernar hombres y cosas dentro de los límites de su dominio. Es en virtud de este poder que él legisla; y su autoridad para hacer regulaciones del comercio es tan absoluta como lo es su poder de sancionar leyes sobre la salud, excepto en cuanto ha sido limitado por la Constitución Federal (5 How 504)".

"Esta Corte ha sostenido desde largo tiempo que el poder de promover el bienestar general es inherente al gobierno. Este poder lo tienen el Gobierno Federal y también los gobiernos estaduales en su capacidad soberana, relativa a todos los asuntos sometidos a su jurisdicción (9 Wall, 41; 114 U. S. 196) y no ha sido cedido al Gobierno Federal, como lo demuestran las citas hechas antes. Estos derechos correlativos, el del ciudadano a ejercer exclusivo señorío sobre su propiedad y de contratar libremente sobre sus negocios, y el del Estado de regular el uso de la propiedad y la dirección de los negocios siempre están en colisión (u oposición). No puede imaginarse ejercicio alguno del derecho individual que, en algún aspecto, y como quiera que sea leve, no afecte a la comunidad (o al público); ni el ejercicio de la facultad legislativa para regular la dirección de los ciudadanos, que en alguna extensión, no cercene la libertad o afecte la propiedad. Pero solamente supeditado a la restricción constitucional el derecho individual debe ceder (o rendirse) a las exigencias públicas".

La 5ª enmienda en la esfera de la actividad federal, y la 14ª con relación a la acción estadual, no prohiben la regulación gubernativa para promover el bienestar general (175 U. S. 211;

113 U. S. 27; 200 U. S. 561). Ellas solamente condicionan el ejercicio del poder reconocido, asegurando que la finalidad será cumplida por medios compatibles con el debido proceso legal. Y la garantía del debido proceso legal, como a menudo se ha sostenido, sólo requiere que la ley no sea irrazonable, arbitraria o caprichosa, y que los medios elegidos tengan una relación real y sustancial con el objeto o finalidad que se procura alcanzar. Así resulta que una regulación justa para una clase de negocios, o en determinadas circunstancias, puede ser injusta para otra clase de negocios, o para los mismos negocios bajo otras circunstancias, porque la razonabilidad de cada regulación depende de los hechos pertinentes. En nuestros Fallos: abundan los casos en que el ciudadano, individuo o corporación, ha invocado vanamente la 14ª enmienda para resistir el ejercicio necesario y apropiado del poder de policía.

La Corte ha sostenido repetidamente las restricciones al goce de la propiedad privada en interés de la comunidad. Los derechos del propietario deben estar subordinados a las necesidades de otros propietarios cuyos negocios son vitales para los superiores intereses de la comunidad (198 U. S. 361; 200 U. S. 527). El Estado puede gobernar el uso de la propiedad de diversos modos... Las leyes sancionadas para suprimir la inmoralidad, en interés de la salud, para asegurar prácticas justas en el comercio y para salvaguardar los intereses de los depositantes en los Bancos, han sido consideradas consistentes con el debido proceso de ley (248 U. S. 365; 226 U. S. 578; 240 U. S. 510; 242 U. S. 539; y 219 U. S. 270, entre otros).

Esas regulaciones no sólo afectaban el uso de la propiedad privada sino que también se interponían, embarazaban o impedían ("interfered") el derecho individual del contrato. Son numerosos los casos que en una regulación justa ha restringido el derecho del contrato (169 U. S. 366; 231 U. S. 320; 264 U. S. 292; 208 U. S. 412; 190 U S. 169; 173 U. S. 404; 211 U. S. 539; y 243 U. S. 188, entre otros). La Constitución no garantiza el privilegio ilimitado de ocuparse de un negocio o de conducirlo como a uno le plazca. Ciertos negocios pueden ser prohibidos (184 U. S. 425; 274 U. S. 392; 264 U. S. 370; 219 U. S. 114, entre otros) y el derecho de dirigir un negocio o de continuar un oficio puede ser condicionado (241 U. S. 340; 248 U. S. 365; 233 U. S. 389; 279 U. S. 337; y 284 U. S. 335, entre otros).

"La legislación concerniente a la venta de mercaderías, y que incidentalmente afecta los precios, ha sido repetidamente considerada válida. En esta clase caen las leyes que prohíben la competencia injusta según la cual se cobran precios menores en una localidad que los que se cobran en otra (226 U. S. 157) o dando inducimientos o ventajas a los compradores (240 U. S. 342) y otras formas de discriminación en los precios (278 U. S. 245). La política relativa a la libre competencia ha producido leyes federales y estaduales prohibiendo los monopolios (196 U. S. 447; 197 U. S. 115; y 258 U. S. 451, entre otros) que han sido declaradas válidas. Y, por otra parte, cuando la política de un Estado aconsejaba que debía concederse un monopolio, las leyes que tenían ese efecto fueron consideradas que no atacaban las garantías constitucionales (16 Wall 36; Block 603; y 137 U. S. 86). Más aún, el Estado o la Municipalidad puede hacer competencia en los negocios a los particulares y así, efectivamente aunque indirectamente gobernar los precios cobrados por ellos".

"La industria de la leche de Nueva York ha sido objeto de una persistente y drástica regulación en interés del público. La investigación legislativa es demostrativa del hecho que, por unas y otras razones la competencia ilimitada agravó los males existentes, y que la ley normal de la oferta y la demanda era insuficiente para corregir los ajustes defectuosos en detrimento de la comunidad. La investigación descubrió competencias destructivas y desmoralizantes y prácticas injustas de comercio que venían a parar en precios al menudeo que reducían los ingresos del granjero más abajo del costo de producción...".

"Se nos dice que porque la ley intenta gobernar (o contralorear) los precios, ella deniega el debido proceso de ley. El apelante sostiene que la fijación gubernativa de los precios es un tipo de regulación absolutamente prohibido, y se funda en la enmienda 14ª desliza el argumento de que el gobierno de los precios es *"per se"* irrazonable e inconstitucional, salvo que se aplique a negocios afectados con un interés público... o a negocios que por su naturaleza constituyan un monopolio. La industria de la leche no posee ninguna de esas características; y, por lo tanto, no estando afectada por un interés público, su precio no puede ser gobernado por el Estado".

"Nosotros debemos reconocer también, de inmediato, que la industria de la leche, en el sentido usual de la frase, no constituye un servicio público. El apelante tiene razón al afirmar que en el caso no existe monopolio ni una práctica monopolista o de acaparamiento. Va sin decir que los que se ocupan en el negocio, en manera alguna gozan de una concesión o franquicia para conducir sus actividades. Pero, si la industria, está sometida a regulación en interés del público, ¿qué principio constitucional impide al Estado el corregir los precios por medio de la legislación? Creemos que no existe tal principio. La cláusula del debido proceso no hace mención de ventas ni de precios, más de lo que dice de negocios o contratos o edificios u otros incidentes de la propiedad. El pensamiento que parece, no obstante, haber persistido, es que hay algo peculiarmente sacrosanto acerca del precio que uno puede cobrar por lo que hace o vende, y que, de cualquier modo que puedan regularse otros elementos de la manufactura o comercio, con efectos incidentales sobre el precio, el Estado es incapaz de gobernar el precio mismo. Esta opinión ha sido rechazada hace muchos años. Munn v. Illinois, 94 U. S. 113. A continuación la Corte explica el amplio alcance de este fallo y recuerda las palabras siguientes: "Es manifiesto que desde la adopción de la 14ª enmienda, no se supuso que las leyes que regulan el uso y aun el precio del uso, de la propiedad privada, necesariamente privan al propietario del debido proceso de ley. Ellas pueden hacerlo en determinadas circunstancias, y en otras no. La enmienda no afecta la ley en este aspecto; ella simplemente impide a los Estados el hacer lo que pueda importar una privación...".

La piedra de toque del interés público en cualquier negocio, sus métodos y precios, claramente no está en el goce de una franquicia del Estado. Ni tampoco en el goce de un monopolio; porque en el caso Brass v. North Dakota, 153 U. S. 391, fue sostenido un análogo gobierno de los precios de elevadores de granos, no obstante de existir una prueba abrumadora e indiscutida de que existían seiscientos elevadores de granos a lo largo del Ferrocarril Gran Norte, en Dakota Norte; que en la misma estación donde estaba situado el elevador del demandado, operaban otros dos, y de que el negocio estaba en aguda competencia en todo el Estado. En el caso German Alliance Inc. Co. v. Lewis, 233 U. S. 389, se sostuvo "que una ley que fijaba el monto de los premios en seguros contra incendio, no negaba el debido proceso. Aunque el negocio de los aseguradores no dependiera de una franquicia o concesión del Estado, ni había amenaza de monopolio, dos factores hacían razonable la regulación. Ellos eran, la casi universal necesidad de protección contra el incendio, y el hecho de que mientras todos los aseguradores competían en el negocio, todos fijaban los premios por riesgos similares de acuerdo con una tarifa de precios convenida. La Corte tuvo buen cuidado de destacar que era imposible el establecer una clasificación amplia y general de negocios con relación a la cual la regulación de los precios sería arbitraria, y lo contrario".

"Muchas otras sentencias demuestran que el carácter privado de un negocio no lo exime de la regulación de los precios. Las leyes usuarias fijan el precio que puede ser cobrado por el uso del dinero, aun cuando no pueda imaginarse, un negocio de carácter más esencialmente privado que el préstamo del capital privado. 218 U. S. 563. La compensación a pagar por sus trabajos a los agentes de seguros puede ser regulada, aun cuando sus contratos son privados,

porque el negocio de seguros es considerado que es adecuado para someterlo al gobierno o contralor público. 282 U. S. 251. Las leyes que establecen las sumas que pueden cobrar los procuradores por la tramitación de ciertos juicios —asunto de carácter individual y privado—, no importan violar la garantía del debido proceso. 157 U. S. 160; 250 U. S. 208, etc. Las corporaciones que poseen corrales para haciendas "aunque no sean acarreadores comunes, ni trabajen en un asunto que tenga un carácter público, hacen un trabajo en el cual el público tiene interés y sus precios pueden ser gobernados". 183 U. S. 79, etc.

Es manifiesto que no existe una clase o categoría cerrada de negocios afectados por un interés público; y, por ello, la función de los tribunales, en la aplicación de la 5ª y 14ª enmiendas, es determinar en cada caso si las circunstancias justifican la disputada regulación como un razonable ejercicio de la autoridad gubernativa, o condenarla como arbitraria o discriminatoria, 262 U. S. 522. La frase "afectada con un interés público", puede, según la naturaleza de las cosas, significar nada más que esa industria, por razón adecuada, está sujeta al gobierno para el bien público. En las varias sentencias de esta Corte, en que las expresiones "afectada con un interés público" y, "revestida con un interés público" han sido sostenidas como criterio de la validez del gobierno (o contralor) del precio, se ha reconocido que ellas no son susceptibles de definición, y constituyen una prueba insuficiente de la legislación dirigida a regir los precios y prácticas en los negocios (262 U. S. 522; 273 U. S. 418; 277 U. S. 350; y 278 U. S. 235). En cuanto concierne a la exigencia del debido proceso de ley, y en ausencia de otra restricción constitucional, un Estado es libre para adoptar cualquier política económica que pueda razonablemente ser considerada conveniente para promover el bienestar general, y poner en vigor esa política por medio de la legislación adecuada a sus finalidades. Las Cortes carecen de autoridad para declarar esa política, o para ponerla de lado cuando ya ha sido declarada por el Poder Legislativo. Si las leyes sancionadas tienen una relación razonable con el justo propósito legislativo, y no son ni arbitrarias ni discriminatorias, las exigencias del debido proceso legal están satisfechas, y el fallo judicial a ese efecto hacen de una Corte "funtus officio". "Si la libre acción de las leyes regulares de la competencia es un régimen prudente y saludable para la industria y el comercio, es una cuestión económica que esta Corte no necesita considerar ni decidir (193 U. S. 197 y 337). Y es igualmente claro que si la política legislativa debe sujetar o frenar la competencia perjudicial e ilimitada por medidas que no son arbitrarias ni discriminatorias, no corresponde a las Cortes decidir que ese régimen o Gobierno ("rule") es imprudente. Respecto a la sabiduría, discernimiento o buen criterio ("wisdom") de la política adoptada, y la educación o practicabilidad de la ley sancionada para alcanzarla, las Cortes carecen de autoridad y competencia para tratarlas. El rumbo de las decisiones de esta Corte demuestran una firme adhesión a esos principios. Innumerables veces hemos dicho que la Legislatura es originalmente el juez de la necesidad de tal sanción, que todas las presunciones posibles están en favor de la validez, y que aun cuando la Corte pueda tener opinión contraria a la sabiduría o buen criterio de la ley, ella no debe ser anulada a menos que claramente ("palpably") exceda el Poder Legislativo (211 U. S. 539; 240 U. S. 369, 385; 253 U. S. 233; 282 U. S. 251; y 289 U. S. 98). En el pasado, los cuerpos legislativos han tratado de promover la libre competencia por leyes dirigidas contra los "trust" y monopolios. La consiguiente injerencia en la propiedad privada y la libertad de contratar, no ha autorizado a las Cortes para dejar de lado esas leyes como violatorias del debido proceso de ley. Cuando se consideró que el interés público requería la fijación de precios mínimos, ese medio ha sido sostenido (289 U. S. 130; 287 U. S. 251; 261 U. S. 184). Si por el contrario, el cuerpo legislativo, en su esfera de acción, decide que de las condiciones o prácticas en una industria resulta una competencia excesiva, que es inadecuada para salvaguardar los intereses de los consumidores (289 U. S. 130) produce un derroche perjudicial para el público, amenazando con disminuir al fin la oferta de un artículo necesario para el pú-

blico, o presagia la destrucción de la industria misma, las leyes pertinentes sancionadas en un esfuerzo honesto para corregir las consecuencias amenazadas, no pueden ser dejadas de lado porque la regulación adoptada fijó precios considerados razonablemente, por la Legislatura, ser los justos, para aquéllas que se ocupan en la industria y para el público consumidor. Y esto es especialmente así donde, como aquí, el defectuoso ajuste ("malad justement") lo es del precio, que amenaza perjudicar o dañar al productor en un extremo de la serie y al consumidor en el otro. La Constitución no asegura a nadie la libertad para conducir sus negocios de tal manera que inflija daño o perjuicio en general, o a un grupo substancial del pueblo. El gobierno o contralor del precio, como cualquiera otra forma de regulación, es inconstitucional solamente si es arbitraria, discriminatoria o manifiestamente desatinada (Impertinente o fuera de razón): "irrelevant" con la política que la Legislatura es libre para adoptar, y por lo tanto si constituye una innecesaria e injustificable (o inexcusable: "unwarranted") interferencia en la libertad individual. En su mérito, declaróse la validez de la ley de Nueva York antes referida en virtud de la cual la comisión creada fijó el precio a pagarse al productor de leche, la ganancia que podían obtener los intermediarios según fueran mayoristas o minoristas, y el precio que debía pagar el consumidor (todo bajo las penas establecidas, y con derecho, por parte de la comisión de inspeccionar los libros, papeles y archivos de cualquier persona ocupada en la industria de la leche, considerándose delito la violación de cualquier cláusula del art. 25, o de cualquiera orden legal de la comisión" (párrafo 307).

9º) La sentencia recurrida que declara la inconstitucionalidad de la ley 11.741 se funda especialmente en la doctrina expresada por esta Corte en el caso Horta v. Harguindeguy (Fallos: 137:47), en el cual se cambió la sostenida anteriormente en la causa Ercolano v. Lanteri de Renshaw (Fallos: 136:161), que se fundó precisamente en la constante doctrina mantenida por la Corte Suprema de EE.UU. de América en el caso Munn v. Illinois (94 U. S. 113), en los Granger Cases (94 U. S. 155) y en otros, concordantes todos con esas decisiones. Esta Corte tuvo en cuenta para cambiar la jurisprudencia sentada en los casos Ercolano v. Lanteri de Renshaw, Etchehon v. Páez, Hayes y otro, González v. Campos (Fallos: 136:161 y 193), la circunstancia de que en el caso Horta v. Harguindeguy existía contrato escrito, con la disidencia del entonces Presidente de la Corte doctor Bermejo que sostuvo en todos los casos —hubiera o no contrato escrito— la misma doctrina mantenida por la minoría de la Corte Suprema Norteamericana en la causa Munn v. Illinois, fallado en marzo de 1877, que fue expresada por el Juez de la Corte Mr. Field y votada también por el Juez Strong contra los siete jueces de la mayoría cuyo voto expresó el Juez Waite. Es la misma que en todos los Fallos: anteriores, citados en el considerando 7º, sostuvo la minoría de esa Corte. Al criterio amplio ("broad and plenary") del poder de policía o de legislación, sostenido por la mayoría de esa Corte, desde hace más de un siglo por Marshall y Johnson, se opuso siempre el criterio restringido o literal ("narrow or literal") que es el de Blackstone, expresado hace casi dos siglos en "Comentaries", que fue el sostenido por la minoría de la Corte Suprema de EE.UU. de América, hasta en los Fallos: más recientes sobre las leyes de alquileres, decididos en 1921, y de moratoria hipotecaria y fijación de precios y utilidades, del corriente año 1934 referidos antes *"in extenso".*

Es indudable que la ley 11.741 que reduce el interés y prorroga el plazo para el pago del capital del préstamo para los deudores hipotecarios, es, desde el punto de vista constitucional, idéntica a la ley 11.157 que reducía el alquiler de las casas y prorrogaba el término de su ocupación a favor de los inquilinos (existiera o no contrato escrito como lo sostuvo en su disidencia el doctor Bermejo).

Un largo y meditado estudio de los Fallos: dictados por esta Corte con motivo de la impugnación hecha a la ley número 11.157 sobre alquileres, y de los fallos de la Corte Suprema

de los Estados Unidos, que casi siempre han inspirado nuestras decisiones cuando se han interpretado los mismos preceptos adoptados en nuestra Constitución, nos decide a mantener la jurisprudencia establecida en los casos Ercolano y otros análogos, que coincide con la de la Corte de Estados Unidos de América, pues la existencia o inexistencia de contrato escrito no cambiaba en lo más mínimo la situación del propietario cuya propiedad podía continuar ocupada por el inquilino por todo el término de la ley, y cuyo alquiler o renta se le restringía del mismo modo.

La regulación o restricción de los derechos del propietario de la ley 11.157 en cuanto a la prórroga del plazo y al máximo del alquiler que podía cobrarse, es, pues, exactamente la misma; y si ella puede regularse en un caso, también puede serlo en el otro. Todo depende del criterio que se sostenga acerca del derecho de propiedad y de las leyes que sin alterar ese derecho del propietario, se limiten, como las leyes 11.157 y 11.741, a regular su uso y goce.

De las doctrinas contrapuestas antes referidas, aceptamos la más amplia, porque ella es la que está más de acuerdo con nuestra Constitución que no ha reconocido derechos absolutos de propiedad, ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos, en la forma y extensión que el Congreso, en uso de su atribución legislativa (arts. 14, 28 y 67 de la Constitución) lo estime conveniente, a fin de asegurar el bienestar general; cumpliendo así, por medio de la legislación, los elevados propósitos expresados en el Preámbulo.

10º) Se podrá sostener, con el Código Civil, que las leyes disponen para lo futuro; no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos ya adquiridos (art. 3º); pero a ese precepto general se opone el art. 5º del mismo Código, según el cual "ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público". La ley 11.741 establece en su art. 8º "que todas sus disposiciones son de orden público; y, en consecuencia, que son nulas y sin ningún valor las renuncias a sus beneficios consignados en las convenciones particulares". Pero aunque esa ley no lo dijera, es indudable que tendría ese carácter de ley de orden público, dados los hechos y finalidades que la motivaron, revelados en la discusión que la precedió en ambas Cámaras del Congreso.

El "orden público" se confunde en el caso con el "interés público", el "bien público" o el "bienestar general". Ya hemos visto cómo se entendió ese concepto por esta Corte y por la de EE.UU. de América, en los casos a que se ha hecho referencia.

11º) Es interesante, aunque no sea necesario para esta sentencia que sólo debe fundarse en los preceptos constitucionales, el conocer qué ha entendido por "ley de orden público" el doctor Vélez Sársfield autor de nuestro Código Civil aprobado íntegramente por el Congreso Nacional, con todas sus notas y explicaciones.

En la nota que lleva el art. 5º del Cód. Civil, el autor del Código se remite a Duvergier con estas palabras: "Esta materia está perfectamente tratada en una memoria de Duvergier que se halla en la Revista de legislación del año 1845, p. 1". Y bien, Duvergier, después de explicar qué se entiende por derechos irrevocablemente adquiridos y por derechos en expectativa y de citar las opiniones de los jurisconsultos franceses favorables y contrarias a la suya, para los diversos casos que puedan presentarse en la aplicación del artículo, en los números 10 y 11 se refiere especialmente a la tasa del interés. La tasa del interés fijada por las convenciones particulares, se pregunta, ¿ha sido modificada por la ley de 3 de Septiembre de 1807?

¿Los intereses, sujetos al descuento por la antigua legislación han dejado de serlo por el solo hecho de la aparición de esa misma ley?

"Se resuelve negativamente una y otra cuestión. Pero, ¿es esto por aplicación de los principios generales? Mr. Merlin así lo cree. Yo por el contrario creo que, si la ley del 3 de Septiembre de 1807, no hubiera explicado formalmente su influencia sobre los contratos anteriores, se hubiera debido reducir a la tasa fijada por ella los intereses estipulados bajo el imperio de la antigua legislación a una tasa más alta. Sin duda que el acreedor habría estado autorizado para decir: Yo tenía un derecho adquirido, o por lo menos una expectativa cierta de recibir los intereses como los había arreglado la convención. La nueva ley no ha podido arrebatarme ese derecho o esa expectativa. Pero lo que sería evidentemente cierto, si se tratase de una legislación puramente relativa a los intereses privados, cesa de serlo en una materia que afecta al orden público. Luego la tasa del interés es una materia que las partes no pueden regir por sus convenciones. Es en nombre de la moral pública y del interés general que se ha establecido la disposición prohibitiva. Luego, su aplicación inmediata estaría justificada. He demostrado, en efecto que el principio de la no retroactividad debe ceder ante la necesidad de hacer cesar un mal que ataque la sociedad.

"Aquí (en Francia) el legislador no ha creído que el mal fuese bastante grave para que la reforma que introducía no pudiese ser suspendida en cuanto se refería a los contratos anteriores. Pero si lo ha dicho expresamente la cuestión entonces desaparece, y si no lo hubiera sido por el texto, habría debido adoptarse la solución que acabo de indicar".

Esta es también la opinión del jurisconsulto alemán R. Von Ihering expresada en "El espíritu del derecho romano" (vol. II, sec. IV, p. 75 y siguientes de la versión española de Príncipe y Satorres). Después de referir, este autor, el carácter de inviolabilidad de la ley de las XII Tablas, que mantuvo al derecho romano durante muchos siglos sobre una base fija e inquebrantable, agrega: "El derecho existe para realizarse, y sólo alcanza su espontaneidad, allí donde se realiza en toda su extensión, donde reina. El reinado del derecho pues, es el triunfo sobre la resistencia que le opone la injusticia, teniendo por condición precisa la preponderancia de la fuerza exterior y necesitando que esta preponderancia se halle siempre de parte del derecho. La misión del Estado es la de procurarse esta preponderancia en el interior de sus dominios y arrojarla siempre en la balanza del derecho". Se refiere después a la sanción de las "novoe tabulae" (que redujeron los intereses), con las cuales parecían que el Estado romano había sido infiel a su programa. Y agrega: ¿"No era, en efecto, desmentir ese programa, permitir, por las 'novoe tabulae', frustrar los derechos de los acreedores en favor de la masa de deudores? Pero nosotros, dice Ihering, responderemos con otra pregunta, que ya hemos dado como resuelta. ¿La realización implacable del derecho es el postulado extremo y más elevado de la idea jurídica? ¿No existe un fin más alto todavía ante el cual aquélla debe ceder?" Y agrega: "Son derechos adquiridos, se nos dirá. Cierto, pero no son derechos eternos. El pasado garantizó aquellos derechos pero no podía permitirse que tuvieran una existencia perpetua". Y respecto al punto concreto en que las Nuevas Tablas concedieron moratorias y rebajaron los intereses vencidos del dinero dado en préstamo, dice: "Esas leyes llevan un perjuicio sensible a los derechos privados. Si se les juzga de un punto de vista completamente abstracto, sin conocer las circunstancias que las ocasionaron, no se puede menos de condenarlas, pero toman otro aspecto cuando se las examina bajo su verdadero momento histórico... Lejos de ser un acto irritablemente arbitrario, la promulgación de las Nuevas Tablas fue en realidad un acto de alta justicia social, un acto de conservación ventajosa para la comunidad. (Y se remite a Niebuhr, "Historia romana", t. II, p. 23 y siguientes). Tal fue desde luego el aprecio que de ella hicieron los mismos romanos. El principio de la soberanía del pueblo no constituyó de ningún modo a sus ojos la justificación de esa medida (como lo es hoy). Sólo vieron en ella un medio de salvación pedido y sancionado por la más imperiosa necesidad. Y si en la época de la decadencia lo consideraron como un acto de inexcusable arbitrariedad y como una irritante injusticia, fue porque olvidaron su verdadero origen".

La misma doctrina que Duvergier y Ihering, sostienen Aubry y Rau ("Cours de droit civil français", tomo I, párrafo 30) al expresar: "La regla de la no retroactividad de las leyes no debe ser considerada como una restricción a la omnipotencia legislativa, sino simplemente como un precepto dado al Juez para la aplicación de la ley". Y Planiol y Ripert ("Traité pratique de droit civil français", tomo VI, Nº 28, ed. 1930) que sostienen como regla, la no retroactividad de las leyes y la integridad de los derechos adquiridos según las leyes anteriores, salvo "que el legislador por un interés superior de orden público puede decidir que la nueva ley reglara los contratos anteriores a su promulgación, ya se trate de las condiciones de su validez o de las causas de resolución...". "Es así que después de la guerra ciertas leyes (como las de 1918 y de 1926 sobre alquileres) han corregido o modificado los efectos ya realizados de los contratos". Lo mismo sostienen muchos otros tratadistas franceses.

12º) Demostrado que el Congreso tiene atribución constitucional para dictar leyes reguladoras del uso y goce de la propiedad, y que también constituyen propiedad, garantizada por el art. 17 de la Constitución, los derechos que el contrato de préstamo acuerda al acreedor, quedan por examinar los hechos que dieron origen a la ley, si ésta se ha propuesto un fin legítimo y si son razonables y justas las disposiciones impugnadas.

La profunda crisis económica sufrida por el país, en estos últimos años, ha sido puesta de relieve en la discusión parlamentaria a que dio lugar la sanción de la ley 11.741. El miembro informante de la comisión de hacienda del Senado puso de manifiesto la necesidad de conjurarla por medio de la ley que ahora se impugna. Dijo: "que esa medida era reclamada con urgencia por el país, en forma expresa y angustiada. Ya el H. Congreso respondió al llamado de esa solicitación al sancionar rápidamente y casi sin discusión, la ley de suspensión de remates judiciales, y hace pocos días su prórroga, lo que evidencia la necesidad que se contempla. Era un simple compás de espera mientras se estudiaba la ley reclamada y aconsejada con rara unanimidad". Refirió que los deudores hipotecarios del Banco Hipotecario Nacional y del Banco de la Provincia de Buenos Aires, que han prestado 1.400 millones y 257 millones respectivamente, estaban en mora en un 60 %, la situación de los Bancos de descuento con sus carteras congeladas, y el resultado de los remates de propiedades. "No hay compradores, dijo. No es cuestión de precios ya que los remates casi sin excepción, son todos en ejecuciones judiciales que, siguiendo su trámite, se producen sin base y terminan por la adjudicación a los acreedores a precios que importan un despojo". Refirió también la caída sin precedentes del precio de los productos. En la H. Cámara de Diputados, el miembro informante, dijo: "No se me oculta la responsabilidad en que se incurre al entrar con la legislación en esta vía, que hasta hoy había sido cerrada, pues se había dejado al libre juego de los intereses comunes la legislación contractual, que no tenía en realidad otro límite que las disposiciones básicas de la ley general en la materia. Deben ser, pues, muy hondas las causas y muy profundas las raíces del mal que aqueja nuestra economía, cuando de tan diferentes fuentes llega a este recinto la sensación de urgencia en definir una actitud legislativa ante el problema que crea la deuda hipotecaria en el país". Refiere los proyectos presentados por todos los sectores políticos en que se divide la opinión del país coincidentes en la necesidad de poner remedio a la grave situación económica. Compara el capital en mora de los deudores hipotecarios con el capital en circulación, y demuestra, con cifras, que aquél representa el 75.60 por ciento.

Recordó la ley dictada el año 1932 para facilitar los pagos a los deudores morosos del Banco Hipotecario Nacional y las facilidades y esperas que éste les ha acordado para no agravar más la depresión económica. Cita un fallo de la Cámara Civil de 1929 que no consideró inmoral el cobro del 18 % anual, sumando el interés compensatorio con el punitorio y afirma que si eso pudo ser moral entonces, no lo es en la actualidad. Citó la ley reciente de EE.UU. de

América que declaró la nulidad de las cláusulas de los contratos con pago a oro, modificando así, por la grave emergencia, disposiciones que antes parecían invulnerables; y expresa los motivos de orden económico que reclaman la sanción de la ley. "Siempre que ha habido dentro de la sociedad una masa angustiada, la legislación ha ido en su auxilio". Y refiriéndose a la ya abandonada política económica de "laisser faire, laisser passer", dijo que no era de gobiernos previsores, de legisladores prudentes, de políticos perspicaces, y de hombres sensibles al dolor de sus conciudadanos, el encastillarse en esa cómoda doctrina económica de hacer nada esperando las liquidaciones naturales de la crisis".

La discusión legislativa a que dio lugar la ley mencionada puso de manifiesto que la crisis que afecta a nuestra economía por la enorme depreciación, tanto de las propiedades raíces, como de los productos nacionales, siendo una repercusión de la que impera en todo el mundo, es de una extensión e intensidad jamás conocida y especialmente en cuanto se relaciona con el pago de las obligaciones hipotecarias.

Se dijo que ellas oscilan alrededor de la suma de cinco mil millones inclusive los préstamos del Banco Hipotecario Nacional y del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Es sabido que esa elevada suma ha ido casi totalmente a manos de los industriales y productores que, en el afán de desenvolver y perfeccionar sus negocios no habían trepidado en comprometer su situación, confiados en la bondad de las condiciones naturales de nuestro suelo y en las perspectivas de una prosperidad futura y auspiciosa. Como en ningún país sudamericano, la industria ha vivido y se ha desenvuelto a impulso del crédito, siendo raros los casos que pudieran citarse de empresas realizadas con capital propio. Así, ha podido ofrecer progresos sorprendentes como en ningún otro país. Nadie había podido prever que los desastres de la guerra mundial, agudizados por un sistema de nacionalismo estrecho, que le había sucedido, habrían de avecinar el momento fatal en que la reducción de los consumos y la baja catastrófica de los precios, harían demasiado dura y angustiosa la situación de todo deudor, exigiéndole el pago de sus servicios un esfuerzo doble y algunas veces triple del previsto, ya que la deflación de los valores de la producción nacional guardaba esa misma proporción. Es sabido que no pocas industrias trabajaban ya sin margen de ganancias y algunas a pérdida.

El P. E. por su parte, había nombrado una comisión de técnicos y expertos representantes de los grandes Bancos oficiales, de la Bolsa, de la Sociedad Rural, de los Bancos particulares, de los agrarios y de diversas otras entidades vinculadas a los intereses afectados por la crisis, para que estudiaran la situación y aconsejaran las medidas a tomar (comisión nombrada el 5 de Abril de 1933). Esta comisión señalando la gravedad del caso, aconsejó, entre otros remedios, la moratoria y la baja del interés al 6 por ciento. El P. E. coincidió en parte con sus conclusiones, y presentó el 29 de Mayo subsiguiente un proyecto de moratoria hipotecaria y de reajuste de los arrendamientos. Conviene recordar que el P. E. por el órgano del Ministerio de Hacienda, al discutirse la ley, hizo conocer la gestión que acababa de llevar ante los Bancos de la plaza y las grandes compañías de crédito inmobiliario en pro de la baja del interés, y aseguró que su iniciativa fue acogida con la mayor voluntad reconociendo estas entidades financieras que las circunstancias no permitían cobrar mientras dure la crisis un interés mayor del 6 %.

Sabemos que después de la sanción de esta ley, se dictó otra rebajando al 5 por ciento el interés y exonerándolos del pago de la comisión a los deudores del Banco Hipotecario Nacional al mismo tiempo que les acordaba moratorias y facilidades bien apreciables.

Igualmente es cierto, que luego se hizo la conversión de las cédulas y de los títulos de la deuda interna con la patriótica colaboración de sus tenedores quienes al desprenderse de una

parte de la renta, reconocían que la situación creada no les permitía pretender más de un 5 % sobre sus capitales.

La coincidencia en el sentir de los dos grandes poderes de Estado, Legislativo y Ejecutivo, y los hechos recordados, además de muchos otros que pueden invocarse, llevan al convencimiento de que había, en realidad, un estado de emergencia producido por fenómenos económicos, tan graves o más que el que puede crearse por un contraste de la naturaleza, y que bien pudo decirse que ese Estado tiene los caracteres del ocaso fortuito, capaz por su propio imperio, en principio, de modificar las relaciones contractuales creadas al abrigo de la normalidad. He ahí la necesidad de esta ley. En la Revista de Economía Argentina, año 1934, Nros. 189 y 190 del Tomo XXXII, puede apreciarse la proporción en que ha aumentado el poder de compra del peso, que es el correspondiente a la baja de los productos, el que representa un promedio del 52 % para los siete principales artículos alimenticios, habiendo llegado el aumento del poder adquisitivo de nuestro peso moneda nacional, respecto a los productos de granja a un 112 %. El nivel de los precios de los productos agropecuarios ha experimentado una baja de 145,3 % en 1928, a 76,2 % en 1933, tomando como base 100 la cotización media del período 1910/1914 (Revista Económica del Banco de la Nación Argentina, p. 134, vol. 6, Nº 8, Octubre a Diciembre 1933) baja más o menos igual que puede apreciarse en el monto de las ventas de inmuebles (p. 25, vol. 7, Nros. 1-4 de la misma revista). Y aunque no hay estadísticas precisas respecto a la baja del precio de la propiedad urbana y rural, es de público conocimiento que éste ha bajado en parecida proporción, y que habría llegado a precios realmente viles si se hubieran ejecutado los miles de millones de créditos hipotecarios que se hallaban en mora, con perjuicios irreparables para los deudores y desastrosas consecuencias para la economía general del país y su situación financiera.

Ese desastre de orden económico es tan hondo y ha cambiado tan bruscamente el valor de la propiedad y de todos los productos de la agricultura y ganadería, y consiguientemente el precio del arrendamiento de los campos y casas, que si el Congreso no se hubiera resuelto a establecer la moratoria y especialmente la rebaja del interés de los préstamos hipotecarios los acreedores hipotecarios que percibieran durante estos años su capital en una moneda extraordinariamente valorizada dentro del país, por la emergencia, adquirirían en realidad un valor de compra muy superior al que dieron en préstamo. Y lo mismo ocurría con el monto de los intereses pues el 6 % representa efectivamente, dada la baja de los productos y propiedades en el país, un 9,10 % o más por ciento, como poder adquisitivo o de compra; que es ésta la única forma de valorar la moneda de papel cuando no se la refiere al oro, que, por el cierre de la Caja de Conversión, ha dejado de ser instrumento de cambio en las operaciones internas.

En conclusión podemos afirmar que la gravedad y extensión de la crisis económica justifican ampliamente la ley impugnada; que todas sus disposiciones se proponen salvaguardar en lo posible un fin legítimo, como lo es el interés público comprometido en esta grave emergencia; y que los medios empleados la moratoria para el pago del capital por tres años, y de los intereses por seis meses vencidos así como el máximo de seis por ciento en la tasa del interés, son justos y razonables, como reglamentación o regulación de los derechos contractuales.

Por los fundamentos expuestos y los aducidos por el señor Procurador General en su dictamen de fs. 101 se revoca la sentencia de fs. 29; y, en consecuencia se declara que la ley Nº 11.741 no es repugnante a la Constitución Nacional en ninguna de sus disposiciones impugnadas. Hágase saber, repóngase el papel y devuélvanse — ROBERTO REPETTO *(en disidencia respecto de los intereses)* — ANTONIO SAGARNA — JULIAN V. PERA *(Con ampliación de fundamentos)* — LUIS LINARES — B. A. NAZAR ANCHORENA.

AMPLIACION DE FUNDAMENTOS DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JULIAN V. PERA

Considerando:

Que según resulta de los antecedentes de autos, de los que sirvieron a la sanción de la ley en ambas Cámaras del Congreso y de muchos otros que son de conocimiento público, aquélla ha sido impuesta en razón de la crisis sin precedentes que ha repercutido sobre todo en el precio y colocación de los productos de la agricultura y ganadería, los que con su continua desvalorización desde varios años atrás, han perturbado fundamentalmente la economía del país.

Han mediado entonces circunstancias excepcionales que justifican el ejercicio del supremo poder de policía, que corresponde al Congreso en la forma limitada que resulta de la ley, tanto en lo que respecta al término de la moratoria como en cuanto a la reducción de los intereses.

Que la tasa fijada a estos últimos en el precepto de la ley aparece prudencial si se atiende al interés que reditúan las cédulas del Banco Hipotecario Nacional, cuya reducción se ha obtenido mediante operaciones que en el hecho resultan de un carácter semejante.

Otro tanto puede decirse con respecto a los beneficios que hoy cabe obtener de las actividades en el trabajo industrial o agrícola para cuya defensa han debido dictarse medidas reguladoras de los precios, cambios, etc., que son también correlativas y de carácter análogo a la que motiva este fallo.

No es justo decir entonces que se trate de medidas arbitrarias o caprichosas que afecten injustificada y permanentemente los préstamos hipotecarios, sino de una intervención apropiada y temporaria de los mismos en parte no sustancial por lo demás de sus legítimos derechos.

La prórroga del plazo y la reducción del interés, son medidas que con carácter general vienen a suplir las consecuencias de un caso de fuerza mayor que no cabe cargar únicamente al deudor, desde que las circunstancias normales en que contrajo el préstamo se han alterado fuera de toda medida de previsión de su parte.

Este concepto informó los fundamentos del fallo que produjera el firmante en el caso relativo a las hipotecas a oro. Finalmente, ha de tenerse presente en la interpretación de la Constitución que ésta fue sancionada para resistir épocas futuras, y debe adaptarse a las variadas crisis de los asuntos humanos, según el sabio concepto de Marshall va recordado en la sentencia. JULIAN V. PERA.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ROBERTO REPETTO

Considerando:

1º) Que todos los habitantes de la República, gozan del derecho de propiedad y nadie puede ser privado de éste si no es mediante expropiación por causa de utilidad pública calificada por ley y previamente indemnizada. El contenido de este derecho no será destruido ni alterado por las leyes que reglamenten su ejercicio (arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional).

Que el vocablo propiedad, empleado por la Constitución comprende, como lo ha dicho esta Corte, todos los intereses apreciables que un ser humano puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad.

Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones privadas sea que nazca de actos administrativos, integra el concepto constitucional de propiedad a condición, de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en el goce del mismo (Fallos: 145:307).

2º) Que es complemento necesario del derecho de propiedad y de la libertad de trabajo, la facultad reconocida por el art. 14, de usar y disponer del primero, celebrando todos los actos jurídicos de que es susceptible, transmitiéndolo en todo o en parte y pactando libremente las cláusulas y estipulaciones convenientes o necesarias a esos fines. El contrato o la convención mediante el cual tal uso se realiza, viene a ser así, constitucionalmente, un atributo de la propiedad.

3º) Que el principio de la inviolabilidad de la propiedad ampliamente asegurado por el art. 17, protege con igual fuerza y eficacia, tanto el dominio y sus desmembraciones como los derechos derivados de los contratos y, sea que estos últimos se concierten para obtener la explotación de las cosas inmuebles o muebles, sobre que se ejercitan los derechos reales, o para darles nacimiento mediante la creación de obligaciones.

Mientras se halle garantizada en la Constitución aquella inviolabilidad, o en tanto el Congreso no se halle investido de facultades constitucionales expresas que lo habiliten para tomar la propiedad privada sin la correspondiente indemnización, o para alterar los derechos derivados de los contratos, ha dicho esta Corte, la limitación existe para el Departamento Legislativo, cualquiera que sea el carácter y la finalidad de la ley. Fallo citado.

Que la propiedad no se concebiría desmembrada de la facultad de disponer y de usar de los bienes sobre que recae, y como tampoco sería posible enajenar o usar de los bienes por sí o por otro, sin ponerse en contacto con los demás hombres, esto es, mediante el auxilio de convenciones generadoras de obligaciones, quiere decir que la inviolabilidad de la propiedad presupone también la de los contratos por medio de los cuales aquélla alcanza en la vida jurídica, la plenitud de su eficacia.

Que la Constitución ha organizado un gobierno nacional de facultades limitadas frente a los gobiernos de provincia y frente a las garantías individuales y, por consiguiente, para saber si la ejercitada por el Congreso Federal en el caso de la ley Nº 11.741, ha sido legítima, corresponde examinar si expresamente o por medio de una interpretación razonable, tal poder le fue acordado.

4º) Que, desde luego, no existe en ella ninguna cláusula por la cual se autorice expresa o implícitamente al Congreso para dictar leyes que desconozcan el derecho de propiedad. El art. 67, inc. 11, lo faculta para dictar los códigos comunes, es decir, para sancionar las leyes y reglamentos destinados a organizar el derecho privado; el inc. 16 del mismo artículo y el Preámbulo, dan al Congreso el derecho de tomar las providencias legislativas necesarias para promover el bienestar general, pero, uno y otro poder deben ejercerse dentro de los principios y garantías acordadas por el mismo instrumento a la propiedad y al derecho de usarla, siendo éste, cabalmente, uno de los medios de que sus redactores se valieron para colocar la libertad económica y el crédito al abrigo de toda tentativa de desconocimiento por los poderes del Gobierno.

Que la Constitución, es además, un estatuto para regular y garantizar las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la República, en todo tiempo, así en la paz como en la guerra, y sus previsiones no pueden suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o económico en que el pueblo o el Gobierno pudieran encontrarse. La sanción de una ley en ocasión de cualquier emergencia, presupone, pues, el sometimiento de

la misma a los principios y garantías asegurados a los habitantes por la Constitución Nacional. Si así no fuera, bastaría la calificación de emergencia dada a una ley por el Congreso o por una Legislatura, para que todas las garantías individuales y las limitaciones de los poderes contenidas en aquélla se convirtieran en letra muerta contra todo lo previsto por sus redactores. La emergencia, pues, no crea el poder ni tampoco aumenta o disminuye la extensión acordada a una facultad; sólo da causa al ejercicio de los que expresa o implícitamente se hallen acordados en el instrumento constitucional (Fallos: 150:150).

5º) Que, con estos necesarios puntos de partida y con el fin de resolver las dos cuestiones que concretamente han sido planteadas en esta causa, a saber, si la ley Nº 11.741 es inconstitucional, no sólo en la parte que sanciona una moratoria para las obligaciones garantizadas con hipoteca, sino también en cuanto modifica la tasa del interés pactado por los contratantes, reduciéndola a un 6 % en todos los casos, conviene examinar más de cerca, en sus fundamentos y en sus propósitos, el principio de la inviolabilidad de la propiedad aplicado a los contratos.

Que, aun cuando la Constitución omita en su texto, la declaración de que las leyes no pueden alterar las obligaciones nacidas de los contratos, ellas están en el hecho tan ampliamente protegidas en la República, como en la Constitución de los Estados Unidos de América que la inserta en la sección 10ª del art. 1º. Los principios recordados de que la propiedad es inviolable y de que su titular tiene el derecho de usar y gozar de ella, comportan una declaración tan amplia y general, como la que prohíbe menoscabar los contratos, desde que éstos una vez celebrados se incorporan al patrimonio de sus otorgantes como cualquier bien material y no podrían ser privados de él sin indemnización previa (Fallos: 136:160).

Que esta inviolabilidad de los contratos, tiene en el mundo una larga y conocida historia. Los mismos acontecimientos, guerras, inundaciones, pérdidas de cosechas, crisis económicas, etc., etc., han acarreado iguales efectos en las civilizaciones antiguas y en las modernas. En presencia de tales calamidades, se dieron leyes en Grecia y en Roma, modificando los intereses convenidos entre acreedor y deudor, desatando las obligaciones, o rebajando los alquileres, etc., etc., con un resultado tan desastroso respecto a la estabilidad y permanencia de las relaciones jurídicas y de las transacciones civiles que fueron consideradas como un acto inexcusable de arbitrariedad, provocando por reacción natural, la prohibición formal de aplicar retroactivamente las leyes. Savigny, "Derecho romano", t. 6, p. 350; Von Ihering, "Espíritu del derecho romano", p. 75.

Que, para justificar la adopción por la Constitución Americana del principio, según el cual las leyes no pueden menoscabar las obligaciones que nacen de los contratos, Madison, escribió las palabras siguientes: "el sabio pueblo de América se halla cansado de esta política incierta que ha inspirado sus consejos públicos. El ha visto con pena e indignación que los cambios repentinos y las intervenciones legislativas, en materias que afectan los derechos personales se convierten en una causa de agio en las manos de especuladores influyentes y de engaño, para la parte más industriosa y menos instruida de la comunidad. Ha visto también, como una intervención legislativa, no es más que el primer anillo de una larga cadena donde cada nueva intervención es la consecuencia natural de la precedente. Se ha concluido, entonces, muy sabiamente, que era necesario operar una importante reforma prohibiendo las especulaciones sobre las medidas públicas y dando a los negocios privados un curso regular" ("El Federalista", edición francesa, Nº XLIV, p. 371).

Que el poder dado a la ley para hacer efectiva la Constitución podía degenerar, dice Alberdi, en la facultad de derogarla, con el pretexto de cumplirla. Y, precisamente, para impedirlo,

sustrajo el derecho privado a los abusos del Poder Legislativo, fijándole a éste mediante las declaraciones y garantías referentes a la propiedad, contenidas en la primera parte de la Constitución, los límites dentro de los cuales las facultades de aquél debían moverse. Sea cual fuere la razón que se invoque para cohonestar el avance sobre la propiedad o sobre las obligaciones de los contratos, la ley debe respetar ese límite.

Que la garantía de propiedad y del derecho de usarla no sería verdadera y real, dentro de la Constitución, si no envolviese y comprendiera como corolario suyo, el principio de que las leyes que afecten los derechos adquiridos, los actos jurídicos perfectos o la cosa juzgada, no tienen efecto retroactivo. Este principio domina en absoluto, la conciencia jurídica universal y constituye una necesidad, impuesta por el instinto de conservación de la sociedad, que no tendría organización estable ni base para su natural desenvolvimiento, si el orden jurídico y los derechos que ella asegura, se desvanecieran en las sucesivas reformas de la legislación. Es también una feliz apreciación de la idea de justicia, porque asegura a los derechos la existencia que la sociedad les había reconocido y armoniza los intereses dentro de ciertos límites en que ellos se pueden expandir sin perjuicio de la vida social (Bevilacqua, C. Civil, t. I, p. 98). Es esa la solución consignada por el Código Civil, cuyo art. 3º, al establecer, siguiendo a Savigny y al Código Civil francés, que las leyes no tienen efecto retroactivo ni pueden alterar los derechos ya adquiridos, consigna una aplicación reglamentaria del principio de la inviolabilidad de la propiedad, estatuido por la Carta Fundamental.

El principio de la no retroactividad de la ley, sólo se aplica a los derechos adquiridos que forman parte del patrimonio de una persona: los que no sean rigurosamente patrimoniales, están excluidos del beneficio porque de no ser así, podría detenerse todo cambio en el Gobierno o en las instituciones. (Fallos: 137:47).

Que, no por ser la propiedad un derecho adquirido, se halla exenta de toda la acción reglamentaria de las leyes. Fundado en la equidad y en la justicia, reconoce las razonables limitaciones impuestas por el bienestar general (Cooley's "Constitutional Limitations", p. 509), pero la igual protección de las leyes, ha dicho la Corte de los Estados Unidos, prohibe toda legislación por obra de la cual la propiedad de las personas les sea arrebatada sin compensación, en beneficio de otros o del público (257 U. S. 312). El poder de reglamentar respecto del pasado reconoce esta limitación que es la consecuencia de combinar el principio de la inviolabilidad de la propiedad con el de la igualdad ante la ley (257 U. S. 312).

Que la disposición del art. 5º del Código Civil, según el cual nadie tiene derechos irrevocablemente adquiridos, contra una ley de orden público, es una consecuencia de lo anteriormente expresado sobre las facultades reglamentarias del Estado y ha de ser interpretada con sujeción al principio constitucional de que la propiedad es inviolable y de que nadie puede ser privado de su uso y goce, es decir, con exclusión de los derechos patrimoniales (Fallos137:47). Lo cual equivale a decir, reduciendo el principio a sus verdaderas proporciones (véase Bibiloni, "Anteproyecto del Código Civil argentino") que nadie tiene derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público, conforme a las prescripciones de la Constitución (arts. 14, 17, 31, 67, inc. 28 y art. 28).

Que el orden público abarca tanto el referente al poder de policía, llamado a prevenir o reprimir hechos materiales que comprometan la tranquilidad general, como el orden público judicial, que fluye del derecho y de la estructura política y organización jurídica del Estado. En los países de constituciones rígidas, cuya esencia es la limitación de los poderes del Estado y la supremacía de aquélla, no se puede hablar del orden público judicial, sin aludir, en primer

término, a la necesidad de que todas las leyes del país se dicten ajustando sus previsiones a los preceptos del instrumento fundamental (Roa, "El orden público en el derecho positivo").

Que, cuando, pues, la Constitución declara inviolable la propiedad en sus diferentes objetos y proclama, además que no se la puede alterar, so pretexto de reglamentarla, suministra la solución que a su juicio, más se acuerda con el orden público de la sociedad. La declaración de inconstitucionalidad, es el medio de impedir que se altere el orden jurídico establecido por la misma Constitución.

Que la organización de la familia, de los derechos reales y el régimen sucesorio son de orden público. Y no por eso podría justificarse que el derecho de propiedad de los particulares, fuera reducido a la nada mediante leyes, que sin suprimir la institución, privaran a los habitantes de la facultad de usar y gozar de él, sin previa indemnización. Como no sería posible, tampoco, al mismo título, suprimir mediante una ley, el derecho de testar, porque no existe orden público susceptible de oponerse a un precepto claro de la Constitución que reconoce, asegura y garantiza aquel derecho.

Que sólo deben reputarse leyes de orden público y de interés general, las que disponen sobre derechos que pertenecen al soberano, como las leyes constitucionales, las leyes políticas, las leyes que conciernen a la organización de los poderes públicos, las leyes de procedimiento y de competencia. Y si tales leyes rigen indistintamente, aún respecto de situaciones anteriores a su promulgación, es porque en las materias que constituyen su objeto, los particulares no pueden invocar derechos propiamente dichos (Dalloz, "Nuevo Código Civil francés", sobre el art. 2º).

Que las leyes nuevas se aplican a los hechos posteriores, s*in re*serva o excepción alguna, cuando aquéllos son de derecho público o revisten un carácter político. En efecto, ya se trate de la organización o funcionamiento de los poderes públicos, de las atribuciones de los agentes de la autoridad o de los derechos políticos que los ciudadanos ejercen individualmente, es imposible admitir que las instituciones anteriores continúen funcionando bajo el imperio de una legislación nueva; la forma política del Estado y su mecanismo permanecen siempre a disposición del poder constituyente o legislativo y los cambios sobrevinientes en él, se imponen inmediatamente a los funcionarios y a los particulares. Representa una excepción a esta regla, el principio de la libertad de las convenciones, ya que la ejecución de éstas deberá hacerse conforme a la ley abrogada y como si esta ley estuviera contenida en el contrato (Planiol, p. 99).

Que el principio de la no retroactividad, ha sido interpretado siempre en la doctrina en el sentido de negar a la ley nueva, toda acción sobre las consecuencias de los actos jurídicos anteriores y esto en todos los grados imaginables; y así mantendría un acreedor su derecho a los intereses estipulados de 10 % por todo el término del contrato, aunque al año de suscripto aquél, una ley nueva los hubiera reducido al 4 % (Savigny, "Derecho romano", edición española, p. 251; Colin y Capitant, "Curso elemental de derecho civil", p. 51; Planiol, ps. 95 y 96).

Que estas consideraciones, muestran que también el contenido del orden público o del poder de policía está limitado por las garantías individuales que se han enunciado en vista de ese mismo orden público mirado desde otro plano. Y cuando el interés de la comunidad sea de tal modo prevalente que la salud pública imponga el desapoderamiento o el uso de la propiedad ajena para entregarlo a otra persona o atribuirlo al Estado ha de ser indemnizado su valor a los propietarios.

Que la propiedad como todo derecho es susceptible de reglamentarse pero a este título no puede, mientras aquélla subsista, destruirse o degradarse su contenido fundamental. Tal reglamentación existe, desde luego, en vista del orden público policial. La propiedad debe organizarse en condiciones tales que el uso que de ella hagan los habitantes no impide el derecho igual de los demás propietarios, o, perjudique o ponga en peligro su vida, su salud o su moralidad. En virtud de esa reglamentación de que están llenos los códigos comunes se restringen o se limitan los derechos en la medida impuesta por aquellas circunstancias pero con carácter general; todos los propietarios quedan sometidos a la limitación y las cosas pasan como si el derecho de propiedad de cada uno no fuere susceptible de más amplitud que el señalado por los reglamentos. En el hecho nadie es privado de bien alguno porque el ambiente creado por aquéllos constituye el medio más favorable para que cada uno obtenga el mayor goce posible.

En cambio, dejaría de ser reglamentación y pasaría a alterar el derecho o a destruirlo, el estatuto u ordenanza que en lugar de crear una limitación para toda la comunidad lo hiciera sólo respecto de una parte de ella, dando así a un grupo o clase de personas lo que se quitase a otro so color de que el orden público del momento así lo requiere. En el primer caso, la acción legislativa es en absoluto necesaria para la existencia misma de la sociedad que requiere la recíproca contención de las actividades humanas; en el segundo nadie puede ser privado de su propiedad o restringido en el uso de ella sin indemnización previa. Fallos: 98:52; voto en disidencia del doctor A. Bermejo. Fallo 136:180.

Que las declaraciones precedentes nos ponen en el camino para decidir si la ley Nº 11.741 es o no constitucional, en todo o en parte, a cuyo fin es conveniente examinar la cuestión bajo los dos aspectos en que ella ha sido presentada, a saber: a) ¿Es inconstitucional la aludida ley en cuanto acuerda a los deudores hipotecarios una moratoria de tres años?; b) ¿Lo es, en la parte que concede a los deudores una rebaja obligatoria de los intereses pactados?

Que la intervención del Estado, mediante la administración de justicia, es necesaria cuando el derecho no se realiza por el cumplimiento voluntario de los hombres. Aquél pone en tal caso a disposición de los acreedores una acción tendiente a obtener por medios compulsivos y previo el correspondiente juicio, el cumplimiento de lo que se debe. La obligación y la acción son derechos subjetivos distintos. Una cosa es el derecho a la prestación que nace de un contrato y otra el pedir la coacción del Estado mediante la acción que concede al acreedor el art. 505 del Código Civil.

Que si bien tales acciones, en vigor al tiempo de celebrarse el contrato, forman parte integrante de éste, en cuanto envuelven el medio legal a disposición del acreedor para obtener compulsivamente del deudor aquello a que se ha obligado, no lo están, sin embargo, en las mismas condiciones que las otras cláusulas de la convención que encierran y definen el derecho. El medio o recurso procesal no ha sido creado por el consentimiento de los otorgantes del contrato; preexiste a él y fluye de la voluntad legislativa ejercitada en el sentido de la protección de las relaciones jurídicas. Chiovenda, "Principios de derecho procesal", ps. 57 y siguientes.

Que las cláusulas por las cuales la Constitución asegura la propiedad individual (muebles, inmuebles, créditos, etc.) y por consiguiente prohíbe menoscabar las obligaciones nacidas de los contratos se llevarían demasiado lejos si, en su mérito, se pretendiera que la inalterabilidad de la obligación debe extenderse y comprender también los recursos o acciones judiciales tales como existían legislados en la fecha de la celebración de la convención. Lo que básicamente constituye una propiedad para el acreedor en el sentido constitucional y por consiguiente lo

fundamentalmente protegido es la obligación creada por la convención. Los recursos acordados por las leyes reglamentarias son la obra de la legislación y susceptibles, por consiguiente, de modificarse en su estructura a medida que lo exija el progreso jurídico sin que nadie pueda pretender la existencia en su favor de un derecho inalterable.

Que, desde luego, el Congreso tiene facultad para modificar o cambiar las acciones y los recursos existentes o prescribir nuevas formas de procedimientos, ampliar o reducir los plazos, y, esto, aunque el nuevo recurso aparezca menos conveniente que el sustituido y hasta hacer más tardío y difícil el cobro de un crédito, pero, lo que aquél no podría sin alterar las obligaciones de los contratos sería borrar todos los recursos y destruir así toda la relación, ni imponer tales nuevas restricciones o condiciones que pudieran materialmente impedir o dificultar el cumplimiento de los derechos. 187 U. S. 437; 1 How 311; 2 How 608, 612 (U. S. 1844); 4 Wheat 122, 200 (U. S. 1819).

Que, si con tales limitaciones pertenece al orden público lo relativo a los medios de hacer efectivas las obligaciones, llega el momento de preguntarse si la moratoria creada por la ley número 11.741 comporta el desconocimiento del derecho de propiedad.

La respuesta en materia tan delicada no debe ser absoluta. Es indudable que el Congreso carecería de facultades para suspender indefinidamente las acciones que existían cuando la relación se formó, o para someterlas a plazos tan largos que dificultaran sobremanera el cumplimiento de la obligación, toda vez, que en ambos casos la ley que tal hiciera habría venido a privar, mediante procedimientos socorridos de un derecho adquirido. Pero, no sucedería lo mismo, si una ley fundada en acontecimientos extraordinarios y para eludir los efectos perturbadores de pestes, incendios, guerras, inundaciones, terremotos, etc., suspendiera sólo provisionalmente y por un término razonable el ejercicio de las acciones. La relación jurídica no se menoscabaría en una medida mayor que mediante un cambio de legislación procesal donde se ampliaran por causas más generales y menos concretas, aunque razonables los términos de los recursos o de las acciones, cambio que como se ha visto se reputa legítimo. Y tal ocurre con la parte de la ley Nº 11.741 por obra de la cual el Congreso ha suspendido la exigibilidad de las obligaciones por el término de tres años respecto del capital y de seis meses respecto de los intereses.

Que tal intervención circunstancial del Estado para suspender las acciones judiciales respecto de los créditos hipotecarios significa en el fondo una legalización de la tolerancia observada por la mayoría de los acreedores con sus deudores en presencia de las perturbaciones existentes en el mercado del dinero que dificultan la obtención de los capitales destinados a solventar los créditos y también una postergación de la liquidación a fin de evitar el remate por precio vil de gran número de propiedades urbanas y rurales.

Que las moratorias acordadas a los deudores en ocasión de accidentes imprevistos extraordinarios o de fuerza mayor constituyen un recurso conocido en la tradición legislativa de la Nación. El año 1891 fue sancionada la ley 2781 acordando una prórroga de las obligaciones por el término de noventa días. Al comienzo de la contienda europea dictóse la ley de moratoria internacional Nº 9507 sin que el país se hallara él mismo en guerra, por el tiempo que durara ésta; y el Código de Comercio de 1889 así como el de 1862 la han legislado con el carácter de institución permanente admitiéndose en virtud de la reforma operada por la ley de 1º de setiembre de 1892, que la moratoria no podría exceder del término de un año prorrogable por dos veces. Su constitucionalidad no fue nunca discutida a título de importar un desconocimiento del derecho de propiedad.

Que, por último, tal ha sido la solución alcanzada por la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos de América al declarar la constitucionalidad de la ley del Estado de Minnesota que acordaba una moratoria razonable a los deudores hipotecarios, en la sentencia de 8 de enero del corriente año. Y esa solución, es tanto más admisible entre nosotros si se recuerda que constituyendo la moratoria el ejercicio de una facultad vinculada al derecho común sólo puede ser ejercitada por el Congreso Nacional (art. 67, inc. 11, Constitución Nacional), a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, donde el poder existiría en las legislaturas de los diversos Estados de la Unión.

Que la ley Nº 11.741 que declara prorrogadas las obligaciones hipotecarias, en realidad y sin hacer cuestión de palabras, no tiene otro alcance que el de suspender los remedios legales por un plazo de tres años. El deudor que voluntariamente entregue lo adeudado en virtud del contrato habría realizado un pago válido. Vencido el término de la moratoria el acreedor podrá pedirle al deudor la correspondiente acción o recurso lo mismo que habría tenido el derecho de requerirle tres años antes de acuerdo con el contrato con más los intereses que representa el valor del uso del capital durante ese tiempo. La protección a los derechos adquiridos se satisface con eso, pues la prestación mantiene su identidad inicial. Da lo mismo que se trate de obligaciones vencidas antes de la vigencia de la ley o después porque como resulta de toda la economía de ella y de su propia finalidad en realidad no se trata de un plazo que se prorrogue, sino de la suspensión del remedio legal constituido por el ejercicio de las acciones judiciales.

Que las disposiciones de los arts. 3º y 5º no modifican estas conclusiones, pues significan en el fondo moratorias o esperas respecto de los intereses a los cuales se aplicarían por consiguiente las consideraciones anteriores.

Que en cambio no puede decirse lo mismo acerca de la segunda de las cuestiones planteadas y que se vincula con la cláusula sexta de la ley Nº 11.741 y cuyo contenido es el siguiente: "Durante la vigencia de esta ley no podrán cobrarse intereses que excedan un máximo de seis por ciento anual". El sentido del artículo tal como se desprende de su letra, de lo dicho por el senador Arenas al informar el despacho en nombre de la comisión y de las opiniones vertidas en el Honorable Senado para defenderlo o impugnarlo, es el de que los acreedores durante el tiempo de duración de la moratoria no podrán cobrar un interés mayor del 6 % por el uso de sus capitales cualquiera sea el fijado en los contratos antes de la sanción de la ley.

Que la ley no distingue siquiera en este punto entre intereses que por su excesivo monto choquen con la moral y las buenas costumbres y aquéllos que sean los corrientes en plaza. Todos los contratos hipotecarios quedan automáticamente modificados en la cláusula correspondiente, alterándose la obligación convenida.

La legislación en vigor en la República y a cuyo favor sus habitantes celebraron las convenciones de préstamo les había garantizado un sistema que consistía en dar validez a los intereses que se hubieren convenido entre acreedor y deudor (art. 621, Código Civil) con la limitación propia a todos los actos jurídicos para el caso de que la convención pugnara con la moral y las buenas costumbres (art. 953, Código Civil) y además se les había garantizado por la Constitución, como se ha visto, que no serían privados en virtud de leyes con efecto retroactivo del derecho de usar y gozar de sus capitales.

Que con esta solución se ha asestado un rudo golpe al crédito privado que debía ser para Alberdi "el niño mimado de la legislación y tener más privilegio que la incapacidad" llevando la incertidumbre a la relación jurídica que es el alma de los negocios. El prestamista sólo va en ayuda de las necesidades del prestatario si tiene fe en el reembolso. El crédito económico del

dinero tiene por base el crédito moral hacia la persona. En materia económica crédito y fe son sinónimos. Fe en las instituciones, en el reembolso, en el prestatario. Si esta fe falta, el capital se desplaza inundando en cambio los lugares donde ella se le ofrece o si, permanece, se oculta sustrayéndose al movimiento de las industrias y al progreso material de la Nación, que sólo puede hacerse con capitales baratos. Ihering, "L'evolution du droit", p. 113.

Que en la política económica seguida por la Constitución, está claro el propósito de procurar la introducción de capitales al país ofreciéndoles las mayores garantías imaginables para crear la fe y la seguridad que hacen el ambiente del crédito firme y del interés módico. A tal propósito responden no sólo los arts. 107 y 67, inc. 16 de la Constitución sino también las garantías de los arts. 14 y 17. No bastaba, en efecto, para lograr el progreso de la Nación contar con sus tierras feraces, sus bosques inmensos y sus variadas e infinitas riquezas, eran indispensables los capitales, con los cuales habrían de iniciarse y proseguirse las industrias que desenvolvieran aquéllas. El crédito, decía Alberdi, es la disponibilidad del capital y éste la varilla mágica que debe darnos población, caminos, canales, industrias, educación y libertad, y agregaba, toda ley contraria al crédito privado, es un acto de lesa América. "Bases", capítulo XVI, p. 96. La situación no ha cambiado en la República. Los capitales siguen siendo necesarios y las riquezas naturales esperan la inversión de aquéllos para ser incorporados al comercio del mundo.

Que la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América a partir de los años 1873 y 1876 ha atribuido al poder de policía una latitud considerable. De acuerdo con ella su contenido abarca no sólo la reglamentación dirigida a promover la higiene, la moral y la seguridad pública, tal como fue originariamente concebida, sino también la que tiene en vista la prosperidad general y todas las grandes necesidades públicas (Fallos: 94 U. S. 113; 97 U. S. 659; 204 U. S. 311; 226 U. S. 137; 219 U. S. 104; 226 U. S. 137).

Que conforme a esa jurisprudencia el poder de policía se asimila a las facultades impositivas y al dominio eminente, no sólo por el hecho de que, como aquellos poderes presupone el derecho por parte del Estado para invadir el campo de la propiedad privada sino también porque su ejercicio debe ser fundado sobre una base de uso o interés público como opuesto a uno privado existe, sin embargo, una diferencia esencial entre el poder de policía y los de tasación y dominio eminente, y es la de que por el primero la propiedad no puede ser tomada por el Gobierno sino simplemente reglamentada sin derecho a compensación por la depredación o destrucción que pudiera resultarle.

El ejercicio del poder de policía por la destrucción de las cosas de propiedad privada que comportan un peligro público (venta de licores nocivos, leche inapta para el consumo, conservas en mal estado, animales con enfermedades contagiosas, etc., etc.) o por la prohibición de su uso en un sentido particular aunque su valor llegue a depreciarse, es muy diferente de tomar la propiedad para un uso público o de privar a una persona de su propiedad sin el debido proceso de ley. En el primer caso, simplemente, se extirpa un mal, en el segundo una propiedad inofensiva se tomaría de un inocente propietario. Willoughby, ed. del año 1929, Nº 1182, ps. 1781 y 1782.

Que es innecesario hacer un análisis de cada una de las situaciones contempladas por esa jurisprudencia para resolver el caso de autos. El poder de policía tiene, en efecto, un límite del cual nunca podrá pasar y es el de que la propiedad privada no es susceptible de ser tomada por el Estado para sí mismo o para darla a otra persona, sin que se convierta en dominio eminente con derecho por consiguiente para obtener indemnizaciones. Si la propiedad privada

en virtud de la reglamentación derivada del poder de policía pudiere ser quitada a una o más personas para darla a otra o a otras por razones de orden público sin indemnización, se habría creado un poder desconocido e inesperado dentro de la Carta Fundamental, llamado a anular el principio de la inviolabilidad de la propiedad tan enfáticamente proclamado por ella.

Que la reducción de los intereses del préstamo hipotecario del nueve al seis por ciento, autorizada por la ley Nº 11.741 respecto de los contratos ya celebrados significa en buen romance atribuirle al deudor de la obligación lo que ya pertenecía al acreedor con la voluntad de aquél. Y no se diga que la diferencia del tres por ciento se substrae del patrimonio del acreedor a título de reglamentar el uso del dinero y no de tomarlo, porque mediante tal raciocinio podría anularse el préstamo en su integridad. La garantía de la propiedad ampara todo lo constituido por ella. Cuando se tienen cien centavos la misma protección se dispensa a uno solo de los centavos que a los cien; si se tienen cien metros cuadrados de tierra la garantía se aplica tanto a los cien metros como a cada una de las unidades. Adquirido un derecho de préstamo antes de la sanción de una ley que lo afecte, lo mismo se toma la propiedad ajena cuando se rebaja el interés en un tres por ciento, que en un nueve, pues como se dijo, el precio del uso constituye una propiedad tan definida como el capital mismo.

Que, ni el legislador, ni el juez, ha dicho esta Corte, pueden en virtud de una ley nueva o de su interpretación arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior. En ese caso el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio de la inviolabilidad de la propiedad. Fallos: 137:47; 145:307; 152:268; 144:219.

Que así parece confirmarlo la sentencia citada de la Corte de los Estados Unidos en el caso de Minnesota, pues al sustentarse en ella la validez de la moratoria se tiene el cuidado de expresar que aquélla no afecta el contenido mismo de la relación jurídica, ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación. Este concepto se afirma todavía más en el fallo posterior (292 U. S. 426) donde la mayoría por boca de su mismo Presidente, Mister Hughes, deja bien sentado el principio de que no pueden destruirse ni alterarse las obligaciones que nacen de los contratos.

Que, por último, tampoco se encuentra comprometido en el caso el principio de igualdad asegurado por el art. 16 de la Constitución. Ella comporta, en efecto, la consecuencia de que todas las personas sujetas a una legislación determinada dentro del territorio de la Nación, sean tratadas del mismo modo siempre que se encuentren en idénticas circunstancias y condiciones. Esta regla no prescribe una rígida igualdad y entrega a la discreción y sabiduría de los gobiernos una amplia latitud para ordenar y agrupar distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación, siendo, además, indispensable demostrar que aquélla se basa en alguna diferencia razonable y no en una selección arbitraria. Fallos: 149:417.

Que la ley 11.741 sobre moratoria hipotecaria ha podido referir sus disposiciones únicamente a las operaciones de préstamo realizadas entre particulares excluyendo, también de sus preceptos a los contratos de mutuo sin garantía real. En mérito de estas consideraciones, oído el señor Procurador General, se declara que la ley 11.741 en cuanto concede una moratoria de tres años a los deudores hipotecarios no pugna con disposiciones de la Carta Fundamental y en cambio, se la declara inconstitucional en su art. 6º, primera parte por ser contraria a los arts. 17, 14 y 28 de la Constitución. Notifíquese y devuélvanse, reponiéndose el papel en el Juzgado de origen. ROBERTO REPETTO.

---

**Desalojo de un predio rural. Fallo consentido — Incidente de prórroga del contrato — Invocación decreto 14.001 — Modificación régimen de arrendamientos**

***Ferrari, Daniel C. y otros c/Pieti, Ramon - 28/11/1944 - Fallos: 199:466*** (3)

## ✐ ***Antecedentes:***

En un juicio de desalojo de un predio rural, se condenó al demandado a restituir el bien locado en un determinado plazo. Consentido el fallo, el vencido dedujo incidente sobre prórroga del contrato, con fundamento en el decreto 14.001, cuyo art. 8º dispone: "*Los contratos de arrendamientos que venzan hasta el 31 de diciembre de 1945 inclusive y los ya vencidos, siempre que el arrendatario conserve la tenencia del predio, se considerarán prorrogados hasta el levantamiento de la cosecha de los cultivos que el arrendatario realice durante dicho año. Suspéndese los juicios de desalojo pendientes por vencimiento de contrato por el término de prórroga antes expresado*". El juez de grado desestimó el pedido formulado. La Cámara revocó la resolución apelada y declaró prorrogada la locación del inmueble materia del litigio, en los términos del art. 8º del dec. 14.001, norma que consideró ley de emergencia y responde a razones de "orden público", que los jueces deben colocar por encima de toda consideración. Interpuesto recurso extraordinario, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia recurrida.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Sentencia firme de desalojo, aplicación retroactiva del decreto 14.001 (art. 8º) y derecho de usar y disponer de la propiedad (art. 17 C.N.)** (Considerando: párrafos 9, 10 y 11).

b) **b) Validez del decreto 14.001. Emergencia económica. Interpretación Derechos adquiridos** (Considerando: párrafos 14 y 15).

## 🕮 ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El principio de la irretroactividad de la ley, sancionado por el art. 3º del Cód. Civil, es legal y no impide que el legislador dicte leyes con carácter retroactivo con dos limitaciones: una en materia penal, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 18 de la Constitución Nacional; y otra fundada en la garantía de la inviolabilidad de la propiedad que consagra el art. 17 de la C.N., de acuerdo con la cual las leyes retroactivas son inválidas en cuanto menoscaben derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior.

(3) Su doctrina fue reiterada por la Corte en el fallo: **"Ciarrapico, Eugenia C.C. de c. Marino, Cayetano" (1/3/1946, Fallos: 204:195).** En dicho caso la actora había promovido demanda de desalojo invocando que el locatario se había atrasado en el pago de varias mensualidades del alquiler; éste, consignó judicialmente el importe adeudado, con arreglo a lo dispuesto en el art. 1º del decreto 21.876/44 —reducción de alquileres y prórroga de los contratos de locación, dictado por el gobierno de facto para combatir la situación de emergencia—. En la misma audiencia, la accionante impugnó ese decreto por considerarlo violatorio de garantías constitucionales y ser inconciliable con disposiciones del Código Civil. Rechazada la demanda, se interpuso recurso extraordinario federal. La corte confirmó el fallo.

- Los derechos declarados por sentencia firme se consideran adquiridos y no pueden ser desconocidos arbitrariamente por resolución recaída en pleito entre las mismas partes sin violación del art. 17 de la Constitución Nacional, que consagra la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y ampara así todo aquello que forma el patrimonio del habitante de la Nación, trátese de derechos reales o personales, de bienes materiales o inmateriales.

- La interpretación del art. 8º del decreto 14.001 en el sentido de que prorroga el arrendamiento aun cuando medie sentencia de desalojo ejecutoriada, dictada con anterioridad al referido decreto, afecta la garantía constitucional de la propiedad, además de contradecir los términos de la segunda parte del mencionado artículo, que se refiere expresamente a los "juicios de desalojo pendientes".

- Si bien la constitucionalidad del art. 8º del decreto 14.001 no es objetable en cuanto dispone la prórroga de los arrendamientos, y la suspensión de los juicios de desalojo pendientes —en virtud de la situación de emergencia en que ha sido dictado—, la interpretación que desconoce los efectos de una causa concluida, adolece de la misma invalidez que llevaría insita una ley del Congreso, un decreto del Poder Ejecutivo "de jure" o un fallo judicial —a los efectos de la procedencia del recurso extraordinario— que alterara un derecho irrevocablemente adquirido en virtud de una sentencia firme —art. 17, Constitución Nacional—.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, agosto 28 de 1944

Y Vista la precedente causa caratulada "**Ferrari don Daniel Clemente y otros contra Peiti don Ramón sobre desalojo",** en la que se ha concedido el recurso extraordinario a fs. 44.

Y considerando: Que en la primera oportunidad que les ofrecía el procedimiento, a fs. 14, los apelantes sostuvieron que si se diera al dec. 14.001 el alcance que le atribuye la sentencia recurrida, sería violatorio de los arts. 17 y 95 de la Constitución Nacional y del principio de la división de los poderes que la misma igualmente consagra. Afirmaron, en efecto, que una sentencia firme como la dictada a fs. 8, no podía ser dejada sin efecto por aplicación de un decreto, sin contrariar los mencionados preceptos constitucionales; y que la nueva decisión judicial que admitiera esa posibilidad adolecería de iguales tachas.

Que de esa manera han alegado derechos fundados en la Constitución Nacional que la sentencia de fs. 33 desconoce, pronunciándose así implícita pero necesariamente, en contra del privilegio federal invocado. En circunstancias similares —en lo que hace a la cuestión constitucional planteada— el tribunal ha concedido el recurso extraordinario por aplicación del art. 14, inc. 3º de la ley 48 (Fallos: 179:15; 184:137). Por lo demás, la manifestación de que la primera sentencia (de fs. 8), no resuelve con fuerza de cosa juzgada el punto decidido en el pronunciamiento apelado, no impide que éste desconozca una pretensión amparada en la Constitución Nacional, ni le presta fundamentos de derecho común o local, suficientes para sustentarlo, pues la cuestión federal planteada tiene, se-

gún de lo dicho resulta, características tales que, pese a aquella conclusión, ha debido ser decidida para el fallo de la causa.

Que la sentencia dictada en los autos Van Der Straten Ponthoz contra Morganti, responde a la circunstancia —que no media en la especie— de que allí se declaró mal concedida la apelación interpuesta para ante el tribunal contra cuyo pronunciamiento se había intentado el recurso extraordinario. Se aplicó entonces la doctrina de Fallos: 193:123 y 196:354, conforme a la cual no es, por lo común, susceptible de revisión por esta Corte el auto que declara mal concedido o bien denegado un recurso para ante un tribunal local, que sin duda es imposible de invocar en este juicio.

En su mérito y oído el Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario concedido a fs. 44, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 14, inc. 3º de la ley 48.

Y considerando en cuanto al fondo del pleito: Que conviene, desde luego, precisar que el fallo de esta Corte debe limitarse a las cuestiones federales oportunamente introducidas en la causa, y mantenidas en el memorial de fs. 58, presentado en esta instancia. Son ellas las únicas cuyo conocimiento y decisión compete al tribunal, por vía de la apelación, que legisla el art. 14 de la ley 48, según así lo tiene decidido una invariable y reiterada serie de precedentes (Fallos: 182:249; 184:112; 185:12; 186:249; 187:79; 189:81; 190:397; 195:529; 197:584, entre otros).

Que por imperio de la doctrina de que se hace mérito en el considerando que antecede, corresponde así excluir de la decisión a recaer, los puntos que no revisten carácter federal. Las disposiciones del dec. 14.001, referentes al régimen de los arrendamientos agrícolas no participan de esa naturaleza, según así se lo ha decidido en Fallos: 137:405, y 140:29, respecto de la ley 11.170. La materia, por lo demás, ha sido objeto de reglamentación por las leyes posteriores 11.627 y 12.771, y por el dec. 14.001 de que trata el juicio.

Que, de acuerdo con lo expuesto, no cabe pronunciamiento alguno sobre la interpretación acordada al art. 8º del dec. 14.001. Debe estarse al respecto, aun cuando fuese errónea, a la admitida por el superior tribunal de la causa, sin perjuicio de decidir si la norma referida, con el alcance que así se le atribuye, es o no compatible con las disposiciones y garantías constitucionales invocadas por los recurrentes (Fallos: 194: 267; 196:261y los allí citados).

Que por las mismas razones tampoco deben tomarse en consideración las cuestiones planteadas por primera vez después de dictada la sentencia de que se apela. Así, la invocación del art. 14 de la Constitución Nacional mencionado en el escrito de fs. 36, en que se interpuso el recurso extraordinario y que, por lo demás, no guarda con la materia del pronunciamiento la relación directa e inmediata que requiere el art. 15 de la ley 48.

Que de esta manera las cuestiones cuya dilucidación requiere el fallo de la causa, quedan reducidas a dos, susceptibles de proponerse, en su mínima expresión, de la siguiente manera:

a) Si el dec. 14.001 (art. 8º), entendido con el alcance de que la prórroga de la locación que establece debe acordarse a los locatarios que conserven la tenencia del predio arrendado, cuando antes de la sanción de aquél, hubiera recaído en su contra, sentencia ejecutoriada de desalojo, es inconciliable con el art. 17 de la Constitución Nacional; y

b) si el decreto referido, así aplicado, es violatorio del art. 95 de la Constitución Nacional y del principio de la división de los poderes. Que respecto a esto último debe desde ya aclararse que no se discute la facultad del P. E. para expedir un decreto del tipo del que motiva la causa, en cuanto el mismo sea derogatorio y modificatorio de leyes dictadas por el Congreso

Nacional. En otros términos, la validez constitucional de un decreto-ley, por ser tal, no se ha cuestionado, ni debe por consiguiente, ser objeto de pronunciamiento por parte de esta Corte, conforme a la doctrina general en la materia acerca del contralor judicial de la constitucionalidad de leyes y decretos, reiterada en Fallos: 190:142; 192:213.

Que por lo que hace a la primera cuestión, cabe recordar que el tribunal ha resuelto que el principio de la irretroactividad de la ley, sancionado por el art. 3º del Cód. Civil, es legal, y no impide que el legislador pueda derogarlo (Fallos: 155:293; 180:16).

Que la jurisprudencia de esta Corte ha añadido ciertamente que la facultad de dictar leyes con carácter retroactivo, sufre dos limitaciones, una en materia penal, en que por virtud de lo dispuesto en el art. 18 de la Constitución Nacional no son admisibles las leyes *"ex post facto"* (Fallos: 184:531; 197:569). Y otra fundada en el art. 17 de la Constitución Nacional y en la garantía de la inviolabilidad de la propiedad que el mismo consagra y de acuerdo con la cual las leyes retroactivas son inválidas, en cuanto menoscaben derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior (Fallos: 180:16; 188:293).

Que es aquí del caso expresar que igualmente se ha decidido (Fallos: 179:15; 184:137, oct. De Fallos: 192:308), que los derechos declarados por sentencia firme, se consideran adquiridos y no pueden ser desconocidos arbitrariamente, por resolución recaída en pleito entre las mismas partes, sin violación del art. 17 de la Constitución Nacional, que consagra según se ha dicho, la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y ampara así todo aquello que forma el patrimonio del habitante de la Nación, trátese de derechos reales o personales, de bienes materiales o inmateriales (Fallos: 137:62; 145:327; 156:48, entre otros).

Que es, sin embargo, necesario, añadir que la jurisprudencia de esta Corte ha admitido, con carácter excepcional y en la medida que lo requiera la atención de superiores intereses generales, que es lícita la sanción y aplicación de leyes con alcance retroactivo, aun cuando de esa manera se limite el derecho de propiedad de los habitantes de la Nación. En concordancia con lo dispuesto en el art. 5º del Cód. Civil —conforme al cual "ninguna persona puede tener derechos irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público"—, ha entendido el tribunal que por vía de ejercicio del poder de policía, y en tanto que las medidas adoptadas sean razonables y justas en relación a las circunstancias que las han hecho necesarias, puede, salvando su substancia, restringirse y regularse legalmente los derechos del propietario, en lo que sea indispensable para salvaguardar el orden público o bienestar general, cuya atención fundamenta esa jurisprudencia.

Que por aplicación de esos principios ha declarado esta Corte que, ocurriendo una grave perturbación económica y social, es lícita la reducción temporal por el Estado de los alquileres, la prórroga de los contratos de locación y de las obligaciones hipotecarias, como así también la rebaja del interés de las mismas, como medidas que justifican la emergencia, razonables para combatir sus efectos (Fallos: 172:21).

Más la doctrina de los fallos de esta Corte ampliamente analizados en la causa Avico c. de la Pesa (Fallos: 172:21), desde los distintos puntos de vista que ponen de manifiesto los votos de la mayoría y de la minoría en los que se hace un estudio cabal de los mismos, no puede extendérsela hasta el punto de desconocer los efectos jurídicos de un fallo ejecutoriado, como lo es el de fs. 8 de junio 14 de 1943, como así resulta de la sentencia apelada de abril 20 de 1944, que interpreta el art. 8º del dec. 14.001, s*in re*parar que éste, en su 2ª parte, se refiere a los juicios de desalojo pendientes. La interpretación que se hace en esta última del citado art. 8º —que establece la prórroga de los contratos de arrendamiento que venzan hasta el 31 de diciembre

de 1945, inclusive y de los ya vencidos, siempre que el arrendatario conserve la tenencia del predio, hasta el levantamiento de la cosecha de los cultivos que el arrendatario realice durante dicho año— en virtud de la cual se desconocen los efectos del fallo ejecutoriado afecta, pues, la garantía constitucional de la propiedad, además de contradecir los términos de la 2ª parte del citado artículo a que antes se hace referencia.

Es de advertir que la constitucionalidad del art. 8º no es objetada en cuanto dispone la prórroga de los arrendamientos, ni respecto a la suspensión de los juicios de desalojo pendientes; lo que se explica, desde el punto de vista de la apelante, por cuanto ello ante la situación de emergencia provocada por la guerra mundial habría podido ser materia de una ley de intachable constitucionalidad. Más la interpretación dada al decreto, por la cual se desconocen los efectos de una causa concluida o fenecida, adolece de la misma invalidez que llevaría ínsita una ley del Congreso, un decreto del P. E. "de jure" o un fallo judicial —éste, a los efectos de la procedencia del recurso extraordinario— que alterara un derecho irrevocablemente adquirido en virtud de una sentencia firme, ante lo dispuesto en el art. 17 de la Constitución Nacional, tal como ha sido interpretado por esta Corte suprema a lo largo de una copiosa jurisprudencia. En ella se ha ido fijando, paulatina y circunstanciadamente, las restricciones y los límites del derecho de propiedad, como el de los demás derechos y garantías reconocidos en la 1ª parte de la Constitución, como así también los límites de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial a que se refiere la segunda parte de la misma (Fallos: 137:294; 144:219; 145:168; 184:137).

Por estos fundamentos y los concordantes aducidos en 1ª instancia, se revoca la sentencia apelada en cuanto ha podido ser materia del recurso extraordinario. ROBERTO REPETTO — ANTONIO SAGARNA — BENITO A NAZAR ANCHORENA — FRANCISCO RAMOS MEJIA.

---

**Industria de la Carne — Junta Nacional de Carnes — Agremiación obligatoria de ganaderos — Contribución art. 17 inc. d) de la ley 11.747**

***Inchauspe Hnos., Pedro c/Junta Nacional de Carnes - 1/9/1944 - Fallos: 199:483***

## ✐ ***Antecedentes:***

Con el objeto de remover obstáculos opuestos por el Gobierno inglés a la entrada de carnes argentinas, el Congreso sancionó, a fines de julio de 1933, la ley 11.693, aprobatoria del convenio Roca-Runciman, en el que se obtuvieron ciertas concesiones, a condición de que los embarques fuesen "colocados eficientemente en el mercado por las vías normales" y realizados por el Gobierno argentino o por los ganaderos bajo la acción de una ley especial. Ateniéndose a esto último, fue dictada dos meses después la ley 11.747, la que crea la Junta Nacional de Carnes, y grava las ventas de ganados bovino, ovino y porcino, hechas en, o a mercados, frigoríficos o remates ferias, con una contribución de hasta el 1 y 1/2% (art. 17, inc. d)), que será percibida por dicha Junta con cargo de invertir un quinto en gastos de administración, propaganda, estadística o censos, y los cuatro quintos restantes, con aprobación del Ejecutivo, en frigoríficos e instituciones comerciales o industriales, destinadas a la defensa de la ganadería

nacional y abaratamiento de la carne para el consumo. A tal efecto, la ley asocia compulsivamente a los vendedores de ganados.

La ley 11.747 fue la última de una serie de leyes (11.226, 11.228, 11.583 y 11.210) dictadas con el propósito de salvaguardar la industria ganadera, gravemente afectada por la situación particular en que se desenvolvía en comercio de carnes. Mediante su sanción, el Congreso se propuso impedir el monopolio y las maniobras y procedimientos arbitrarios de las empresas industrializadotas en la adquisición de la hacienda; crear un instrumento de lucha contra la organización que dominaba al comercio de las carnes; lograr una mayor consumo externo e interno; abaratar este último acercando los productores a los consumidores y mejorando la calidad de las carnes.

Vigente ese sistema, Pedro Inchauspe y Hnos. piden se condene a la Junta a devolverles ciertas sumas que percibió con arreglo a lo dispuesto por el art. 17, inc. d) citado. A su juicio, tal cobro debe reputarse violatorio de garantías constitucionales, por cuanto crea contribuciones que no ingresan al tesoro federal ni se destinan a gastos de la Nación; importa delegar el Congreso facultades propias, pues autoriza a la Junta para modificar el monto de ese gravamen o darle destino; traba la libre concurrencia obligándoles a adquirir acciones de una sociedad privada a la que los reclamantes no desean pertenecer, por conceptuarse capacitados para manejar por sí mismos sus negocios; y viola el principio de igualdad. Por su parte, la demandada sostiene que dicha ley es válida, ha prestado y sigue prestando grandes beneficios al país, y se la dictó a fin de conjurar una situación peligrosa para la ganadería nacional.

En primera y segunda instancia se desestimó la demanda, frente a lo cual los actores deducen recurso extraordinario.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la sentencia apelada.

## ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Ejercicio del Poder de Policía e intervención por vía de reglamentación en el ejercicio de industrias y actividades. Límites.** (Considerando 5º).

b) **Alcances del control de razonabilidad. Proporción entre medios y fines** (Considerandos 6º y 7º).

c) **Constitucionalidad de la agremiación obligatoria de ganaderos mediante ley 11.747** (Considerandos 9º y 10).

### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- La reglamentación legislativa de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Nacional está condicionada por la necesidad de armonía y orden con el ejercicio de los derechos de defender y fomentar la salud, la moralidad, la seguridad, la conveniencia pública y el bienestar general, y la medida de los intereses y principios de carácter público a tutelar determinará la medida de las regulaciones en cada caso.

- Dentro del poder reglamentario del Estado para intervenir en el ejercicio de ciertas industrias y actividades, tienen cabida todas aquellas restricciones y disposiciones impuestas por los intereses generales y permanentes de la colectividad sin otra valla que el art. 28 de la Constitución Nacional, por lo que la reglamentación legislativa no debe ser infundada o arbitraria, sino razonable, es decir, justificada por los hechos y circunstancias que le dieron origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido, y proporcionada a los fines que se procura alcanzar con ella.

- La apreciación que haga el Congreso al dictar leyes reguladoras de una industria, en el sentido de que dicha industria afecta los intereses públicos dignos de regulación previsora, no es revisable por los tribunales de justicia, porque son los legisladores los que están en contacto más inmediato con la realidad nacional y es su función inspirarse en ella para dar al país las normas que, dentro de la esfera constitucional, regulen su vida.

- El análisis de la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos, la cuestión de saber si debieron elegirse esos y otros procedimientos, son ajenos a la jurisdicción y competencia de la Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso, debiendo sólo examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir, y, en consecuencia, decidir si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados.

- La ley 11.747, que crea la Junta Nacional de Carnes, no lesiona el derecho de trabajar y de ejercer una industria lícita, ya que lejos de impedir la libre concurrencia, la favorece, puesto que se dictó para combatir el monopolio y permitir a los ganaderos competir con libertad.

- La agremiación obligatoria de los ganaderos, con arreglo a lo dispuesto por la ley 11.747, no vulnera el derecho de libre asociación, pues no aparece como una imposición caprichosa o arbitraria del legislador, sino como el medio de salvaguardar sus intereses y también los de todos los habitantes del país y la economía nacional afectados por la crisis de la ganadería.

- La contribución exigida a los ganaderos por el art. 17, inc. d) de la ley 11.747, no es un impuesto sino un aporte y su propiedad se conserva dentro del patrimonio de quien hizo el aporte y puede constituirse para él en causa de utilidad o ganancia independiente del beneficio general que la entidad tiene principalmente en mira procurar, y tal doble circunstancia impide asimilar al impuesto tal contribución, desde que aquél es devuelto a quien lo paga en la forma diluida de un beneficio colectivo y nunca con la perspectiva de cualquier beneficio personal.

- Si el Congreso tiene la facultad de imponer, en determinadas circunstancias, la agremiación de todos los ganaderos, tiene también la de proveer los medios razonables necesarios para que ella pueda hacerse efectiva, sien-

do un medio razonable de realizar el fin de orden común perseguido por la ley 11.747 porque, a cambio de un pequeño aporte sobre la venta de cada animal —aporte que no tiene carácter de impuesto y, además, no es permanente—, los demandantes no sólo se benefician con el aumento probable del precio de las haciendas al concurrir con sus coproductores a hacer desaparecer influencias perturbadoras dentro del mercado de carnes, sino que, además, al mantener la propiedad parcial de esos aportes, se obtiene un evidente beneficio para la organización de la industria misma y de los intereses colectivos comprometidos.

- La contribución exigida a los ganaderos por el art. 17, inc. d) de la ley 11.747, como medio tendiente a realizar el fin de orden común perseguido por la norma al crear la Junta Nacional de Carnes, no viola el derecho de propiedad y de libre contratación, ya que está compensado o puede estarlo con el aumento del precio del producto, a lo cual se une el evento de utilidades posibles realizables por la entidad.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General de la Nación***

Con el objeto de remover obstáculos opuestos por el Gobierno inglés a la entrada de carnes argentinas, el Congreso sancionó, a fines de julio de 1933, la ley 11.693, aprobatoria del convenio Roca-Runciman, en el que se obtuvieron ciertas concesiones, a condición de que los embarques fuesen "colocados eficientemente en el mercado por las vías normales" (lo que se entendió significar la usual intervención de los frigoríficos), y hechos por el Gobierno argentino o por los ganaderos bajo la acción de una ley especial. Ateniéndose a esto último, fue dictada dos meses después la ley 11.747. Ella crea la Junta Nacional de Carnes, y grava las ventas de ganados bovino, ovino y porcino, hechas en, o a mercados, frigoríficos o remates ferias, con una contribución de hasta el 1 y 1/2% (art. 17, inc. d)), que será percibida por dicha Junta con cargo de invertir un quinto en gastos de administración, propaganda, estadística o censos, y los cuatro quintos restantes, con aprobación del Ejecutivo, en frigoríficos e instituciones comerciales o industriales, destinadas a la defensa de la ganadería nacional y abaratamiento de la carne para el consumo. A tal efecto, la ley asocia compulsivamente a los vendedores de ganados. En cumplimiento de su mandato, la Junta ha organizado la Corporación Argentina de Productores de Carnes (estatutos, Boletín Oficial, febrero 6 de 1935), y con posterioridad, Mercados de Haciendas y Carnes, entidad esta última suprimida por decreto del Poder ejecutivo (abril 30 de 1940, Boletín Oficial, mayo 13), mientras se estudia el mejor medio de reemplazarla eficazmente (Boletín Oficial, julio 18 de 1941).

Vigente ese sistema, Pedro Inchauspe y Hnos. piden se condene a la Junta a devolverles ciertas sumas que percibió con arreglo a lo dispuesto por el art. 17, inc. d) citado. A su juicio, tal cobro debe reputarse violatorio de garantías constitucionales, por cuanto crea contribuciones que no ingresan al tesoro federal ni se destinan a gastos de la Nación; importa delegar el Congreso facultades propias, pues autoriza a la Junta para modificar el monto de ese gravamen o darle destino; traba la libre concurrencia obligándoles a adquirir acciones de una sociedad privada a la que los reclamantes no desean pertenecer, por conceptuarse capacitados para manejar por sí mismos sus negocios; y viola el principio de igualdad. Por su parte, la deman-

dada sostiene que dicha ley es válida, ha prestado y sigue prestando grandes beneficios al país, y se la dictó a fin de conjurar una situación peligrosa para la ganadería nacional.

1. Como el *a quo* y la Cámara Federal desestimaron la demanda, los actores traen ante V. E. un recurso extraordinario, admisible en su casi totalidad, atenta la materia que lo motiva. Sólo habría que exceptuar, por teórica, la cuestión de si el Poder legislativo pudo delegar en la Junta la facultad de disminuir el gravamen, pues si bien la ley autoriza a hacerlo así, resulta de autos que dicha Junta solicitó y obtuvo permiso al efecto del Poder ejecutivo (decretos de marzo 28 y diciembre 26 de 1934, 18 de noviembre del 35 y 21 de diciembre del 36). Además, caso de ser nula la rebaja por tal causa, sólo pudiera derivarse de ahí que los reclamantes están debiendo al fisco el 1/2% mal rebajado e impago. Ningún agravio reparable en esta instancia les habría inferido la sentencia de la Cámara federal, que declara de legítimo abono el 1% restante, materia del litigio.

2. Tengo por indiscutible la potestad del Congreso para gravar en 1 y 1/2% las ventas de ganado y encargar la percepción de ese impuesto a la Junta Nacional de Carnes, que es un organismo integrante de la Administración pública, tiene directorio nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, ha de atenerse al presupuesto que le aprueben ambos poderes, necesita confirmación superior para no pocos de sus actos, y rinde cuentas a la Contaduría General del manejo de los fondos puestos a su cuidado.

Tampoco podría negarse al Congreso la facultad de ordenar que una quinta parte del producto del gravamen se invierta por dicha Junta en gastos de propaganda, estadística u otros de carácter general destinados al fomento de la ganadería. Desembolsos de tal clase están autorizados, y aun ordenados, por la Constitución; y antes de ahora he sostenido con éxito ante V. E., que no es repugnante a nuestro sistema político-económico asignar destino especial a determinado impuesto.

3. El nudo del debate que plantean los actores estriba en determinar si ha podido obligárseles contra su voluntad, a ser accionistas de una sociedad mercantil. Tengo dicho en otra ocasión —y me referiré a ello para evitar repeticiones (Fallos: 184: 361 prórroga de hipotecas)— que los Constituyentes de 1853, conocedores de las doctrinas socialistas y de los perniciosos efectos del sistema restrictivo que trabó las actividades de los americanos bajo la dominación del monarca español, se apartaron de esos sistemas al estructurar la economía argentina sobre bases de amplia libertad de contratación. Partiendo de esta base, me inclino a pensar que, dentro del funcionamiento normal de nuestras instituciones político-económicas, la agremiación obligatoria con fines de lucro comercial excede a los poderes reglamentarios del Congreso. Nada obsta, ciertamente, a que el Estado destine cualquier impuesto a la formación de un fondo permanente que le permita producir, comprar, industrializar o vender ganados; y si hubiese entregado la administración de ese fondo a la Junta Nacional de Carnes, paréceme que el caso sería sencillo. El Estado ejercería ese ramo de la actividad por intermedio de una de sus reparticiones oficiales, presentándose al mercado libre como uno de tantos concurrentes, sin desmedro de la libertad de comerciar que la Constitución acuerda a todos los habitantes del país, y con el mismo indiscutible derecho con que explotan mediante ferrocarriles y vapores la industria del transporte o produce y refina petróleo. Se ha preferido la complicación de entregar el manejo de ese fondo de defensa a una asociación compulsiva de productores de carnes, y de ahí nace el pleito.

Entre tanto, si la Junta es a todas luces una repartición pública, según queda dicho, no resulta claro ocurra lo propio con la Corporación Argentina de Productores de Carnes, persona

jurídica representativa de los intereses de un gremio, muy meritorio, sin duda e importantísimo para la vida económica del país, pero asociación privada al fin, y no simple dependencia del Gobierno Nacional. Si hoy se admite que es constitucional obligar a los ganaderos a que se asocien para disminuir en provecho propio parte de las ganancias de otros elementos del comercio de carnes, mañana será forzoso declarar igualmente válida cualquier ley que imponga a los agricultores agremiarse para disminuir las utilidades de quienes muelen trigo o expenden pan; a los peones para obtener lo propio de los estancieros; a los comerciantes en un ramo para lograr parecida ventaja a costa de cuantos trafiquen en otro, y así sucesivamente, con arreglo al cambiante criterio de las mayorías legislativas, hasta sustituir a la acción reguladora de los poderes públicos, representantes del interés general, por actitudes de lucha dispersas, inconexas y acaso antagónicas, emanadas de múltiples asociaciones profesionales representativas del interés gremial. Creo advertir aquí un peligro no ya simplemente para la libertad de contratación, sino hasta para la propia unidad del Gobierno central, lograda entre nosotros a costa de larguísimos años de lucha, y de mucha sangre. Bueno será no olvidar que los principios restrictivos sirvieron para perjudicar a la ganadería rioplatense cuando el favor oficial se volcaba hacia los monopolistas de Cádiz.

No encuentro la semejanza que se alega entre el caso actual y el de las cajas de jubilaciones de empresas privadas. Tienen de común, es cierto, la cuota obligatoria; pero se trata de instituciones de previsión social o ayuda mutua, ajenas por completo al propósito de restringir la libre contratación o influir sobre los precios de las mercancías. Son, además, simples herramientas de aplicación de leyes que fijan de antemano el monto de los respectivos beneficios, quedando en definitiva a cargo del Poder judicial resolver si se los acuerda o no acertadamente. En cuanto a las sociedades cooperativas, constituyen una fórmula jurídica puesta al alcance de todos, y ninguno está obligado a utilizarla contra su voluntad; características bien distintas de las de la ley 11.747, obligatoria y limitada a determinado grupo de productores.

4. Resta examinar el argumento opuesto por la Junta Nacional de Carnes acerca de la existencia de peligros que fueron conjurados por la ley 11.747. V. E. ha establecido que el límite de los poderes del Congreso para reglamentar la libertad de contratación, admite alguna mayor latitud de interpretación cuando dicho cuerpo se haya visto en la premiosa necesidad de evitar graves perturbaciones a la economía nacional y siempre que a juicio de la Corte esas medidas excepcionales no se mantengan en vigor más allá de lo indispensable (Fallos: 136:161; 144::219; 145:168; 172:21). Viene a ser algo así como una suspensión temporaria de ciertas garantías constitucionales, comparable a la que, por razones de parecida índole, se produce bajo el estado de sitio. Desde luego, la situación jurídica sería más clara si al tiempo de adoptar cualquiera de esas medidas, y sin perjuicio de ponerla en vigencia inmediatamente por razones de urgencia, hubiese el Congreso declarado necesaria una reforma de la Constitución, a fin de incorporarle cláusulas relativas al alcance de sus poderes en casos tales.

Como lo expresé en Fallos: 184:361, algunas medidas económicas adoptadas por gobiernos extranjeros son equiparables en sus efectos a un bloqueo militar; y en trabajos de otra índole creo haber señalado visibles conexiones entre nuestras grandes crisis económicas y el estallido de luchas civiles. En general, pues, la guerra económica puede ofrecer analogías con el ataque exterior o la conmoción interior, previstos en el art. 23 de la Constitución Nacional. Ni pudo ni quiso ésta llevar el respeto a los derechos individuales hasta el extremo de entregar inerme el país a la derrota o a la ruina; y ligado como lo está el tráfico internacional al ejercicio de la libertad de comercio e industria, pudiera ocurrir que, ante la urgencia de atenuar peligrosas restricciones opuestas a la actividad comercial o industrial de los argentinos en lo externo, se haga imprescindible alguna restricción transitoria en lo interno para evitar mayores males.

Ahora, y con referencia concreta al "*sub judice*", ¿mediaron razones de ese tipo para hacer obligatoria la agremiación de los productores de carnes, y mantenerla durante el período a que se refieren los recibos acompañados por la parte actora en su demanda? La cuestión es de hecho, y como tal ajena a mi dictamen. Ha de decidirse totalmente con arreglo a lo que resulte de la prueba rendida en autos y a la prudencial estimación que de ella haga V. E.

En resumen, opino que: a) la acción es improcedente en lo relativo al 20 % de lo pagado con destino a gastos de propaganda, censos ganaderos, u otros objetivos similares; b) la ley 11.747 lesionó la libertad de comercio e industria, al obligar a los actores a asociarse contra su voluntad a la Corporación Argentina de Productores de Carnes; c) corresponde al exclusivo criterio de V. E. decidir si mediaron motivos atendibles para que esa garantía constitucional quedase válidamente suspendida durante el período a que la demanda se refiere. — Febrero 18 de 1942. Juan Alvarez.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, setiembre 1º de 1944

Considerando:

1º) Que el 29 de setiembre de 1933 fue sancionada la ley 11.747, por cuyo art. 1º se creó la Junta Nacional de Carnes, como entidad autónoma, con facultades para aplicar y hacer cumplir las leyes 11.226, 11.228 y 11.563, y sus reglamentaciones; investigar y perseguir las infracciones a la ley 11.210; establecer, con aprobación del P. E., normas referentes a la clasificación y tipificación del ganado, de las carnes y de los productos y subproductos de la ganadería, así como al transporte y exportación de los mismos, y organizar la propaganda y la publicación de las informaciones de interés público con respecto a la ganadería y al comercio de carnes (art. 5º).

La Junta de referencia, fue también autorizada para "crear directamente o mediante convenios previos con cualquier entidad pública o particular existente, y con el voto en ambos casos de siete titulares o suplentes en ejercicio, por lo menos, y con la aprobación del Poder ejecutivo en Acuerdo de Ministros, frigoríficos e instituciones comerciales o industriales que sean necesarias en el mercado interior o exterior, para la defensa de la ganadería nacional y abaratamiento para el consumo de los productos ganaderos, utilizando los recursos a que se refieren los arts. 17 y 18 de la presente ley". "Esas instituciones tendrán por objeto la faena de los ganados, la industrialización de las carnes y subproductos, la venta al por mayor o menudeo, el transporte y la exportación, y la instalación y explotación de mercados de ganado" (art. 5º, inc. g)).

Según el art. 6º de la citada ley "las entidades comerciales o industriales que se constituyan de acuerdo con lo dispuesto en el inc. g) del artículo anterior, estarán sujetas a las siguientes disposiciones: a) Serán accionistas de ellas todos los vendedores que hayan o acrediten haber contribuido a la formación del fondo que en ellas se invierta y en la proporción que corresponda al monto de sus aportes, hasta la fecha que señale la Junta al resolver la constitución de las mismas; b) Las acciones serán nominativas e indivisibles y transferibles solamente con acuerdo del Directorio, en las condiciones que determinen los estatutos; c) Cada socio no tendrá más de un voto, sea cual fuere el número de sus acciones; d) No concederán ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y directores, ni preferencia a parte alguna del capital; e) Serán totalmente independientes de la Junta, pero ésta tendrá con respecto a ellas las mismas facultades de inspección y fiscalización establecidas en la ley 11.226 y la presente;

f) Los estatutos iniciales serán propuestos por la Junta al Poder ejecutivo, para su aprobación. Una vez aprobados, la Junta determinará la forma y tiempo en que serán convocados los socios para la elección de las autoridades; g) Los derechos y acciones de los socios no podrán transmitirse sino a productores de ganado de acuerdo con la definición establecida en el art. 1º. Pero las sociedades podrán rescatar, por su valor real, las acciones o derechos de los socios que no deseen continuar en ese carácter en el plazo y en la forma que determinen".

Para el cumplimiento de lo prescripto en la ley, la Junta dispone de los siguientes recursos, que se recaudan en la forma establecida por el P. E., a propuesta de aquélla: "a) Las multas por infracciones a las leyes 11.226, 11.228 y 11.210, cuando se trate del comercio de carnes, y la presente y sus decretos reglamentarios; b) Las donaciones que reciba; c) Los intereses y renta de los fondos que invierta; y d) Una contribución hasta del uno y medio por ciento del importe de la venta de los que enajenan ganados bovino, ovino y porcino, con destino al consumo interno o a la exportación, en o a los establecimientos a que se refiere el art. 4º de la ley 11.226. Anualmente, la Junta resolverá la contribución que se cobrará, dentro del límite fijado por el inc. d) del art. 17, teniendo en cuenta las condiciones generales o locales de la industria ganadera y el monto de los fondos acumulados. Esa contribución será pagada por los frigoríficos, mataderos, agentes de comercio y demás inscriptos sometidos al régimen de la ley 11.226 y de la presente. El pago será efectuado por cuenta de los vendedores, quienes recibirán una constancia escrita de la suma abonada, con indicación de su nombre, apellido y localidad en que residen. La Junta abrirá, en la forma que ofrezca las mayores seguridades, una cuenta especial a cada vendedor, en la cual se anotarán las contribuciones provenientes de sus ventas. Esas cuentas estarán siempre a disposición de los interesados, quienes podrán examinarlas o hacerlas examinar y pedir su rectificación, cuando se hubiera incurrido en omisión o error. La Junta publicará cada año una nómina por orden alfabético de los vendedores y del monto de las contribuciones acreditadas. Durante tres meses, esa nómina estará sujeta a revisión y después de esa fecha las sumas acreditadas se tendrán por definitivamente válidas, pudiendo cada interesado solicitar de la Junta una constancia escrita que así lo establezca. Esa constancia hará fe, como instrumento público, a los efectos del art. 6º" (art. 17).

De los fondos precedentemente enumerados podrá invertirse: "a) 20 % para los gastos generales de administración, gastos de propaganda en el interior y exterior y gastos de estadística, censo o recuento, en la proporción que determine cada presupuesto anual; b) 80 %, para emplearlos exclusivamente en la creación de las instituciones comerciales o industriales a que se refiere el inc. g) del art. 5º. Ese 80 % se depositará en una cuenta especial en el Banco de la Nación, pudiendo adquirirse con el mismo, títulos de la deuda pública; pero cualquier acto de disposición de esos fondos deberá ser resuelto con el voto de 6 titulares o suplentes en ejercicio, por lo menos, y la aprobación del P. E." (art. 18). Por fin, "cuando los fondos acumulados en esa cuenta especial hayan alcanzado un monto que la Junta estime bastante para los fines previstos en esta ley o no hayan sido utilizados, aquélla podrá resolver, con la aprobación del Poder Ejecutivo, no continuar la acumulación. En ese caso, la contribución que se seguirá cobrando será la suficiente para pagar los gastos a que se refiere el inc. a) del artículo anterior. La Junta podrá también resolver con el voto de 6 titulares o suplentes en ejercicio, por lo menos y la aprobación del P. E. la devolución de los fondos del 80 % existente hasta ese momento, o de parte de ellos, entre los vendedores que lo formaron, en la proporción que corresponda al monto de sus contribuciones" (art. 19).

2º) Que el 6 de junio de 1934 fue iniciado la percepción de la contribución establecida por el art. 17, inc. d) de la ley 11.747 y el 25 de julio siguiente, la Junta sometió a la consideración del P. E. el proyecto de estatutos de la Corporación Argentina de Productores de Carnes, que fue

aprobado por decreto núm. 50.844 del 30 de octubre de 1934. Quedó así constituida la institución comercial e industrial de productores de ganados, de acuerdo a los arts. 5º, inc. d) y 6º de la ley 11.747, cuyo objeto fundamental consiste en el comercio y elaboración de los productos y subproductos de la ganadería, con destino tanto al consumo interno como a la exportación, propendiendo a la mejor regulación del comercio de carnes para asegurar razonables beneficios a los ganaderos (art. 4º de los estatutos). Para lograr dichos fines, la Corporación "podrá faenar ganados por cuenta propia, de sus asociados o de terceros; elaborar las carnes y subproductos provenientes de los ganados que faenare; vender los mismos productos al por mayor y al menudeo; contratar fletes; exportar ganados, carnes y subproductos por sí y por cuenta de sus asociados o de terceros; adquirir bienes muebles e inmuebles y tomarlos en arrendamiento en el país o en el extranjero; adquirir, construir o arrendar frigoríficos, fábricas, mercados y todo cuanto le fuere necesario para dar cumplimiento a sus fines; efectuar contratos para faenar ganados, elaborar, transportar y vender carnes y sus subproductos por cuenta propia, de sus asociados o de terceros; solicitar préstamos en cuenta corriente o en cualquiera otra forma, con garantía real o sin ella, incluso en el Banco de la Nación Argentina, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco Hipotecario Nacional o cualquier otra institución bancaria del país o del extranjero, así como también aceptar o emitir debentures. Las facultades enunciadas no son limitativas y el Directorio de la Corporación Argentina de Productores de Carnes podrá, en general, hacer y contratar, tanto en el país como en el exterior, todas aquellas operaciones que le fueren necesarias para el mejor desenvolvimiento de los fines establecidos en estos estatutos" (art. 5º de los estatutos).

La responsabilidad de los socios en cuanto al capital, se limita a las sumas que hubieran aportado y por las cuales figurasen como accionistas (art. 44, de los estatutos), y las utilidades realizadas y líquidas de cada ejercicio serán distribuidas en la siguiente forma: "5 % a fondo de reserva legal; 2 % a fondo para atender el rescate de acciones establecido en el art. 15 de estos estatutos; 43 % a fondo de reserva general; 50 % a distribuir entre todos los accionistas de la Corporación, y para la creación de un fondo especial para incrementar las exportaciones de carne o para el destino que le fije anualmente la asamblea general" (art. 41 de los estatutos).

3º) Que el 18 de mayo de 1937 la Junta Nacional de Carnes, con el propósito de ir completando la obra comenzada en defensa de los productores y de los consumidores, propuso al P. E. los estatutos de la entidad de productores ganaderos denominada "Mercados de Haciendas y Carnes", que fueron aprobados por decreto núm. 108.241 del 31 de mayo de 1937. Esta sociedad, constituida de acuerdo al art. 5º, inc. g) de la ley 11.747, tenía como fines principales, construir, adquirir y/o explotar mercados de ganados y de carnes, cámaras frigoríficas y depósitos en general en el territorio de la República (art. 4º, de los estatutos). La responsabilidad de los socios y la distribución de las utilidades hallábanse regidas por disposiciones semejantes a las de la Corporación. Como advierte el Procurador General, esta entidad fue suprimida el 30 de abril de 1940 (decreto núm. 61.524). Y el 8 de febrero de 1943, se dispuso que el liquidador de la entidad disuelta entregaría a la Corporación los bienes y valores resultantes de la liquidación (decreto 142.613).

4º) Que el 31 de agosto de 1937, Pedro Inchauspe y Hnos., presentan la demanda, en la que impugnan el art. 17, inc. d) de la ley 11.747 por considerarlo violatorio de los siguientes preceptos de la Constitución nacional: 1) art. 14, en cuanto éste asegura el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita y de comercio, y la ley establece la intromisión del Estado por intermedio del organismo que crea, impidiendo la libre concurrencia y trabando el ejercicio de las actividades individuales mediante gabelas cuyo producto está destinado a establecer un contralor o monopolio contrario a la libertad de la industria; 2) el mismo art. 14, en cuanto éste

asegura la libertad de asociarse con fines útiles, lo que implica la de no asociarse, y, en cambio, la ley obliga a los ganaderos, aun contra su voluntad, a invertir una parte de su dinero en una sociedad comercial creada por la misma ley, o, en otros términos, asocia compulsivamente a los productores para que, con su propio dinero contribuyan a la formación de un organismo del cual serán dueños ellos mismos; 3) arts. 4º y 17, porque éste declara inviolable la propiedad privada y sólo autoriza la privación de la misma en los casos de sentencia fundada en ley, de expropiación y de contribuciones establecidas por el Congreso de acuerdo al art. 4º, con un objeto público, no privado, y con arreglo a un sistema de imparcialidad y uniformidad, a fin de distribuir con justicia las cargas; requisitos que no reúne la contribución creada por el precepto impugnado, por aplicación del cual se toma una parte del dinero de los ganaderos, no para sufragar gastos generales, sino para entregarlo a un organismo que no es una institución pública, a fin de que negocie con él; 4) arts. 4º, 17 y 67, ya que éstos no permiten la delegación de las facultades impositivas del Congreso, que implica la ley en cuestión en cuanto autoriza a la Junta Nacional de Carnes a fijar, dentro de un determinado por ciento, la contribución que deberán pagar los ganaderos.

5º) Que esta Corte suprema, interpretando la Constitución de manera que sus limitaciones no lleguen a destruir ni a trabar el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Estado a efecto del cumplimiento de sus elevados fines del modo más beneficioso para la comunidad (Fallos: 171:88, *"in fine"*; conf., también, "The Constitucion of the United States of America annotated", 1938, ps. 67 y 68), ha reconocido de antiguo la facultad de aquél para intervenir por vía de reglamentación en el ejercicio de ciertas industrias y actividades a efecto de restringirlo o encausarlo en la medida que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral y el orden público (Fallos: 3:468; 11:5 y 195:108, con respecto a la ubicación de ferias y mercados; 7:150, en cuanto a la prohibición. de construir plazas de toros; 31:273, relativo al traslado de saladeros por razones de salubridad; 124: 75 y 128:85, sobre higienización de la leche; 157:28, respecto de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en los días domingo; 124:395; 198:111, acerca de las operaciones de préstamo; 65:48 y 117:432, en cuanto al ejercicio de la abogacía y de la ingeniería respectivamente; 155:185, referente a la profesión de corredor de hotel; 179:113; 181:209; 183:95 y 189:234, sobre indemnización y vacaciones correspondientes a los empleados de comercio; 156:81; 191:197, relativos al derecho de reunión y otros) y aún los intereses económicos de la colectividad (Fallos: 136:161, referente a la ley de alquileres; 142:68, acerca del plazo máximo de la locación; 171: 348 y 366, sobre el comercio de carnes y la industria frigorífica; 172:21, en cuanto a la moratoria hipotecaria).

Con respecto a ese poder reglamentario, dentro del cual tienen fácil cabida todas aquellas restricciones y disposiciones impuestas por los intereses generales y permanentes de la colectividad, sin otra valla que la del art. 28 de la Constitución Nacional (Fallos: 142:82), esta Corte suprema, después de referirse a los dos criterios, amplio y restringido, con que ha sido contemplado en los Estados Unidos de Norte América, ha dicho que acepta el más amplio, porque está más de acuerdo con nuestra Constitución, que no ha reconocido derechos absolutos de propiedad ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos, en la forma y extensión que el Congreso, en uso de su atribución legislativa (arts. 14, 28 y 67, Constitución), lo estime conveniente, a fin de asegurar el bienestar general; cumpliendo así, por medio de la legislación, los elevados propósitos expresados en el Preámbulo (Fallos: 172:21).

En otro fallo, estrechamente vinculado a la materia de este pleito (Fallos: 171:360), reconociendo el mismo principio, el tribunal estableció que la reglamentación legislativa "estará condicionada por la necesidad de armonía y orden con el ejercicio de los derechos; de defender y fomentar la salud, la moralidad, la seguridad, la conveniencia pública y el bienestar general. La

medida de los intereses y principios de carácter público a tutelar determinará la medida de las regulaciones en cada caso". La reglamentación legislativa no debe ser, desde luego, infundada o arbitraria, sino razonable, es decir, justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido, y proporcionada a los fines que se procura alcanzar con ella (Fallos: 117:432; 118:278;136:161; 172:21; conf. Cooley, t. 2, ps. 1227, 1231).

Ese es también, el criterio sustentado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Nebbia c. New York, parcialmente transcripto en Fallos: 172:58 y sigtes., en cuya sentencia declaró que "la Constitución no garantiza el absoluto privilegio de encarar o dirigir un negocio como uno quiera. Ciertas clases de negocios pueden ser prohibidas; y el derecho de conducir un negocio o de ejercer una profesión, puede ser reglamentado. De la misma manera, puede justificarse la reglamentación de un negocio para impedir la ruina de las fuentes de riqueza del Estado. Igualmente pueden ser reglamentados los términos a que deben ajustarse en los contratos quienes manejan negocios, o imponiendo requisitos si entran en acuerdos, todo lo cual, es de la competencia del Estado" (291 U. S. 502; JA, 48-17 y sigtes., de la sección jur. ext.). Este punto de vista fue reafirmado en el caso West Coast Hotel C. c. Ernest Parrish y Elsie Parrish (JA, 57, sec. jur. ext., ps. 23 y sigtes.), donde, modificando la jurisprudencia del caso "Adkins c. Children's Hospital", dijo: "El principio que debe regir nuestra decisión no está en duda. La disposición constitucional invocada es la cláusula del debido procedimiento legal de la Enmienda XIV que gobierna a los Estados, así como la cláusula del debido procedimiento legal invocado en el caso Adkins gobernaba al Congreso. En ambos casos, la violación alegada por los que atacan la regulación del salario mínimo de las mujeres, es la privación de la libertad ("freedom") de contratar. ¿Qué es esta libertad? La Constitución no habla de libertad ("freedom") de contratar. Habla de libertad ("liberty") y prohibe la privación de esta libertad sin el debido procedimiento legal. Al prohibir dicha privación, la Constitución no reconoce una libertad absoluta e incontrolable. La libertad en cada una de sus faces tiene su historia y connotación. Pero la libertad salvaguardada es la libertad que en una organización social, requiere la protección de la ley contra los males que amenazan la salud, seguridad, moral y bienestar del pueblo. La libertad, según la Constitución está, pues, necesariamente sujeta a las restricciones del debido procedimiento, y una regulación que sea razonable en relación a su objeto y se adopte en el interés de la comunidad, equivale a dicho debido procedimiento. Esta limitación esencial de la libertad en general, gobierna la libertad de contratar en particular. Hace más de 25 años sentamos el principio aplicable en estas palabras, después de referirnos a los casos donde la libertad garantida por la Enmienda XIV había sido ampliamente descripta: "Pero se ha reconocido en los casos citados, como en muchos otros, que la libertad de contratar es un derecho calificado y no absoluto. No existe libertad absoluta para proceder como se desea o para contratar como se prefiere. La garantía de libertad no quita de la vigilancia legislativa ese amplio campo de actividad que consiste en la celebración de contratos, ni deniega al Gobierno el poder de establecer salvaguardias restrictivas. Libertad implica ausencia de restricción arbitraria, no inmunidad de regulaciones y prohibiciones razonables, impuestas en el interés de la comunidad". Chicado, B. Q. R. C c. Mc. Guire, 219 U. S. 549, 55 L. ed. 328, 31 S. Ot. 259.

6º) Que la ley 11.747, fue la última de una serie de leyes (11.226, 11.227, 11.228, 11.583, a las que podría agregarse, también, en lo pertinente, la ley de represión de trusts, 11.210), dictadas con el propósito de salvaguardar la industria ganadera, gravemente afectada por la situación particular en que se desenvolvía el comercio de carnes (Mensaje del P. E. publicado en el D. de ses. de la Cámara de Diputados, 1932, t. 4, p. 420; exposición del miembro informante en la Cámara de Diputados, D. de ses., 1933, t. 2, p. 599 y sigtes., y de los legisladores que intervinieron en el debate, ps. 682 y sigtes., 769 y sigtes., así como del miembro informante del Senado, D. de

ses., 1933, t. 2, ps. 749 y sigtes.), industria que constituye una de las fuentes más importantes de la riqueza nacional, en cuyo progreso y desenvolvimiento se halla, sin duda alguna, interesado el país entero.

Respecto de ella ha dicho esta Corte en el caso "Cía. Swift y otros c. Gobierno nacional" (Fallos: 171:349), que "una industria puede surgir como simplemente privada y transformarse, en el curso de su evolución, en industria que afecte intereses públicos, dignos de regulación previsora (conf. 262 U. S. 322; 285, U. S. 262) ... El Congreso de la Nación, al dictar las leyes 11.226 de contralor del comercio de carnes; núm. 11.228, sobre venta de ganado bovino al peso vivo, y 11.747, creando la "Junta Nacional de Carnes", ha estimado que eso ha ocurrido con el negocio de compra de ganados o industrialización de las carnes, etc.; su apreciación no es revisible por los tribunales de justicia, porque son los legisladores los que están más en inmediato contacto con la realidad nacional y es su función inspirarse en ella para dar al país las normas que, dentro de la esfera constitucional, regulen su vida. Por lo demás, si la Argentina es, aún hoy, un país de economía eminentemente agrícola y ganadera; si sus industrias transformadoras trabajan principalmente sobre los productos de esas industrias y si el tráfico interno y el comercio de exportación operan fundamentalmente sobre productos inmediatos o transformados de origen agropecuario, no se puede poner en duda la razonabilidad de la caracterización hecha por el Congreso" (ps. 360 y 361). A lo cual puede agregarse aún que la ganadería no es actualmente patrimonio de unos pocos, como se puso de manifiesto durante el debate en la Cámara de Diputados (D. de ses., 1932, t. 2, p. 769), y lo patentiza la cantidad de 135.614 contribuyentes existentes en 1937, según el informe de la Junta Nacional de Carnes publicado ese año (p. 61); que a dicha industria se halla directa e inmediatamente vinculada no solamente la condición de todo el personal que colabora en la misma al lado de los ganaderos, comenzando con el peón de campo, directamente aludido en la discusión parlamentaria (D. de ses. de la Cámara de Diputados, 1933, t. 2, p. 701), sino también la situación del público consumidor, que absorbe las dos terceras partes de la producción, según las cifras mencionadas por los legisladores que participaron en el debate (D. de ses. Cám. Dips., 1933, t. 2, ps. 678 y 685). En otras palabras, a dicha industria se halla estrechamente vinculada la marcha de la economía nacional.

Mediante la sanción de la ley 11.747, el Congreso se propuso impedir el monopolio y las maniobras y procedimientos arbitrarios de las empresas industrializadoras en la adquisición de la hacienda; crear un instrumento de lucha contra la organización que dominaba al comercio de las carnes; lograr un mayor consumo externo e interno; abaratar este último acercando los productores a los consumidores y mejorando la calidad de las carnes (Mensaje del P. E. en D. de ses. Cám. de Dips., 1932, t. 4, p. 420; exposición del miembro informante de la Cámara de Diputados, D. de ses., 1933, t. 2, ps. 606 y sigtes., 670 y sigtes.; v. expresiones concordantes de otros legisladores, ps. 682 y sigtes. 777 y sigtes., así como del miembro informante de la Cámara de Senadores, D. de ses., 1933, t. 2, p. 749 y sigtes.; art. 5º de la ley). Por lo demás, como resulta de los antecedentes citados, el problema no era nuevo y hacía tiempo que era objeto de examen y discusión.

Puede, pues, afirmarse, que las condiciones en que se desenvolvió el comercio de las carnes, analizadas en los discursos de los miembros informantes de las Cámaras de Diputados y Senadores y en los que pronunciaron los demás legisladores que participaron en la discusión de la ley, ponían claramente de manifiesto el interés del país en salvaguardar la industria ganadera y justificaban ampliamente la adopción de medidas tendientes a ese fin.

7º) Que dichas medidas consistieron en dar a los productores intervención directa en la fiscalización del comercio de carnes por medio de la Junta que se creó como institución au-

tónoma (art. 1º de la ley); en la agremiación de todos los productores en las entidades comerciales reglamentadas por los arts. 5º, inc. g), y 6º de la ley, que obtuvieron por contribución de aquéllos los fondos necesarios para abordar oportunamente actividades de índole comercial e industrial; y en la creación de un frigorífico nacional (art. 7º).

Desde luego, el análisis de la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos, la cuestión de saber si debieron elegirse esos u otros procedimientos, son ajenos a la jurisdicción y competencia de esta Corte suprema, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso; es decir, que sólo debe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir, y, en consecuencia, decidir si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados. Pues como dijo en el caso de Fallos: 171:349, el tribunal nunca ha entendido que puede substituir su criterio de conveniencia o eficacia económica o social al del Congreso de la Nación, para pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de las leyes, sea de las que regulan trabajos, comercios o industrias con fines de policía, sea de las que establecen impuestos o tasas (Fallos: 98:20; 147: 402; 150:89; 160:247); debe radicar su examen y pronunciamiento en la conformidad que de acuerdo con los arts. 26 y 31 de la Constitución Nacional deben guardar con ella las leyes de la Nación.

Ahora bien; no aparece, en realidad, ni lo ha demostrado el actor, que los medios arbitrados por el Poder Ejecutivo y el Congreso no guarden relación con los fines que se propusieron en defensa de la ganadería nacional, ni que sean desproporcionados con respecto a éstos. Por lo contrario, las razones expuestas por los miembros informantes de ambas cámaras legislativas; la calurosa defensa de la ley públicamente hecha por todas las asociaciones ganaderas del país; la circunstancia de que no se hayan promovido otras demandas ni se hicieran otras protestas que no fueran de adhesión a la ley y de repudio a la acción intentada por los muy contados ganaderos disidentes, y el aumento de los precios de las carnes que siguieron a la aplicación de la ley, que es de público conocimiento y resulta claramente de las cifras publicadas en las ps. 12 y sigtes. del informe de la Junta Nacional de Carnes correspondiente al período octubre 1935-setiembre 1937 y del esquema agregado a fs. 161 de estos autos; todas esas circunstancias convencen de la razonabilidad de las medidas adoptadas por la ley.

8º) Que lo expuesto en los considerandos anteriores basta para poner de manifiesto la inconsistencia del argumento fundado por el actor en la libertad de trabajar y ejercer una industria lícita. Pues ella no resulta trabada en modo alguno y la ley, lejos de impedir la libre concurrencia, la favorece, como que precisamente se dictó para combatir el monopolio y permitir a los ganaderos competir con libertad. La ley no les impide vender a quien quieran, donde quieran y por el precio que quieran, o no vender. En cambio, ha contribuido a que puedan vender a mejor precio o por lo menos cubriendo con razonable holgura los gastos de producción.

9º) Que no es más eficaz el ataque fundado en la libertad de asociación y en los arts. 4º y 17 de la Constitución nacional. Pues como se ha demostrado en anteriores considerandos y lo ha expresado muy precisamente el juez Harlan (197 U. S. 11, 26) “la libertad asegurada por la Constitución, no importa un derecho absoluto para cada persona de estar, en todo tiempo y en todas las circunstancias, enteramente libre de restricciones. Hay múltiples restricciones a las cuales las personas se hallan necesariamente sujetas para el bien común... La verdadera libertad para todos no podrá existir bajo la acción del principio que reconociera el derecho de cada individuo para usar el propio, sea con respecto a su persona o a su propiedad, con prescindencia del daño que pudiera ocasionar a los demás. Esta Corte ha reconocido más de una vez que

es un principio fundamental el de que las personas y la propiedad están sujetas a toda clase de cargas y restricciones, en orden a asegurar el bienestar, salud y prosperidad del Estado...".

La libertad de asociarse, no tiene características particulares que la pongan a cubierto de las reglamentaciones, restricciones y cargas que con los fines expresados, pueden imponerse a las demás que la Constitución reconoce.

En el presente caso, la agremiación obligatoria de los ganaderos no aparece como una imposición caprichosa o arbitraria del legislador, sino como el medio de salvaguardar sus intereses y también los de todos los habitantes del país y la economía nacional afectados por la crisis de la ganadería. Tanto la discusión parlamentaria de la ley (v. especialmente el D. de ses. Cám. de Dips., 1933, t. 2, ps. 675 y sigtes., 689, 690, 695), como las manifestaciones y las gestiones realizadas por las diversas asociaciones ganaderas de la República, pusieron de manifiesto las dificultades, aparentemente insalvables, de otra manera, para realizar una acción común y efectiva.

Por otra parte, las reglas establecidas como base de la agremiación son prudentes y razonables, orientadas en conocidos principios de cooperativismo, que se procuró amoldar a la situación particular contemplada por la ley (D. de ses. Cám. Dips., 1933, t. 3, p. 271).

En realidad, el agravio de que se queja el actor radica en la suma que se halla obligado a aportar por aplicación del art. 17, inc. d) de la ley 11.747 ya que, como lo reconoce a fs. 279, la circunstancia de formar parte de las entidades previstas en el art. 5º, inc. g) no le crea otras obligaciones susceptibles de originar reclamos. Pero, como decía el juez Holmes en un caso en que se impugnaba la ley del Estado de Oklahoma por la cual se impuso a los Bancos del mismo una contribución equivalente al 1 % del promedio de los depósitos bancarios diarios, destinada al Depositor's Guaranty Fund, creado con el objeto de asegurar el completo reembolso de los depósitos en los casos de insolvencia de algunos de los Bancos, "un ulterior beneficio público puede justificar una comparativamente insignificante apropiación de la propiedad privada para lo que, en su finalidad inmediata, es un uso privado", que, en el caso de nuestros ganaderos, se realiza en beneficio de las partes afectadas. "Y, por otro lado, parecería que puede haber otros casos, además de los corrientes de imposición, en los cuales las ventajas que a las partes reporta un sistema de mutua defensa constituyen suficiente compensación por las correlativas cargas que están obligados a soportar" (219 U. S. 104, 110 y 111). Conviene recordar que, en dicho caso, la ley estadual fue atacada como inconstitucional por importar una privación de la propiedad, sin compensación, para un uso privado, y también se arguyó que no se trataba del ejercicio del poder de expropiación ni del poder de imposición, ni de un válido ejercicio del poder de policía.

La contribución exigida a los ganaderos por el art. 17, inc. d), no es un impuesto, sino un aporte, como expresamente lo manifestó el miembro informante de la Cámara de Diputados (D. de ses., 1933, t. 2, p. 675; t. 3, p. 221). Del análisis de los artículos transcriptos en el consid. 1º, resulta que al pago de la contribución establecida por el art. 17 de la ley 11.747, sólo están obligados los vendedores de ciertas especies de ganados producidas en el país; esto es, un número de personas cuyas actividades se ejercen en la industria rural. Sólo ellas y, en proporción de sus aportes individuales al fondo común, serán los accionistas de las entidades comerciales o industriales que se constituyen de acuerdo con el inc. g) del art. 5º. De esto se desprende que la propiedad de la contribución se conserva dentro del patrimonio de quien hizo el aporte y puede, además, constituirse para él en causa de utilidad o ganancia independiente del beneficio general, que la entidad tiene principalmente en mira procurar. Esta doble circunstancia

impide asimilar al impuesto la contribución establecida por la ley 11.747, desde que aquél sólo es devuelto a quien lo paga, en la forma diluida de un beneficio colectivo y nunca con la perspectiva de cualquier beneficio personal. Por lo demás, las entidades cuya creación autoriza la ley y, por consiguiente, su patrimonio, deben ser exclusivamente administradas por los propios contribuyentes en la forma determinada por la ley.

Por consiguiente, ni los principios constitucionales ni la jurisprudencia acerca del "impuesto" es de estricta aplicación a la contribución de la referencia.

Es innegable que si el Congreso tiene la facultad de imponer, en determinadas circunstancias, la agremiación de todos los ganaderos, tiene también la de proveer los medios razonables necesarios para que ella pueda hacerse efectiva (arts. 14 y 67, incs. 16 y 28, Constitución Nacional; Cooley, "Constitutional limitations", t. 1, p. 138; Willoughby, "The constitutional law", t. 1, ps. 83 y sigtes.). Y es un medio razonable de realizar el fin de orden común perseguido por la ley 11.747 porque, a cambio de un pequeño aporte sobre la venta de cada animal, aporte que no tiene carácter de impuesto y, además, no es permanente, los demandantes no sólo se benefician con el aumento probable del precio de las haciendas al concurrir con sus coproductores a hacer desaparecer influencias perturbadoras dentro del mercado de carnes (hecho bien probado en los autos con el aumento de precios que subsigue a la ley), sino que, además, al mantener la propiedad parcial de esos aportes, se obtiene un evidente beneficio para la organización de la industria misma y de los intereses colectivos comprometidos. El interés público implicado en la ley fluye del hecho de que si, como los ganaderos lo sostuvieron tenazmente y lo demostraron, producían a pérdida por efecto, entre otras causas, de las combinaciones organizadas por el capital extranjero o nacional para regular los precios en mira de obtener ganancias excesivas, y siendo la industria de la carne una de las más importantes del país, de prolongarse tal situación la crisis sobreviniente acarrearía grandes males económicos al país y a la numerosa población que vive principalmente de aquélla.

En nombre de un remoto interés privado no sería posible cerrar los ojos ante el interés público y el positivo de millares de ganaderos, empeñados en la defensa de la ley tachada de inconstitucionalidad.

Es de advertir, por lo demás, que en nuestro país no es una novedad la imposición legal de cargas que no son impuestos ni tasas, de las que son ejemplo las que la ley 11.729 impone a los patrones en los casos de enfermedad, vacaciones, etc., a sus empleados, cuya constitucionalidad ha sido expresamente admitida por esta Corte Suprema (Fallos: 181: 209; 183:234 y otros).

Por fin, de aceptarse como el Procurador General en su dictamen, que nada obstaría a que el Estado destinara la contribución de referencia a la formación de un fondo permanente que le permitiera producir, comprar, industrializar o vender ganados y entregara la administración de ese ganado a la Junta Nacional de Carnes, no se advierte qué razón podría oponerse a la validez del procedimiento preferido por la ley 11.747, que es más beneficioso para los ganaderos ya que, además de confiar directamente a ellos el manejo de sus intereses, admite la posibilidad de disminuir y suprimir sus aportes, devolver los efectuados y aún distribuir utilidades.

10) Que con tales antecedentes el Gobierno de la Nación ha podido autorizar a los ganaderos a celebrar el contrato *"sui generis"* de que se trata, dándole carácter obligatorio, en ejercicio de su poder de policía con el fin de tutelar, mediante su intervención, fundamentales intereses nacionales comprometidos. No está desconocido el derecho de asociarse con fines útiles o el de contratar en el caso de que, sobre una inmensa mayoría resuelta a ejercitar el suyo, según una forma determinada sancionada por la ley con fines de interés público, tres o cuatro per-

sonas invocando ese mismo derecho —libertad de no contratar sobreentendida en la libertad de contratar— produzcan actos que importen hacer fracasar una iniciativa de cuyos beneficios ellas aprovechan y han aprovechado económicamente tanto como las demás. Los actores han vendido sus novillos, desde la organización de la sociedad en el año 1934 a un precio visiblemente mayor que el que antes tenían. En relación a esa libertad de contratar, cuando está de por medio el interés público y el bienestar general, debe actuar el poder de policía del Estado, con el fin de evitar consecuencias desastrosas para la colectividad. La libertad de no contratar no puede, desde luego, invocarse legítimamente cuando ésta no significa desprenderse de bienes materiales de alguna importancia. En el presente caso, el aporte o contribución es insignificante, desde que está compensado o puede estarlo con el aumento del precio del producto, a lo cual se une el evento de utilidades posibles realizables por la entidad. La compulsión estaría impuesta, en tal hipótesis, por el principio de la solidaridad social y la defensa de los intereses nacionales. De otro modo, el derecho de no contratar se usaría en perjuicio de la colectividad y de los mismos que lo invocan en este juicio. En estas circunstancias, debe privar sobre aquél el poder de policía.

11) Que en cuanto a la objeción fundada en la delegación de facultades legislativas a la Junta Nacional de Carnes es de advertir que al discutirse el asunto en la Cámara de Senadores, quedó aclarado que es el Poder Ejecutivo el que, a propuesta de la Junta, fija el respectivo por ciento dentro del límite establecido por la ley (D. de ses., 1933, t. 2, p. 755). Y así ha ocurrido en los hechos, como lo hace notar el Procurador General en su dictamen. La validez de una disposición semejante es indiscutible con arreglo a la jurisprudencia de esta Corte sobre la materia, como lo ponen de manifiesto las sentencias de 1ª y 2ª instancias (Fallos: 148:430; 155:178 y 185; 156:323; 169:209; 181:306; 185:12; 184:639; conf. también, Corwin, "The President", ps. 111 y sigtes.).

Por los fundamentos expuestos en los precedentes considerandos y los concordantes del dictamen del Procurador General y de la sentencia apelada, confírmase ésta en lo que ha sido materia del recurso extraordinario — ROBERTO REPETO — ANTONIO SAGARNA — BENITO A NAZAR ANCHORENA — FRANCISCO RAMOS MEJIA.

---

**Multa por infringir precios máximos — Ley 12.591 — Productos de primera necesidad — Moderar repercusión de la guerra**

***Vicente Martini e Hijos, S.R.L. - 27/12/1944 - Fallos: 200:250***

## ✐ ***Antecedentes:***

Mediante la ley 12.591 se dispuso reprimir con multa de 200 a 100.000 pesos moneda nacional toda infracción a los precios máximos que fije el Poder Ejecutivo a los productos o mercaderías de primera necesidad que la norma enuncia. Se trató de una ley de emergencia que otorgó a la administración las atribuciones necesarias para moderar la repercusión de la guerra sobre los precios de ciertos artículos y fue sancionada para suplir la deficiencia de la ley común que exigía la prueba de convenios, maniobras, combinaciones, noticias falsas o negociaciones fingidas para poder reprimir el alza inmoderada de los precios (art. 300 del Código Penal; ley 11.210).

En dicho contexto normativo, se le imputó a una firma comercial haber infringido el precio máximo de venta de las bolsas de cemento portland. Confirmada en sede judicial la sanción impuesta, el afectado interpuso recurso extraordinario federal, cuestionando la interpretación de la ley 12.591 de precios máximos y del art. 8º de su decreto reglamentario. Subsidiariamente, planteó su inconstitucionalidad, en cuanto le obligaría a vender con pérdida. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, confirmó la sentencia apelada.

El juez Benito A. Nazar Anzorena, en disidencia, entendió que debía revocarse la sentencia apelada, pues del examen de los hechos imputados al recurrente surge que no configuran el delito previsto en el art. 9 en que se apoya la sentencia condenatoria, puesto que tanto la ley como el art. 8 del decreto reglamentario, presuponen el dolo, revelado por hechos demostrativos del propósito de obtener una ganancia excesiva mediante un alza injustificada del precio de venta. Afirmó que la operación acriminada no se halla configurada en ninguno de los casos abusivos que el legislador se propuso castigar, tratándose de una operación equitativa, de buena fe y que lejos de obtener un beneficio excesivo ha sufrido una pérdida efectiva de 35 centavos. Agregó que así interpretado el art. 9 de la ley, en el sentido de que no establece un delito formal, ni de que obliga a vender a pérdida, no corresponde pronunciarse acerca de la impugnación de inconstitucionalidad, que la apelante subsidiariamente atribuye, pues con ésta interpretación la ley 12.591 se compadece y concilia con los arts. 14, 17 y 67 inc. 28 de la C.N.

## ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Medida de la reglamentación del ejercicio de industrias y actividades** (Mayoría: párrafo 4º).

b) **Alcances del Poder de Policía en situaciones de emergencia** (Mayoría: párrafo 5º; Disidencia: consid. III).

c) **Validez constitucional de la ley 12.591 en cuanto limita temporariamente los precios** (Mayoría: párrafos 6º y 7º; Disidencia: considerando IV).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El ejercicio de las industrias y actividades de los particulares puede ser reglamentado por el Estado en la proporción que lo requiera la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral, el bienestar general y aun el interés económico de la comunidad, debiendo buscarse la medida de la reglamentación de estos derechos en la necesidad de respetar su sustancia y en la adecuación de las restricciones que se les imponga, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan como infundadas o arbitrarias, sino que sean razonables, esto es proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas.

- El carácter excepcional de los momentos de perturbación social y económica, y de otras situaciones semejantes de emergencia y la urgencia en atender a la solución de problemas que crean, autorizan el ejercicio del poder de policía del Estado en forma más enérgica que la que admiten los pe-

ríodos de sosiego y normalidad, siempre que las medidas adoptadas sean razonables y se las tome con carácter temporal, como lo es la emergencia cuyos efectos están destinados a atemperar. Por aplicación de tal doctrina, la limitación legal y temporaria de los precios, destinada a hacer frente a la crisis producida por la guerra, es en principio, constitucionalmente válida.

- El art. 9 de la ley de emergencia 12.591 de precios máximos establece una infracción formal en el sentido de que la acción es suficiente por sí sola, para constituir la violación punible, sin que sea necesario un resultado determinado, bastando que la mercadería vendida tenga fijado un precio máximo y que haya sido vendida por un precio mayor.

- En la especie la multa se ha aplicado no solamente por haberse superado el precio legal, sino porque el imputado, en calidad de intermediario, ha sobrepasado el margen de utilidad reglamentariamente fijado, y el recurrente no ha sido obligado a vender con pérdidas, como pretende, sino que ha adquirido la mercadería de que se trata voluntariamente, conociendo que la ley lo obligaba a revenderla a un precio máximo determinado; si a ese precio le ocasionaba una pérdida pudo abstenerse de hacer la operación, tanto más cuanto reconoce que ella no era de las de su tráfico habitual, pero en vez de abstenerse eligió el camino de violar la ley para, descubierto, pretender ampararse en la Constitución Nacional.

- La ley 12.591 —en cuanto limita de manera temporaria los precios, con el fin de hacer frente a la crisis producida por la guerra—, es constitucionalmente válida, sin que sea óbice para su validez la falta de un término preciso de vigencia.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, diciembre 27 de 1944.

Y vista la precedente causa caratulada **"Martini Vicente e hijos (S.R. Ltda.) Infrac. ley 12.591 —** Exp. 70.508/1943", en la que se ha concedido el recurso extraordinario a fs. 65 vta.

Y considerando:

Que de acuerdo con lo decidido en numerosos precedentes, la sentencia de esta Corte, cuando conoce como en el caso de autos, por la vía del recurso extraordinario, debe limitarse a las cuestiones mantenidas en el escrito en que se dedujo la apelación, de entre las que oportuna y correctamente se plantearon en los autos —Fallos: 189, 81; 197, 584 entre muchos otros.

Que conforme a lo expuesto y a lo expresado a fs. 65, el pronunciamiento del Tribunal versará sobre la validez constitucional de la ley 12.591, aplicada en forma tal que obliga a vender con pérdida —arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional—. Y también sobre la interpretación del art. 9 de la ley citada, que se ha sostenido no sanciona las operaciones en que, aun superados los precios legales, no ha mediado el propósito de obtener ganancias ilícitas ni operar un alza artificial e injustificada de precios.

Que comenzando por la segunda cuestión, corresponde desde luego decidir que el legislador ha dispuesto categóricamente que será reprimido con multa de doscientos a cien mil pesos moneda nacional toda infracción a los precios máximos que fije el Poder Ejecutivo a los productos o mercaderías de primera necesidad que la misma ley enuncia. Es una infracción formal en el sentido de que la acción es suficiente por sí sola, para constituir la violación punible, sin que sea necesario un resultado determinado. Basta que la mercadería vendida tenga fijado un precio máximo y que haya sido vendida por un precio mayor. La ley es una ley de emergencia que otorga a la administración las atribuciones que se han considerado necesarias para moderar la repercusión de la guerra sobre los precios de ciertos artículos; es una legislación especial cuyas normas no caben en el marco del derecho común, y el art. 9º crea un medio de compulsión eficiente para imponer, en la práctica, la observación de sus disposiciones y de los decretos que la misma prevé —conf. Fallos: 192, 213—. Exigir como condición la prueba de una ganancia injustificada, artificial, o de la obtención de un lucro desmedido, como lo pretende la recurrente, es desvirtuar la ley y hacer ilusorio el propósito del legislador. La ley de emergencia fue sancionada, precisamente, para suplir la deficiencia de la ley común que exige la prueba de convenios, maniobras, combinaciones, noticias falsas o negociaciones fingidas para poder reprimir el alza inmoderada de los precios —art. 300 del Código Penal—; ley 11.210.

Que por lo que hace a las cuestiones de constitucionalidad planteadas en autos, debe concluirse que tampoco permiten modificar la sentencia apelada.

Que en efecto, en una serie de precedentes recapitulados en dos sentencias recientes —Fallos: 199, 466 y 483— esta Corte ha sentado los principios que sustentan el pronunciamiento recurrido. Así ha decidido que nuestra Constitución no reconoce derechos absolutos de propiedad libertad; que el ejercicio de las industrias y actividades de los particulares puede ser reglamentado en la proporción que lo requiera la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral, el bienestar general y aun el interés económico de la comunidad; que la medida de la reglamentación de estos derechos debe buscarse, por un lado, en la necesidad de respetar su sustancia, y por otra parte, en la adecuación de las restricciones que se les imponga, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan como infundadas o arbitrarias, sino que sean razonables, esto es proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas.

Que igualmente se ha declarado que el carácter excepcional de los momentos de perturbación social y económica, y de otras situaciones semejantes de emergencia y la urgencia en atender a la solución de problemas que crean, autorizan el ejercicio del poder de policía del Estado, en forma más enérgica que la que admiten los períodos de sosiego y normalidad. Para aquellos supuestos esta Corte ha aceptado una ingerencia mayor en el régimen de los derechos del propietario, traducida en la reducción de los intereses y arrendamientos; en la prórroga de los contratos de alquiler y de mutuo. Se agregó entonces, solamente, a la exigencia común de que se trate de medidas razonables y justas, la de que se les tome con carácter temporal, como lo es la emergencia cuyos efectos están destinados a atemperar. Cumplidos esos requisitos el detrimento económico que ellas ocasionan no es obstáculo a su validez.

Que por aplicación de la doctrina que sustentan los precedentes considerandos se concluye sin esfuerzo que la limitación legal y temporaria de los precios, destinada a hacer frente a la crisis producida por la guerra, es en principio, constitucionalmente válida.

Que a ese efecto, y para el caso de autos conviene añadir que en la especie la multa se ha aplicado no solamente por haberse superado el precio legal, sino porque el imputado, en

calidad de intermediario, ha sobrepasado el margen de utilidad reglamentariamente fijado. El recurrente no ha sido obligado a vender con pérdidas, como pretende. Ha adquirido la mercadería de que se trata voluntariamente, conociendo que la ley lo obligaba a revenderla a un precio máximo determinado. Si a ese precio le ocasionaba una pérdida pudo abstenerse de hacer la operación, tanto más cuanto reconoce que ella no era de las de su tráfico habitual, pero en vez de abstenerse eligió el camino de violar la ley para, descubierto, pretender ampararse en la Constitución Nacional. Cabe agregar, por último, que los precios máximos fijados pueden ser variados por el P. E., según la época y los casos, y pueden los productores y comerciantes pedir esa modificación cuando resulten arbitrarios o de imposible cumplimiento, pero el juez de esas circunstancias no es el interesado, sino el Estado.

Que tampoco es óbice para la validez constitucional de la ley la falta de un término preciso de vigencia. Esta, en efecto, se ha declarado de emergencia —artículo 19— para encarar los problemas producidos por la guerra y sus inevitables secuelas, es decir con miras al alivio de una situación que no ha sido negada, ni podría serlo; subsiste en la actualidad y es por su naturaleza, transitoria.

En su mérito se confirma la sentencia apelada de fs. 63 en lo que ha sido objeto de recurso extraordinario. Hágase saber; devuélvanse al tribunal de su procedencia donde se repondrá el papel. ROBERTO REPETTO *(Dejando a salvo su oposición en cuanto a la rebaja de intereses so color de "poder de policía")* — B. A. NAZAR ANCHORENA *(en discordia)* — F. RAMOS MEJIA — T. D. CASARES.

DISCORDIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON BENITO A. NAZAR ANCHORENA:

Y vistos: Considerando, en cuanto al recurso: Que éste es procedente de acuerdo a lo dispuesto en el art. 14, inc. 3º, de la ley 48, puesto que se ha impugnado por la apelante la interpretación de la ley federal 12.591 y el art. 8º del decreto reglamentario de la misma, de fecha septiembre 13 de 1939, en concepto de ser contrarios al derecho invocado por la apelante que funda en esas disposiciones; y, subsidiariamente, su inconstitucionalidad, para el caso de que se considere que la ley se ajusta a la interpretación hecha en la sentencia. Pues, en tal hipótesis, dice, ella violaría la garantía de la propiedad establecida en el art. 17 de la Constitución.

Y en cuanto al fondo de la cuestión:

I. Que el hecho probado en autos, imputado a la apelante, a que se refieren las actuaciones administrativas y la sentencia apelada, consiste en haber vendido una bolsa de cemento portland en $ 3,70, de una partida de 30 bolsas que ella compró en la fábrica Loma Negra, a razón de $ 3,15 cada una. Se le imputa haber infringido el decreto núm. 118.915 que fija el precio máximo de venta en $ 3,05 y también de haber excedido el margen de ganancia fijado en $ 0,15 por bolsa.

II. Que de la investigación administrativa realizada por inspectores designados a fs. 15, en los libros de la apelante, resulta que el costo de venta que ésta declaró se elevaba a $ 3,97 por bolsa (con pérdida efectiva en su venta de $ 0,27). Pero que éste en la realidad es superado en $ 0,08, pues su costo real de venta resulta de $ 4,05. La pérdida sufrida por la apelante sería pues de $ 0,35 por bolsa. Los inspectores explican esa diferencia diciendo que "en la estimación seguida para obtener el precio del costo por la firma Martini e hijos se ha tomado cifras globales sin extremar cálculos al detalle".

Que tales hechos ponen de manifiesto la procedencia de la defensa invocada por la apelante, esto es, que había vendido a pérdida; lo que explica, por la circunstancia de no constituir la venta de cemento al menudeo el renglón principal de su negocio, que es la venta de maderas. Que el precio del cemento pagado a la fábrica Loma Negra que lo produce, fue de $ 3,15. Y que el margen de ganancia de $ 0,15 por bolsa, permitido al comerciante intermediario entre el fabricante y el comprador, por el citado decreto, es inferior al monto de los gastos que ineludiblemente éste ha debido soportar, en los acarreos, peonaje, etc., todo lo cual se comprueba en la inspección administrativa de fs. 16 a 19.

III. Que las disposiciones de la ley 12.591 y especialmente la de su art. 9 que dice: "Toda infracción a los precios máximos que fije el Poder Ejecutivo a los productos o mercaderías, o todo acto que comporte destruirlos o alterarlos, ya sea acaparando, restringiendo, ocultando, negándose a transportar o vender, y cualquier otro hecho que concurra a producir una elevación artificiosa de aquellos precios, será reprimido con multa de doscientos a cien mil pesos moneda nacional, la que será aplicada por el Poder Ejecutivo, con apelación, al sólo efecto devolutivo, por ante el juez que corresponda. En caso de reincidencia se cobrará la multa en los términos del apartado anterior y se aplicará además pena de prisión de un mes a seis años por el procedimiento ordinario del juicio criminal", en que se funda la sentencia apelada, no puede interpretarse en un sentido contrario a su espíritu y finalidad puestos de manifiesto por el P. E., y al fundársela en la Cámara de Diputados (ver año 1939, t. III, pág. 950 y sigtes.) y en el Senado (ver año 1939, t. II, pág. 247 y sigtes.) por los miembros informantes del proyecto de ley.

En efecto, el Poder Ejecutivo que proyectó la ley, dice en su mensaje: "Las perturbaciones que en la vida de la Nación origina tan profunda alteración de la situación económica mundial (se refiere a la guerra) se agrava por el desarrollo de actividades malsanas tendientes a provocar, sin fundamento o causa justificable, la elevación o alza de los precios de las mercaderías, especialmente de primera necesidad, movidas por el afán de proporcionar ganancias desproporcionadas." Y agrega, que las disposiciones de la ley 11.210 que prevé situaciones vinculadas al problema señalado, son insuficientes, lo mismo que lo es el art. 300 del Código Penal. Que la ley tendrá un carácter excepcional y temporario y que se halla inspirada, exclusivamente, en el propósito de impedir, en beneficio del interés público, el agio y la especulación.

El miembro informante, diputado Fassi, después de relacionar los antecedentes considerados en el despacho de la comisión, refirió el propósito de la ley, con estas palabras: "La contienda bélica desarrollada en Europa ha tenido una honda repercusión en la República. La intervención legislativa no puede evitarlo: sólo puede ejercer una acción moderadora o reguladora. Pero además de los efectos naturales de aquel acontecimiento, hay otros que son productos de maniobras artificiales, de maniobras que llamaría criminales, puesto que aprovechan ese conflicto que ensombrece el porvenir de nuestra civilización, para obtener ganancias ilegítimas que arrancan de las necesidades de la masa consumidora del país." Y el miembro informante de la comisión del Senado, senador Landaburu, refirió el mismo concepto al decir que ella tendía a castigar hechos y maniobras demostrativos del propósito indudable de los especuladores y agiotistas de aprovecharse de la conflagración europea para elevar inconsiderablemente los precios de los artículos de primera necesidad, beneficiándose exclusivamente en desmedro de los intereses fundamentales de la población, amenazados por la acción de los especuladores y agiotistas.

De los términos empleados por el Poder Ejecutivo y por los miembros informantes, supratranscriptos, resulta patente el espíritu y la finalidad de la ley: castigar la actividad malsana de la elevación de los precios, de agiotistas y especuladores, movidos por el afán de obtener ga-

nancias desproporcionadas; castigar maniobras criminales para obtener ganancias ilegítimas; castigar a quienes elevan inconsiderablemente los precios para beneficiarse ilegítimamente en desmedro de los intereses fundamentales de la masa consumidora.

El art. 8 del decreto reglamentario, núm. 41.535, dictado por el Poder Ejecutivo al que se confirió la ejecución y reglamentación de la ley, interpreta acertadamente su espíritu y finalidad antes referidos, al disponer que la Comisión Nacional de Control de Abastecimientos, al juzgar denuncias, promover inspecciones y efectuar el contralor de la ley, podrá considerar *prima facie* en infracción a los industriales, mayoristas, minoristas, productores o intermediarios que no hayan respetado en sus actividades los precios corrientes del 1º al 15 de agosto... cuando de esos actos se desprenda, a entender de la Comisión, la intención de operar una alza artificial e injustificada del precio de dichos artículos.

No basta, pues, que la Comisión de Control haya comprobado el hecho de que se haya vendido un artículo, como el cemento en el caso en examen, por unos centavos más que el precio fijado por el decreto, para que se considere ipso facto configurada una infracción de carácter formal, puesto que de la propia investigación realizada por dicha Comisión aparece, con caracteres de evidencia, que el presunto infractor no sólo no ha efectuado maniobra alguna para elevar abusivamente el precio del artículo, sino que, por lo contrario, lo ha vendido con una pérdida efectiva de $ 0,35.

La ley no autoriza al Poder Ejecutivo a fijar precios arbitrarios, incompatibles con la realidad económica, desprovistos de razón y justicia. Por lo contrario, el art. 3º le autoriza para modificar periódicamente los precios máximos, a fin de ajustarlos a la cambiante realidad económica, y permitir así al vendedor que obtenga una razonable utilidad de su capital y actividad, vedándole, eso sí, y por razones de interés público, que pueda abusar de la situación de emergencia producida por la guerra para elevar los precios justos y razonables que, sin esa restricción legal, habríanle producido "ganancias excesivas arrancadas de las necesidades de la masa consumidora del país" como se dijo por el miembro informante del Senado. Suprimida la natural regulación de los precios, por consecuencia del transitorio desequilibrio producido por la guerra en el libre juego de la ley económica de la oferta y la demanda, justifícase que el Congreso haya tratado de remediar sus efectos perniciosos para el consumidor; y que haya amparado a éste, por ser el más débil en esa situación, mediante una razonable reglamentación de las utilidades del vendedor, pero, como se lo dijo, sin violar con esa reglamentación los fundamentales derechos individuales de trabajar y ejercer toda industria lícita, de comerciar y de propiedad, reconocidos en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional.

IV. Que examinados los hechos imputados a la parte apelante a la luz de esta interpretación, parece claro que ellos no configuran el delito previsto en el art. 9 en que se apoya la sentencia condenatoria, puesto que, tanto la ley cuanto el art. 8 del decreto reglamentario, presuponen el dolo, revelado por hechos demostrativos del propósito de obtener una ganancia excesiva mediante una alza injustificada del precio de venta. La operación acriminada, según resulta de la prueba de autos, no se halla pues configurada en ninguno de los casos abusivos que el legislador se propuso castigar. Trátase de una operación equitativa, de buena fe en la que brilla de modo muy patente y claro la inocencia de la condenada que, lejos de obtener un beneficio excesivo ha sufrido una pérdida efectiva de 35 centavos, como lo han comprobado los inspectores del Ministerio de Agricultura que suscriben el informe de fs. 16 a 19.

V. Que así interpretado el art. 9 de la ley, en el sentido de que no establece un delito formal, ni de que obliga a vender a pérdida, no corresponde pronunciarse acerca de la impugnación

de inconstitucionalidad, que la apelante subsidiariamente le atribuye. Puesto que, con esta interpretación, la ley 12.591 se compadece y concilia con los arts. 14, 17 y 67, inc. 28, de la Constitución Nacional.

Por estos fundamentos, y oído el Sr. Procurador General, se revoca la sentencia apelada en cuanto la podido ser materia del recurso. Notifíquese y devuélvanse al tribunal de procedencia donde se repondrá el papel. B. A. NAZAR ANCHORENA.

---

**Emergencia habitacional — Juicio de desalojo — Etapa de prueba — Suspensión del proceso**

***Nadur, Amar c/ Borelli Francisco - 15/05/1959 - Fallos: 243:449***

## ✐ ***Antecedentes:***

El actor inició juicio por desalojo, iniciada la etapa probatoria el juez resolvió paralizar el procedimiento luego de haber comenzado a regir la ley de emergencia 14.438 que disponía la paralización de los juicios por desalojo por un plazo determinado, luego prorrogado por dos leyes más.

Contra esa resolución el actor interpuso recurso extraordinario que no fue concedido, lo que dejó habilitada la vía para recurrir en queja ante la Corte Suprema.

La Corte confirmó la resolución que dispuso la paralización del procedimiento.

Los jueces Lamadrid y Oyhanarte en su voto remitieron a la causa "Angel Russo y otra c/ C. de Delle Donne" y sostuvieron que en tiempos de graves trastorno económico-social el mayor peligro que se observa sobre la seguridad jurídica no es el que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se las mantuviera con absoluta rigidez, porque ellas han sido pensadas para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer de ineficacia frente a la crisis.

El juez Boffi Boggero en su voto consideró que la suspensión de los juicios de desalojo —dispuesta por la ley 14.438 y sus prórrogas— podía considerarse, al menos por ese momento, como una medida razonable y que no transgredía el principio de igualdad ante la ley si se atiende al cúmulo de circunstancias que informaban la legislación de emergencia.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Paralización de juicios de desalojos o lanzamientos. Razonabilidad de la medida** (Párrafos 12 y 13 del voto del Juez Orgaz; Párrafos 5º y 8º del voto de los Jueces Lamadrid y Oyhanarte; Párrafo 2º del voto del Juez Boffi Boggero).

b) **Alcances del poder de policía. Control de razonabilidad** (Párrafo 8º del voto del Juez Orgaz; Párrafo 7º del voto de los Jueces Lamadrid y Oyhanarte; Párrafo 4º del voto del Juez Boffi Boggero).

c) **Carácter temporal de la emergencia** (Párrafo 10 del Juez Orgaz; Párrafo 6º del voto de los Jueces Lamadrid y Oyhanarte).

### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Por vía del ejercicio del poder de policía, en tanto las medidas adoptadas sean razonables y justas en relación a las circunstancias que han hecho necesarias las leyes se puede, salvando la sustancia, restringir y regular los derechos del propietario en lo que sea indispensable para salvaguardar el orden público o bienestar general.

- Las restricciones y regulaciones razonables y justas pueden importar consiguientes restricciones a la actividad de los jueces sin que por ello se afecte la independencia del Poder Judicial.

- La legislación sobre suspensión de desalojos y prórrogas de locaciones no debe dilatar excesivamente el goce de los derechos individuales.

- La imposoiblidad de invocar y aplicar la ley de fondo, que autoriza a los locadores a solicitar la desocupación del inmueble que arrienda, si bien no puede prolongarse desmedidamente, no permite concluir que la suspensión impuesta por la ley impugnada y sus prórrogas, resudica al plazo que ellas contemplan, importe todavía ejercicio inconstitucional de las facultades legislativas en circunstancias de emergencia.

## *Texto del Fallo:*

**Dictamen del Procurador General**

Suprema Corte:

Por resolución corriente a fs. 114 V.E. ha declarado procedente el recurso extraordinario de fs. 85 interpuesto contra el auto de fs. 81 que decidió paralizar los procedimientos de este juicio de desalojo.

El apelante se manifiesta agraviado por esa paralización dispuesta por la ley 14.438, a la que impugna de inconstitucional en cuanto ordena suspender la tramitación de este tipo de juicios, y como el agravio subsiste porque la vigencia de esa ley ha sido sucesivamente prorrogada por las leyes 14.556 y 14.775 corresponde examinar el fondo del asunto.

Comentando la Constitución de los Estados Unidos dice Harrison que ella establece la división del gobierno en tres ramas, coordinadas pero independientes, cuyos poderes están clasificados y definidos sin que ninguna de las tres tenga facultades para invadir o subordinar las funciones de las otras. Dice también que una judicatura independiente es un elemento indispensable en todo gobierno que se propone proteger los derechos de propiedad y las libertades de sus ciudadanos, porque protección envuelve determinación —un fallo— y un mandato. Una comunidad tranquila y pacífica es imposible sin tribunales que resuelvan las disidencias inevitables entre los individuos que la componen.

De este comentario, que conserva actualidad y es extensivo a nuestra Carta fundamental, pueden extraerse los siguientes principios:

1º — Los particulares tienen el derecho, constitucionalmente garantizado, de someter sus disidencias al poder competente para juzgarlas, y el de exigir un pronunciamiento que concretará la protección que el ordenamiento jurídico-constitucional le asegura como miembro integrante de la comunidad. El fundamento de este derecho de los particulares encuentra ubicación constitucional en el principio consagrado en el art. 33, de acuerdo con el cual "las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".

Mal podría, en efecto, considerarse acatado ese principio de la soberanía del pueblo si quienes lo integran estuvieran legalmente inhabilitados, aunque sólo fuera en presencia de cierto tipo de conflictos de naturaleza judicial, para obtener del poder competente solución que ponga término a tales diferendos;

2º — Siendo inevitables las disidencias entre los individuos que integran una comunidad resulta imprescindible, para asegurar la paz y la tranquilidad pública, la existencia de organismos encargados de dirimirlas. Tal misión ha sido encomendada por la Constitución al Poder Judicial, y a tal efecto lo ha investido de la jerarquía de poder, asegurándole en consecuencia la misma independencia que a los demás y que supone facultades suficientes para cumplir su misión sin interferencia posible de ningún otro poder. Sólo así se cumple el principio de la independencia y separación de los poderes.

En este orden de ideas cabe ahora preguntarse si la ley impugnada, en la parte que se la cuestiona, se ajusta a los principios que acabo de reseñar, y a mi juicio, la respuesta negativa fluye clara.

Cierto es que incumbe al poder legislador dictar las normas de conformidad con las cuales los conflictos individuales serán resueltos (normas sustantivas) y sustanciados (normas adjetivas), pero la disposición que ordena paralizar los procedimientos va más allá de la atribución legislativa, pues durante el período de la paralización los afectados por ella quedan, respecto de los conflictos a que se extiende, colocados al margen de esa protección que según Harrison sólo puede hacerse efectiva mediante la determinación que se concreta en un fallo. Y contrariamente, entonces, a la finalidad que esa protección persigue de asegurar por su vigencia la tranquilidad y la paz de la comunidad a través de la solución judicial de los conflictos individuales, ocurre que tales conflictos, en vez de poder desaparecer por la decisión de un fallo, deben continuar en situación de latencia por cuanto la ley impone que el litigio continúe en estado de contienda impidiendo la producción de la prueba y enervando el derecho de las partes de cumplir actividades procesales encaminadas a obtener la sentencia de la causa.

Además, el mandato constitucional impuesto al Poder Judicial de acordar aquella protección mediante sus pronunciamientos es afectado por la acción del legislador en cuanto éste resuelve que durante un período de tiempo el Poder Judicial queda inhabilitado para acordar tal protección o sea, lo que es lo mismo, para cumplir su específica función constitucional. Aquí cabe destacar que ese mandato asignado al Poder Judicial reviste categoría de atribución y que ésta, como tal, comporta a la vez una obligación y una prerrogativa.

No ofrece duda el carácter obligatorio o mandato asignado a los jueces de administrar justicia, como medio de efectivizar la protección que la Constitución garantiza a los particulares

en orden a sus posibles conflictos individuales. Así, el art. 15 del Cód. Civil especifica que los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes, y el artículo siguiente sienta las normas mediante las cuales el juzgador debe llenar las que en doctrina se han conocido con el nombre de lagunas legislativas. A su vez, el Cód. Penal en su art. 273 determina la responsabilidad en que incurre el magistrado que se niega a juzgar o retarda la administración de justicia.

Es que, como anteriormente se ha dicho, la necesidad de que la justicia se administre es tal, y está tan íntimamente vinculada con el orden y la paz social que, cualquiera sea el sistema de gobierno imperante siempre se ha tratado que esa función se cumpla. Vélez recuerda que las leyes de Partidas disponían que no pudiendo el juez salir de la duda, de hecho o de derecho, debía remitir la causa al Soberano para que la decidiera.

Pero, cuando además deriva del sistema de gobierno como el nuestro, fundado en la independencia y separación de los poderes, que esa misión comporta para el poder al que la Constitución se la asigna una prerrogativa propia de su rango, cualquier disposición que lo inhabilite, aunque sea temporalmente, para cumplir con su obligación constitucional de juzgar, significa, además de un desconocimiento a la garantía individual a que me he referido, una manifiesta invasión de poder.

En consecuencia estimo que la ley 14.438, prorrogada por las 14.556 y 14.775, en cuanto ordena paralizar el trámite de ciertos juicios, es inconstitucional por las razones expuestas y en su mérito estimo que corresponde revocar la resolución apelada, en lo que ha sido materia de recurso, y disponer que los autos vuelvan al juzgado de origen para continuar el procedimiento. - Diciembre 17 de 1958. RAMON LASCANO.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, mayo 15 de 1959

Vistos los autos: "**Nadur, Amar c/Borelli, Francisco s/desalojo",** en los que a fs. 114 esta Corte Suprema declaró procedente el recurso extraordinario:

Y Considerando:

Que en esta causa el actor, Amar Nadur, dedujo con fecha 7 de abril de 1958, demanda de desalojo contra el demandado, Francisco Borelli, del departamento que éste ocupa en el inmueble situado en calle José A. Cabrera 4652 de esta Capital. Fundó su demanda en los arts. 14, inc. a) y 16, incisos a), b), c) y e) del decreto-ley 2186/57, t. o. y decreto reglamentario 9931/57.

Que, habiéndose opuesto el demandado, en su escrito de responde, a las pretensiones del actor, y estando posteriormente produciéndose las pruebas ofrecidas, el juez de la causa, con fecha 2 de junio de 1958, resolvió paralizar los procedimientos en razón de haber entrado a regir la ley 14.438 promulgada el 30 de mayo del mismo año. Contra este auto el actor dedujo recurso extraordinario por inconstitucionalidad, a que el juez no dio curso con invocación de la misma ley citada. Deducida la queja para ante esta Corte, ella fue declarada procedente por auto de fs. 114.

Que el recurso sostiene la inconstitucionalidad de la ley 14.438, por ser "arbitraria" con el mismo significado con que puede serlo una sentencia, es decir, por carecer "de motivación, de

causa, que no se funda en derecho y especialmente en la ley de las leyes, nuestra Carta Magna de 1853", etc. Afirma que la ley citada es nula por ser contraria al art. 1º de la Constitución y al derecho de propiedad; viola el art. 5º de la Constitución, en cuanto legisla sobre procedimientos, materia reservada a las provincias; desconoce el derecho de los habitantes de la Nación a usar y disponer de su propiedad, asegurado por el art. 14; viola también el art. 16, pues establece una manifiesta desigualdad en el tratamiento de las dos partes vinculadas por el contrato de locación; repugna al principio de la inviolabilidad de la propiedad, declarado por el art. 17, así como al de la defensa en juicio, asegurado por el art. 18; transgrede, además, el art. 28 en cuanto la reglamentación altera los derechos reconocidos en los anteriores artículos, y el art. 67, inc. 11, que veda al Congreso alterar las jurisdicciones locales.

Que, como surge de estos antecedentes, la inconstitucionalidad que se alega en esta causa es la de la ley 14.438, promulgada el 30 de mayo de 1958, que dispuso la paralización hasta el 30 de setiembre de ese año de "los juicios de desalojo, incluso los lanzamientos, fundados en disposiciones contenidas en los decretos-leyes 2186/57, 9940/57 y decreto 9981/57, con excepción de los originados por falta de pago". Esta paralización fue posterior y sucesivamente prorrogada por las leyes 14.556 y 14.775 ésta última en vigor, hasta el 30 de junio del corriente año.

Que es indudable que esta legislación es restrictiva de derechos individuales consagrados por la Constitución, en particular del derecho de propiedad invocado por el recurrente. Esta comprobación inmediata, sin embargo, no es por sí sola bastante para tener por inconstitucionales a dichas leyes, desde que, como surge del art. 14 de nuestra Carta Fundamental y lo ha declarado repetidamente esta Corte, ninguno de los derechos reconocidos por la Constitución es absoluto y todos están subordinados en su ejercicio a las leyes reglamentarias que dicte el Congreso en el desempeño de su función legislativa (art. 67, Constitución Nacional).

Que es verdad, asimismo, como señala el dictamen del Procurador General, que en el caso de las leyes impugnadas en esta causa, además de la restricción a ciertos derechos individuales y, entre ellos, el que pertenece a todo miembro de la comunidad para requerir del poder competente el pronunciamiento que ponga fin a sus diferencias con otras personas, existe también una restricción a la atribución que incumbe al Poder Judicial, por mandato constitucional, de acordar a los particulares la protección que solicitan, desde que el legislador, en estas leyes, "resuelve que durante un período de tiempo el Poder Judicial queda inhabilitado para acordar tal protección o sea, lo que es lo mismo, para cumplir su específica función constitucional".

Que, ante todo, corresponde señalar que la paralización o suspensión de los trámites en juicios de desalojo ha sido establecida por el legislador con anterioridad a la ley 14.438, en leyes que no fueron objetadas en su oportunidad desde el punto de vista constitucional: tanto la ley 12.847, sancionada el 20 de setiembre de 1946, sucesivamente prorrogada por las leyes 12.926 y 12.991, como la ley 12.998, sancionada el 6 de agosto de 1947, disponían la suspensión del trámite de los juicios pendientes sobre desalojos de casas, departamentos o piezas destinadas a habitación, por el término que ellas establecían. Por otra parte, la suspensión de los desalojos resueltos por sentencias firmes, que todas esas leyes y otras de la misma especie ordenaron, ha sido expresamente reconocida por esta Corte como constitucional (Fallos: 204:195 y otros posteriores), y es indudable que, en una extensión análoga a la establecida por la ley 14.438 y sus prórrogas, también aquéllas importaban efectivamente una suspensión del trámite de la actividad jurisdiccional en tales juicios durante un cierto tiempo.

Que, en el precedente antes citado, se dijo que "ha entendido el tribunal que por vía del ejercicio del poder de policía, y en tanto que las medidas adoptadas sean razonables

y justas en relación a las circunstancias que las han hecho (a las leyes) necesarias, puede, salvando su sustancia, restringirse y regularse legalmente los derechos del propietario, en lo que sea indispensable para salvaguardar el orden público o bienestar general, cuya atención fundamenta esa jurisprudencia". Y es obvio que esas restricciones y regulaciones razonables y justas, conforme a las circunstancias, pueden importar consiguientes restricciones a la actividad de los jueces, sin que por ello se afecte a la independencia del Poder Judicial. Es una inmediata consecuencia del principio de que la función jurisdiccional se halla regida, también, por las leyes.

Que esta Corte, en diversos pronunciamientos, ha reconocido a las leyes de suspensión de desalojos y prórroga de las locaciones dictadas en el país durante los últimos años, a partir de la ley 12.847, sancionada el 20 de setiembre de 1946, el carácter de "leyes de emergencia", esto es, de leyes excepcionales impuestas por la necesidad derivada de lo que se ha denominado la "crisis de la vivienda". Esta crisis, resultante del grave desequilibrio entre el número de viviendas disponibles en las ciudades y el de las familias necesitadas de habitación, es de inmediata evidencia no sólo en nuestro país sino en otros extranjeros y obedece a un conjunto de causas que es inoportuno mencionar aquí. Basta señalar la innegable existencia de ese desequilibrio así como su gravedad, para que una legislación excepcional, de carácter temporario, sea legítima aunque ella signifique restricciones a derechos individuales que, en circunstancias normales, no habrían sido admisibles de acuerdo con la Constitución.

Es verdad que esta legislación está vigente en el país desde hace demasiados años. Pero la "temporariedad" que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses. Todo lo que cabe afirmar razonablemente es que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado. Tampoco corresponde a los jueces apreciar si son o no eficaces los medios que emplea el legislador para remediar la necesidad pública que determina la emergencia, pues la elección de esos medios corresponde natural y ordinariamente a los poderes de gobierno y no está supeditada a la aprobación de los jueces.

Que, siendo asimismo indiscutible que el estado de emergencia subsiste en el país, en materia de locaciones, de suerte que no aparece posible volver súbita y totalmente al régimen ordinario del Código Civil, para juzgar sobre la constitucionalidad de la ley 14.438, actualmente en vigor por la 14.775, sólo corresponde examinar si la paralización de los juicios de desalojos y de los lanzamientos constituye o no una medida razonable para evitar temporariamente los efectos graves de la crisis de la vivienda.

Que a este efecto debe señalarse que las leyes impugnadas han sido dictadas por el actual Congreso, surgido después de un período revolucionario y en un momento del país caracterizado por numerosos y complejos problemas económicos y sociales. Era, pues, razonable que, "para realizar el estudio exhaustivo y serio que el problema (de las locaciones) merece" —como se dijo con ésta o con otras expresiones análogas en el debate de ambas cámaras (Diario de Sesiones de C. de Diputados, sesión de mayo 23 de 1958; Diario de Sesiones de C. de Senadores, sesión de mayo 29)— el Congreso dispusiere de un término prudente y que suspendiera, también, durante él la iniciación o la prosecución de juicios que podrían después quedar sin eficacia en virtud de la nueva legislación. La posibilidad de un desgaste procesal inútil, con la consiguiente pérdida de tiempo, de esfuerzos y de dinero de los interesados, hacía aconsejable la breve suspensión dispuesta por las leyes 14.438 y 14.442

Es cierto que, con las sucesivas prórrogas establecidas por las leyes 14.556 y 14.775, el término de cuatro meses de la ley 14.438 se ha elevado a trece. Pero no puede afirmarse que estas prórrogas sean por sí mismas irrazonables, habida cuenta de la notoria complejidad del problema y del cúmulo de asuntos de alto interés público que han debido ocupar también la atención del Congreso durante ese año legislativo.

También es verdad que, por su propio carácter, esta legislación —que sólo constituye un medio para legislar sobre el fondo del problema— exige con especial rigor que no dilate excesivamente el goce de los derechos individuales. Existe actualmente una legislación de fondo que autoriza a los locadores, en determinadas condiciones, a exigir de los locatarios la desocupación de los inmuebles que habitan (decreto-ley 2186/57 y sus modificaciones) y sólo con suma prudencia puede aceptarse la contradicción real de que, en virtud de leyes temporarias de paralización de juicio, esta legislación no pueda ser invocada por los interesados ni aplicada por los jueces, sin que haya otra legislación que la modifique o sustituya. Y si bien por la naturaleza de las cosas, este vacío institucional no puede prolongarse desmedidamente, no cabe concluir que la suspensión impuesta por la ley impugnada y sus prórrogas, reducida al lapso que ellas contemplan, importe todavía ejercicio inconstitucional de las facultades legislativas, en circunstancias de emergencia.

Por ello, habiendo dictaminado el Procurador General, se confirma la resolución apelada. ALFREDO ORGAZ *(Según su voto)* — ARISTOBULO D. ARAOZ DE LAMADRID — LUIS M. BOFFI BOGGERO —JULIO OYHANARTE.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ARISTOBULO D. LAMADRID Y DON JULIO OYHANARTE

Considerando:

Que en la presente causa se cuestiona la validez del art. 1º de la ley 14.438, prorrogado por las leyes 14.556 y 14.775; y ello en razón de que el juez *a quo*, con fundamento en el citado precepto, dispuso la suspensión del procedimiento.

Que contra ese pronunciamiento el actor interpuso recurso extraordinario de apelación, el que habiendo sido denegado por el juez de 1ª instancia, fue declarado procedente por esta Corte, merced al recurso de queja deducido al efecto.

Que el apelante impugna la ley 14.438 (art. 1º), por considerarla arbitraria y violatoria de los arts. 1º, 5º, 14, 16, 17, 18, 28 y 67, inc. 11 de la Constitución Nacional.

Que, a semejanza de otras disposiciones que las precedieron, las leyes 14.438, 14.556 y 14.775, según su aplicación en el caso, no hacen sino consagrar una moratoria legal en favor de los inquilinos. A tal fin, suspenden el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes y, por tanto, suspenden también los respectivos procedimientos en trámite.

Que, habida cuenta de esa circunstancia, la tesis del recurrente no podría ser acogida sin imponer a la doctrina del tribunal un sensible retroceso que la subordinaría a nociones o conceptos definitivamente superados desde antiguo. Ya en los meses de diciembre de 1934 y marzo de 1935, en efecto, esta Corte, al resolver los conocidos casos "Avico c. de la Pesa" y "Conrado Yaben c. Alberto Lavallén y otra", que versaron especialmente sobre los arts. 1º y 4º de la ley 11.741, estimo constitucionalmente válidas, en cuanto manifestaciones de la policía

de emergencia, las normas legales que, como las aquí cuestionadas, conceden una moratoria razonable a los deudores u obligados, entendiendo por tal "la suspensión de los remedios legales o acciones" que "algunas veces suele acordarse por ley en ocasión de desastres económicos" (Fallos: 172:21 y 291).

Que la idea básica de esta doctrina judicial fue concisamente expresada por el doctor Roberto Repetto, quien, con motivo de la primera de las causas citadas, dijo: "Es indudable que el Congreso carecería de facultades para suspender indefinidamente las acciones que existían cuando la relación se formó, o para someterlas a plazos tan largos que dificultaren sobremanera el cumplimiento de la obligación, toda vez que en ambos casos la ley que tal hiciera habría venido a privar, mediante procedimientos socorridos, de un derecho adquirido. Pero no sucedería lo mismo si una ley fundada en acontecimientos extraordinarios y para eludir los efectos perturbadores de pestes, incendios, guerras, inundaciones, terremotos, etc., suspendiera sólo provisionalmente y por un término razonable el ejercicio de las acciones" (Fallos: 172:90). Con sólo agregar la mención de la crisis económica a los diversos y excepcionales supuestos que enumera el ilustre magistrado, su aserto, veinticinco años después de enunciado, posee fuerza decisiva en el *sub lite*.

Que idénticos principios fueron desarrollados por los abajo suscriptos en la causa "Angel Russo y otra c. C. de Delle Donne" resuelta el día de la fecha. Sostuvimos allí que, en tiempos de grave transtorno económico-social, el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se las mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellas, que han sido pensadas para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer de patética ineficacia frente a la crisis. En un estado de emergencia, lo que el derecho premiosamente exige es que, con respecto de las limitaciones constitucionales, se ponga fin al estado de emergencia, cuya prolongación representa, en sí misma, el mayor atentado contra la seguridad jurídica. Es decir que, como sostiene C. J. Friedrich, la teoría de los "emergency powers" se funda en que la situación amenazadora es socialmente más peligrosa que los poderes necesarios para combatirla ("Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", ed. 1946, p. 248). Y lo propio cabe afirmar respecto de la doctrina francesa atinente a las llamadas "circonstances exeptionelles" (A. de Laudabere, "Traité élémentaire de droit administratif", ed. 1953, ps. 228 y sigts.).

En otras palabras: si el Congreso resuelve que la paz y la tranquilidad pública son menos dañadas por la transitoria y razonable suspensión de los "procedimientos y lanzamientos" que por la desprotección de miles de personas expuestas a la pérdida de las viviendas que ocupan, su decisión, lejos de transgredir el ordenamiento vigente, lo beneficia, en cuanto tiende a impedir que vitales intereses públicos permanezcan insatisfechos y, por eso, amenazantes contra la seguridad jurídica.

Que por ello y las restantes consideraciones formuladas en el último de los precedentes citados, las que en lo pertinente se dan por reproducidas, la alegación de que en el caso han sido violados los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional resulta ser inatendible.

Que los demás agravios expresados como fundamento de la apelación no guardan relación inmediata y directa con lo decidido en la causa.

En su mérito, habiendo dictaminado el Procurador General, se confirma la resolución apelada. ARISTOBULO D. ARAOZ DE LAMADRID — JULIO OYHANARTE.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON LUIS M. BOFFI BOGGERO

Considerando:

Que se recurre por inconstitucionalidad de la ley 14.438, en base a las siguientes razones: a) esa ley es arbitraria porque, del mismo modo que las sentencias así llamadas, carece de fundamentos serio o real y transgrede diversos artículos de la Constitución Nacional que se expresan en párrafos siguientes; b) el art. 1º, que establece el sistema representativo, republicano y federal de gobierno, pues desconoce el derecho de propiedad con un sentido totalitario; c) el art. 5º, desde que invade la materia vinculada al proceso que las provincias se han reservado; d) el art. 14, porque so pretexto de una paralización que bien podría extenderse *"sine die"*, pues el 30 de setiembre de 1958, fecha de vencimiento de dicha ley, vence el período de sesiones del Congreso, transgrede el derecho de los habitantes de la Nación a usar y disponer de su propiedad; e) la igualdad sancionada por el art. 16 de la Constitución Nacional, ya que establece una manifiesta desigualdad en el tratamiento de los contratantes y beneficiando, entre los locadores, a quienes titularizan créditos por alquileres aun cuando todas las causales de desalojo son de la misma jerarquía; f) el art. 17, que garantiza la propiedad como inviolable; g) el art. 18, que garantiza la inviolabilidad de la defensa en juicio, porque impide al propietario la prosecución de los juicios y, sobre todo, porque la fecha de su vigencia, que coincide con la paralización del período ordinario del Congreso, "induce a suponer que si para esa fecha no se dicta la ley definitiva que ha de regir las locaciones urbanas, la suspensión de procedimientos dispuesta en la ley podría prolongarse en tiempo indefinido lo que significaría, en última instancia, la anulación práctica del derecho de propiedad en la República Argentina"; h) el art. 28, porque reglamenta derechos constitucionales, alterándoles, máxime si media la "posibilidad no exenta de fundamento de que se prorrogue —alude a la ley— por otro término o aún por tiempo indefinido"; i) finalmente, el art. 67, inc. 11, en tanto la ley impugnada altera las jurisdicciones locales. El recurrente pone así énfasis en su certeza de una suspensión *"sine die"* que haga ilusorios sus derechos y en ello radica su impugnación constitucional básica.

Que en cuanto se refiere a la transgresión del derecho de propiedad y leyes que, so color de reglamentar un derecho constitucional, lo desnaturalizan o degradan, los fundamentos expuestos en la causa R. 162.XIII "Russo A. y otra c. C. de Delle Donne, E., s./desalojo" sobre constitucionalidad de la suspensión, que se dan reproducidos en cuanto sean aplicables a esta causa, son bastantes para desechar la impugnación formulada.

Que con respecto a las restricciones a la actividad del Poder Judicial, debe decirse que se trata de leyes que suspenden razonablemente los procesos y, por ello, han quitado base legal para que los jueces ante quienes se tramitaban —y que actúan de acuerdo a las leyes y sus sucesivas modificaciones— sigan de momento ejerciendo en los mismos su función jurisdiccional. Es en esencia lo que acontece cada vez que se reforma una ley y, con más razón, cuando se quita o disminuye la competencia jurisdiccional y la conducta ulterior del juez se ajusta a la nueva norma. La independencia del Poder Judicial, esencia del ordenamiento jurídico argentino, no se halla, por tanto, afectada ante esa suspensión razonable. Es así más propio hablar de suspensión del derecho de las partes interesadas en el impulso procesal —su derecho de accionar, como se dijo en la causa "Russo, A. y otra c. C. de Delle Donne, E., s./desalojo"—, siendo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esa suspensión la que se analiza y decide en la citada causa.

Que tampoco se halla transgredido el principio de igualdad, como en cambio lo pretende el recurrente, pues las distinciones hechas no se basan en un criterio irrazonable si se atiende

al cúmulo de circunstancias allí expuesto. Como bien dijo esta Corte, "interesa a la comunidad en conjunto la situación económica de los distintos grupos que la constituyen", por lo que "si para justificar el ejercicio del poder de policía fuere menester que en cada caso estuviera comprometido el interés de todos y cada uno de los habitantes del Estado, no sería posible reglamentar jamás la actividad individual ni el uso de la propiedad, desde que los beneficios directos de toda ley u ordenanza no alcanzan sino a una parte limitada de la población, aun cuando en conjunto tiendan a engrosar el bienestar de todas" (Fallos: 137:47).

Que, por tanto, ante el aludido cúmulo de circunstancias que informan las leyes de emergencia, la suspensión de procedimientos puede considerarse por el momento como una medida razonable.

Que las demás cuestiones constitucionales planteadas no guardan relación directa con lo decidido en la causa.

Por ello, habiendo dictaminado el Procurador General, se confirma la resolución apelada. LUIS M. BOFFI BOGGERO.

---

**Emergencia Habitacional — Locación — Paralización de los juicios de desalojo**

***Russo, Angel y otra c/ C. de Delle Donne E. - 15/05/1959 - Fallos: 243:467***

## ✐ ***Antecedentes:***

El actor solicitó el desalojo invocando la causal de demolición y reedificación (art. 30 de la ley 13.581). Su pedido tuvo favorable acogida en primera instancia y se condenó a la inquilina a abandonar el inmueble bajo apercibimiento de lanzamiento. La demanda apeló, segunda instancia confirmó el pronunciamiento y quedó firme.

Posteriormente a solicitud de los locadores se declaró la inconstitucionalidad del art. 1º de la ley 14.442 —que disponía la paralización de los juicios de desalojo y lanzamientos con el objeto de dar respuesta a la crisis habitacional que acuciaba al país, circunstancia que el legislador consideró de emergencia— y se decretó el lanzamiento de la inquilina. Frente a ese pronunciamiento la demandada dedujo recurso extraordinario.

La Corte hizo lugar al reclamo y revocó la sentencia.

En su voto concurrente los jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte explicitaron que la esfera del control jurisdiccional debe versar sobre el cumplimiento de cuatro requisitos fijados para el ejercicio del poder de policía de emergencia: situación de emergencia definida por el Congreso; persecución de un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país; transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales y la razonabilidad del medio elegido por el legislador.

En su voto el juez Boffi Boggero hizo hincapié en el problema social que existía debajo del conflicto jurídico planteado, el conjunto de leyes de emergencia que buscaron dar respuesta a

dicha situación a lo largo de más de casi dos décadas y remarcó la ausencia de una legislación de fondo que resuelva el problema en su verdadera raíz.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Emergencia. Constitucionalidad de las leyes que suspenden efectos de contratos y/o sentencias. Razonabilidad** (Párrafos 3º y 4º del voto del Juez Orgaz; Considerandos 5º, 6º, 7º y 8º del voto de los Jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte; Párrafos 8º y 9º del voto del Juez Boffi Boggero).

b) **Aplicación de la tesis amplia del poder de policía** (Párrafo 3º del voto del Juez Orgaz; Considerando 4º del voto de los Jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte).

c) **Moratoria legal. Suspensión temporaria de la obligación garantizada por sentencia firme** (Considerandos 12, 13 y 14 del voto de los Jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte; Párrafos 7º y 9º del voto del Juez Boffi Boggero).

d) **Temporalidad de la emergencia. Principio de la seguridad jurídica** (Considerando 19 del voto de los Jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte).

e) **Derechos adquiridos por sentencia firme. Garantía de propiedad —arts.14 y 17 C.N.—** (Considerandos 21 y 22 del voto de los Jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte; Párrafos 4º, 6º y 7º del voto del Juez Boffi Boggero).

## *Estándar aplicado por la Corte:*

- El ejercicio del poder de policía de emergencia supone como presupuesto de hecho la existencia de una crisis o un grave trastorno social originado por acontecimientos físicos, políticos, económicos o de otra índole.; en estos casos el Congreso podrá ejercer su potestad reglamentaria buscando proteger el interés público con el límite de no desconocer o alterar las sustancias de las garantías individuales.

- No es suficiente alegar la existencia de un perjuicio, la lesión a un interés jurídico y su derecho reconocido por sentencia firme para dejar sin efecto una ley fundada en razones de emergencia.

- El control jurisdiccional debe versar sobre la razonabilidad de los medios escogidos para hacer frente a la situación de emergencia que se trate prestando especial atención a la justa proporción entre ellos y la finalidad pública que se persigue como así también la transitoriedad de la regulación de excepción impuesta al derecho que se trate.

- Son válidas las medidas que restrinjan temporariamente durante un plazo breve y razonable la ejecución de contratos o sentencias sin que lesionen o menoscaben la sustancia de los derechos u obligaciones que crean o declaran.

- El derecho adquirido que supone una sentencia ejecutoriada también se encuentra sujeto —como aquéllos que surgen de la ley o de un contrato— a las leyes que reglamenten su ejercicio no pudiendo éstas por razones de emergencia frustrarlo pero sí suspender razonablemente su ejecutoriedad.

- La ley 14.442 y sus prórrogas —que establecían la paralización de los juicios de desalojo y lanzamiento— fueron sancionadas en circunstancias de emergencia y al disponer sólo la suspensión del momento en que comienzan a producirse los efectos de la sentencia que ordenó el desalojo, no desconoce ni altera la sustancia del derecho de propiedad, por lo tanto no pueden ser juzgadas de irrazonables ni considerar que perturban la seguridad jurídica.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General***

El fallo apelado se ajusta a la doctrina de V. E. (Fallos: 235:171 y 512 entre otros).

Por lo tanto las pretensiones del apelante no pueden prosperar. Así correspondería declararlo.- Marzo 10 de 1959. RAMON LASCANO.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, mayo 15 de 1959

Vistos los autos: **"Russo, Angel y otra c/C. de Delle Donne E. s/desalojo",** en los que a fs. 76 vta. Se ha concedido el recurso extraordinario contra la resolución del juez a cargo del juzgado de Paz Letrado Nº 5 de la Capital Federal de fecha 24 de noviembre de 1958.

Considerando:

Que, según consta en autos, iniciada demanda de desalojo con invocación de la causal prevista por el art. 30 de la ley 13.581 —demolición y reedificación— (fs. 2) y luego de tramitadas las pertinentes actuaciones, se dictó sentencia, condenando a la inquilina a desalojar la finca de la calle Eustaquio Frías 228, Capital Federal, dentro del término de 90 días, bajo apercibimiento de lanzamiento (fs. 24/25). Interpuesto recurso de apelación, el tribunal de segunda instancia confirmó el pronunciamiento impugnado (fs. 43), el que quedó firme. Posteriormente, a solicitud de los locadores, el juez interviniente declaró inconstitucional el art. 1º de la ley 14.442 —prorrogado por las leyes 14.556 y 14.775— y, en consecuencia, decretó el lanzamiento de la inquilina (fs. 72). Sostuvo que la paralización del trámite del juicio, dispuesta por el citado precepto, ocasionaría "perjuicio evidente" a los actores, ya que lesionaría "su derecho reconocido en la sentencia dictada en autos y confirmada por el Superior".

Que contra tal resolución se dedujo recurso extraordinario para ante esta Corte, con fundamento en el art. 14, inc. 1º, de la ley 48 (fs. 75/76), el que fue concedido (fs. 76 vta.) y es procedente, en razón de haberse cuestionado la validez de una ley del Congreso y ser la decisión contraria a ella.

Que esta Corte ha reconocido, en situaciones de emergencia, la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos libremente convenidos

por las partes como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras ("salvando su sustancia", Fallos: 204:195; además, 172:21, entre otros), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). En estos casos, ha dicho, el gobierno "está facultado para establecer la legislación que considere conveniente, tanto en las situaciones ordinarias como en las de emergencia, con el límite de que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías individuales o las restricciones que la misma Constitución contiene en salvaguardia de las instituciones libres" (íd.).

Que la sentencia del *a quo* no objeta la razonabilidad de la suspensión del trámite de la causa, dispuesta por las leyes citadas, limitándose a invocar la existencia de un perjuicio para el accionante y la lesión de un interés jurídico y de su derecho reconocido por sentencia firme, circunstancias estas que no bastan, como se ha dicho antes, para dejar sin efecto en este caso una legislación fundada en razones de emergencia. Son así aplicables, en todo lo pertinente, las consideraciones que con mayor extensión se formulan por el Tribunal en la causa: "Nadur, Amar c. Borelli, Francisco" (4), fallada en esta misma fecha.

Que, por último, las circunstancias de esta causa son distintas de las contempladas en Fallos: 235:171 y 512, citados en el dictamen precedente, pues en estos últimos casos no se trataba, como en el actual, de la mera suspensión de los efectos de una sentencia, sino, además, de la alteración o modificación de esas sentencias en aspectos sustanciales que habían quedado firmes con anterioridad.

Por tanto, habiendo dictaminado el Procurador General, se revoca la resolución apelada de fs. 72. ALFREDO ORGAZ — ARISTOBULO D. ARAOZ DE LAMADRID *(según su voto)* — LUIS M. BOFFI BOGGERO *(según su voto)* — JULIO OYHANARTE *(según su voto)*.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ARAOZ DE LAMADRID Y DON JULIO OYHANARTE

Considerando:

1º) Que el problema planteado en autos, consistente en decidir si las leyes 14.442, 14.556 y 14.775 han podido o no suspender transitoriamente los efectos de una sentencia firme de desalojo, debe ser examinado con sujeción a los principios que determinan y rigen la autoridad de la cosa juzgada, cuyo régimen, según la jurisprudencia de esta Corte, abarca dos aspectos conexos, pero claramente diferenciables: a) la estabilidad de las decisiones judiciales, que es exigencia primaria de la seguridad jurídica; b) el derecho adquirido que corresponde al beneficiario de una sentencia ejecutoriada, derecho que representa para su titular una propiedad *lato sensu*.

2º) Que a fin de resolver si en el caso ha mediado o no afectación a la cosa juzgada conviene determinar, ante todo, la naturaleza y extensión de la potestad que el Congreso ha ejercido al sancionar las leyes 14.442, 14.556 y 14.775.

3º) Que ninguna duda cabe en el sentido de que esa potestad ha sido la atinente a una de las especies del poder de policía. Trátase, en efecto, de la llamada policía de emergencia.

---

(4) Nota de Secretaría: ver pág. 122.

4º) Que esta Corte, luego de abandonar la doctrina restrictiva adoptada en antiguos pronunciamientos (Fallos: 98:20 y 52), ha aceptado una noción amplia y plena del poder de policía, entre cuyas diversas manifestaciones está incluida la antedicha especie. Supone ella, como presupuesto de hecho, una situación de emergencia, es decir, la existencia de una crisis o bien de un grave trastorno social originado por acontecimientos físicos, políticos, económicos, etc. (Fallos: 238:76). Ante la imperiosa necesidad de afrontar los daños o riesgos creados por esa situación de emergencia y de borrar o mitigar sus efectos, la potestad reglamentaria del Congreso, a la que se refiere el art. 14, se hace más amplia y profunda y, por lógica derivación, da origen a una mayor ingerencia del Estado en el régimen de los derechos humanos (Fallos: 200:450). Operase, pues, una intensificación del poder estatal y resultan constitucionalmente válidos medios o procedimientos que en circunstancias normales no lo serían. No se trata de que la emergencia cree un nuevo poder; simplemente autoriza a ejercer con mayor energía un poder ya existente. Acontecimientos extraordinarios, ha dicho esta Corte, demandan remedios también extraordinarios (Fallos: 238:76). Y es indispensable que así sea, por cuanto si estos últimos no se adoptaran no sólo habría interés público insatisfecho, como ocurre cada vez que el poder de policía es usado de modo ineficiente, sino que además existiría una comunidad grave y hondamente perturbada, lo que podría comportar uno de los más graves peligros a que está expuesto el Estado democrático: el de su fracaso como custodio de la paz social y del bienestar colectivo.

5º) Que la naturaleza de la situación de emergencia y el régimen que le es propio, obligan a que, por vía de principio, deba estarse en favor de la regulación dispuesta por el Congreso. Si es exacto que, en general, no debe darse a las limitaciones o prohibiciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (Fallos: 171:79), ello resulta particularmente incuestionable cuando está en juego la policía de emergencia, habida cuenta de los hechos sociales que la ponen en movimiento y de los fundamentos jurídico-políticos que la sustentan.

6º) Que, no obstante, este principio únicamente tiene vigencia si aparecen satisfechas ciertas condiciones de las que depende la validez de las leyes de emergencia. Cabe advertir, en efecto, que cualquiera sea la gravedad de la situación originaria de esas leyes, no deja de regir la norma protectora contenida en el art. 28 de la Constitución Nacional, dado que, a diferencia de lo que acontece durante el estado de sitio, las garantías constitucionales no se encuentran suspendidas. Por ello, el empleo de la policía de emergencia, lejos de liberar a los actos del Congreso del control jurisdiccional de constitucionalidad, exige que los magistrados lo practiquen con cuidadoso empeño. Tal como lo señala Burdeau, al destacar una de las acciones que tiene valor de ius receptum en la jurisprudencia norteamericana y que integra también el derecho público argentino, cuando el legislador invoca y ejerce poderes de emergencia, el juez "debe extremar su vigilancia sobre la legislación" ("Traité de la Science Politique", ed. 1950, T. III, p. 417).

7º) Que, sin embargo, la legítima esfera de ese control jurisdiccional necesita ser definida con claridad. Ello es así por cuanto la extralimitación de los jueces podría entorpecer la acción del Estado, inhabilitándolo para afrontar y, en su caso, superar la crisis o perturbación social. A este respecto, interesa recordar que, de acuerdo con una firme doctrina, el uso de la policía de emergencia requiere el cumplimiento de cuatro requisitos, a saber:

a) Situación de emergencia definida por el Congreso (Fallos: 173:65).

b) Persecución de un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país (Fallos: 202:456).

c) Transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales (Fallos: 200:450).

d) Razonabilidad del medio elegido por el legislador, o sea adecuación de ese medio al fin público perseguido (Fallos: 199:483) y respeto del límite infranqueable trazado por el art. 28 en orden a las garantías constitucionales (Fallos: 68:20, considerando 8º).

Con relación al indispensable cumplimiento de estos cuatro requisitos, por cuyo intermedio se asegura la conciliación de los derechos de la sociedad con los del hombre, las facultades de los jueces son plenas y deben ser ejercidas con celo proporcionado a la magnitud de los bienes jurídicos comprometidos.

8º) Que fuera de ello cesa la competencia autoritativa del control jurisdiccional. La decisión acerca del acierto o la conveniencia económico-social de las leyes de emergencia pertenece privativamente al Congreso. En la materia de que aquí se trata, la misión de los jueces tiene altísima jerarquía, sin duda. Los obliga a desempeñarse como guardianes de la Constitución y de los derechos por ella reconocidos. Pero ciertamente no los autoriza a convertirse en árbitros de las cuestiones sociales ni a sustituirse al legislador en la función normativa que institucionalmente le corresponde. Si pretendieran fundar un pronunciamiento de inconstitucionalidad en razones ajenas a los cuatro requisitos antedichos, penetrarían en un terreno del que han sido excluidos por obvias razones vinculadas a la forma de gobierno que la Constitución adopta.

Dentro del régimen en estudio, tan peligrosa como la falta de control jurisdiccional, susceptible de conducir al autoritarismo, lo es la extralimitación de ese control, que puede causar impotencia estatal. En este particular sentido, pues, al intentar el análisis de un problema jurídico como el que en estos autos se debate, conviene tener presente el principio autolimitador que Félix Frankfurter, Juez de la Suprema Corte de Estados Unidos, enuncia concisamente así: "Es esencial que sean ejercidas con la reserva más rigurosa las facultades correspondientes al órgano menos representativo de nuestro gobierno" (caso "Whiteker and al. v. State of North Carolina", 69 S. Ct. 266).

9º) Que, en lo referente a las leyes cuestionadas, hállense inequívocamente satisfechos tres de los cuatro requisitos generales que quedan especificados.

Existe una situación de emergencia creada por la angustiosa crisis de la vivienda que el país soporta y que el legislador tuvo el cuidado de definir expresamente (véase opinión de los miembros informantes en la Cámara de Diputados, p.501, y en el Senado, p. 288). En vista de tal situación, la ley ha arbitrado el remedio extraordinario de suspender o posibilitar la suspensión de los "procedimientos y lanzamientos" en los juicios de desalojo, durante el término de 120 días, luego ampliado por las leyes 14.556 y 14.775. Y la finalidad esencial perseguida ha sido contemplar lo que el legislador consideró como un claro e innegable interés público. "Creemos que debemos sancionar rápidamente una ley de emergencia que en el plazo de 120 días suspenda e impida cualquier lanzamiento que aboque a sectores humanos a la situación desesperada de tener que vivir a la intemperie", díjose en ocasión del debate parlamentario; y en seguida se añadió: "El problema es no sólo de orden social y económico, sino fundamentalmente humano y no obstante su transitoriedad, que significará tranquilidad para el país, el lapso de 120 días será suficiente para que el Congreso pueda, con responsabilidad y seriedad, satisfacer plenamente los requisitos que una ley de estas proyecciones merece" (Cámara de Diputados, ps. 501 y 502).

El Congreso, por tanto, ha dispuesto la suspensión transitoria de procedimientos y lanzamientos sustanciados conforme a disposiciones legales anteriores a mayo de 1958; y ello con el objeto de utilizar el término de la moratoria para elaborar una nueva ley orgánica perfeccionada y justiciera. De donde se sigue que los fundamentos de las normas en cuestión coinciden sustancialmente con los que sustentaron las leyes 11.689, 11.703, 12.847 y 12.862 (véase especialmente: Senado de la Nación, año 1933, T. I, ps. 297 y 300, opiniones de Mario Bravo y M. G. Sánchez Sorondo).

Así, los tres primeros requisitos indicados en el considerando 7º aparecen cumplidos, debiendo señalarse que, como se dijo más arriba, no corresponde a esta Corte juzgar acerca del acierto o la conveniencia de la medida adoptada, sino tan sólo pronunciarse sobre su razonabilidad en orden a los dos aspectos ya vistos de la cosa juzgada. ¿Hasta qué punto y de qué manera la estabilidad de la decisión judicial y el derecho adquirido del actor pueden ser influenciados por la policía de emergencia, sin que resulten degradados o extinguidos? ¿Admiten ellos que el medio elegido sea la suspensión de una sentencia firme de desalojo? He aquí la cuestión esencial que se debate en la presente causa.

10) Que, en cuanto al primero de esos aspectos, cabe advertir que las exigencias de la seguridad jurídica, base inconmovible de nuestro ordenamiento, dentro del cual posee máxima jerarquía (caso "Penta S.R.L.", fallado el 19 de diciembre de 1958), no han sido desconocidas por el art. 1º de la ley 14.442 ni por sus prórrogas. En lo que aquí interesa, esas disposiciones legales únicamente suspenden hasta el 30 de junio de 1959 el cumplimiento de una sentencia firme que fue dictada el 24 de noviembre de 1958 (fs. 72) y notificada el 11 de diciembre del mismo año (fs. 74 vta.); y no parece dudoso que ello no afecta de modo irrazonable la cosa juzgada, en el aspecto *sub examine*.

11) Que, con toda evidencia, la seguridad jurídica sería dañada si la ley alterara o degradara la sustancia de una decisión judicial, es decir, si anulara el pronunciamiento imperativo sobre el derecho litigioso contenido en la sentencia o privara a ésta de eficacia ejecutiva. Así lo ha declarado uniformemente el Tribunal al resolver casos parecidos al de autos. Más es preciso observar que la generalidad de los fallos respectivos versó sobre supuestos en que la decisión judicial había sido "desconocida" o bien lisa y llanamente "dejada sin efecto" (Fallos: 199:466; 200:411; 201:159 y 414; 204:199; 235:171 y otros). Téngase presente, por ejemplo, lo dicho en "Mango v. Traba", verdadero "leading case" en la materia. Allí la Corte sostuvo que había mediado violación de la cosa juzgada, es cierto, pero en razón de haberse producido "la anulación... de una sentencia firme que imponía al locatario la obligación de restituir el inmueble arrendado..." (Fallos: 144:219).

12) Que, por supuesto, no es esto lo que acontece en la especie. No son inválidas ni atentan contra la seguridad jurídica las disposiciones legales, que, sin desconocer la sustancia de una decisión judicial, se limitan a postergar durante breve lapso el instante en que comenzarán a producirse sus efectos, o sea que se reducen a suspender transitoriamente la exigibilidad de una obligación reconocida o creada por sentencia ejecutoriada. Moratoria legal no equivale a anulación legal. Esta agraviaría principios de innegable jerarquía constitucional, en tanto que aquélla, como lo entendió esta Corte en el caso "Roger Balet v. Alonso, Gregorio" (Fallos: 209:405), importa ejercicio válido del poder de policía.

13) Que, con anterioridad al precedente citado, la tesis que distingue entre la sustancia de una relación o acto jurídico y el modo o tiempo de producción de sus efectos fue aceptada y desarrollada reiteradamente por el Tribunal, a través de pronunciamientos dotados de una

generalidad suficiente para considerarlos extensivos al *sub lite*. Verbigracia: en el célebre caso "Avico v. de la Pesa", esta Corte dejó trazada una línea interpretativa que más tarde refirmó enfáticamente (Fallos: 207:182), y una de las afirmaciones entonces expuestas, obviamente vinculada al tema en litigio, es la contenida en el siguiente párrafo, tomado de la jurisprudencia norteamericana: "Este principio impide o excluye una interpretación que permitiera a un Estado adoptar como programa el repudio de las deudas, o la destrucción de los contratos o la negación de los medios para hacerlos cumplir. Pero de ello no se sigue que no puedan surgir condiciones en las cuales una restricción temporaria en la ejecución no sea compatible con el espíritu y el propósito de la cláusula constitucional" (Fallos: 172:21).

14) Que por conducto de esta frase, originariamente escrita para fundar la validez de leyes que "prohibían el desalojo de los inquilinos" (256 U.S. 135 y 170; 258 U.S. 242), se incorporó al derecho público argentino, enriqueciéndolo, la doctrina ya vista que, relativamente a la policía de emergencia, diferencia: a) la obligación, y b) el instante de su exigibilidad; o sea a) la sustancia de un acto jurídico, y b) la fijación del momento en que operarán sus efectos. De acuerdo con ella, una cosa es el repudio, la destrucción o la negación de los contratos o sentencias; y otra cosa, cualitativamente distinta, es que el Estado, con motivo de una situación de emergencia, restrinja temporariamente —durante un plazo breve y razonable— la ejecución de esos contratos o sentencias, manteniendo incólume y en su integridad la sustancia de los mismos, así como la de los derechos y obligaciones que crean o declaran. Siempre que se respeten las limitaciones constitucionales pertinentes (considerando 7º), esa restricción temporaria, lejos de conspirar contra el afianzamiento de la justicia, encuadra dentro de los arts. 14 y 67, incs. 16 y 28 de la Ley Fundamental.

15) Que, sobre la base de la doctrina expuesta, los tribunales del Estado de New York tienen resuelto: "La ley que prohíbe el desalojo (removal) de comerciantes tenedores que pagan alquiler, no es inconstitucional cuando se la aplica para impedir el desalojo de tenedores contra los que se han expedido órdenes de lanzamiento (dispossess warrants) anteriores a la fecha efectiva de vigencia de la ley, pero cuya ejecución aparece incumplida en fecha posterior a la misma; ello no priva al propietario de derechos adquiridos ni afecta derechos establecidos por sentencias definitivas (final orders), sino que meramente suspende la ejecución de tales sentencias" (55 New York Supplement, Second Series 337; 269 Appellate Division, New York 256).

16) Que, por lo demás, es lícito sostener que la doctrina jurisprudencial argentina posee una amplitud mayor que la que se desprende de las concretas decisiones emitidas en "Avico v. de la Pesa" y los casos que en él se fundan. Así permite aseverarlo la sentencia del caso "Conrado Yaben v. Alberto Lavallén y otra" (Fallos: 172:291). En ella, la Corte recordó que la tesis adoptada respecto de la validez de la ley 11.741, sobre moratoria hipotecaria, se basó, fundamentalmente, en el razonamiento que expuso la Suprema Corte de Estados Unidos al resolver el caso "Home Building and Loan Association v. John H. Blaisdell" (290 U.S. 434). Y puso especialmente de relieve que este precedente versó sobre una ley del Estado de Minessota por la que se autorizó a los jueces a "prorrogar el plazo de rescate de fincas ya vendidas en una ejecución hipotecaria". Vale decir que la doctrina tradicional, iniciada en "Avico v. de la Pesa", es sustentada por un fallo del más alto tribunal norteamericano que declaró constitucional la suspensión —durante determinado plazo— de los efectos de sentencias judiciales firmes, dictadas en ejecuciones hipotecarias.

17) Que las conclusiones que de ello surgen no pueden ser subestimadas. Tanto más cuanto que encuentran confirmación en lo que se dijo al sentenciarse el citado caso de Con-

rado Yaben, acerca del art. 4º de la ley 11.741. Este precepto, ajustándose a lo que antes había dispuesto la ley 11.689, extendió los efectos de la moratoria a las ejecuciones en que existiera sentencia firme y aun cumplimentada de remate, siempre que no mediara aprobación judicial de éste. Y no obstante ello, la Corte, obiter dictum, pero de manera inequívoca, juzgó que dicha disposición no comportaba infracción a las normas constitucionales vigentes (loc. cit.).

18) Que, por otra parte, la medida del art. 1º de la ley 14.442 tiene tras sí la autoridad de una firme tradición legislativa, mantenida de manera prácticamente ininterrumpida durante las diversas etapas políticas de los últimos cuarenta años, y coincide con una opinio iuris largamente difundida en el país, circunstancias ambas cuya invocación resulta tanto más procedente en el caso cuanto que se ajustan a la correcta inteligencia de los textos constitucionales. En tal sentido, cabe recordar los siguientes antecedentes:

a) Congreso de los años 1920/1924: leyes 11.122, 11.157, 11.202, 11.231 y 11.318.

b) Congreso de los años 1933/1938: leyes 11.689, 11.703, 11.720, 11.741, 12.310 y 12.544.

c) Gobierno de facto de los años 1943/1946: dec. leyes 1580/43, 14.001/43, 21.876/44, etc.

d) Congreso de los años 1946/1955: leyes 12.998, 13.538, etcétera.

e) Gobierno de facto de los años 1955/1958: dec. leyes 5240/55, 10.077/56, 18.786/56, 23.034/56, 2186/57, 3347/57 y 9940/57.

f) Congreso del año 1958: leyes 14.438, 14.442, 14.556 y 14.775.

19) Que es explicable esta extensa y continua reiteración de la idea jurídica que sustenta a la ley impugnada. En tiempos de grave trastorno económico-social, el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se las mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellas, que han sido pensadas para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer de patética ineficacia frente a la crisis. En un estado de emergencia, lo que el derecho premiosamente exige es que, con respeto de las condiciones antes señaladas, se ponga fin al estado de emergencia, cuya prolongación representa, en sí misma, el mayor atentado contra la seguridad jurídica. Es decir que, como sostiene C. J. Friedrich, la teoría de los emergency powers se funda en que la situación amenazadora es socialmente más peligrosa que los poderes necesarios para combatirla ("Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", ed. 1946, p. 248).

En otras palabras: si el Congreso resuelve que la paz y la tranquilidad públicas son menos dañadas por la transitoria y razonable suspensión de los "procedimientos y lanzamientos" que por la desprotección de miles de personas expuestas a la pérdida de las viviendas que ocupan, su decisión, lejos de transgredir el ordenamiento existente, lo beneficia, en cuanto tiende a impedir que vitales intereses públicos permanezcan insatisfechos y, por eso, amenazantes contra la seguridad jurídica.

20) Que aclarado así que no ha habido desconocimiento de la cosa juzgada en su aspecto "publicístico", corresponde examinar el problema de autos con referencia al derecho adquirido que el recurrente invoca.

21) Que, sin duda alguna, toda sentencia ejecutoriada supone un derecho adquirido del que es titular la parte que con ella se beneficia. Este derecho, cuando se lo considera en el plano constitucional, es igual por su naturaleza al que, verbigracia, nace de un contrato o del acto administrativo que otorga una jubilación: tiene la misma índole jurídica (propiedad *lato sensu*) y se encuentra protegido por la misma garantía de la Ley Fundamental (art. 17).

En consecuencia, ese derecho adquirido, a semejanza de todas las manifestaciones de la propiedad individual, se halla sujeto a las leyes que reglamentan su ejercicio, las que no pueden someterlo a "allanamiento total", más sí a "restricción razonable" (Fallos: 235:171).

22) Que tal aserto facilita el planteamiento y la solución de la presente causa. Habida cuenta de lo dicho en el considerando 9º, en efecto, los argumentos del recurrente conducen a una alternativa que puede ser expresada por vía de interrogante: ¿el art. 1º de la ley 14.442 y sus prórrogas, en cuanto disponen la suspensión del cumplimiento de la sentencia firme de fs. 72, allanan totalmente el derecho adquirido del propietario, en forma prohibida por el art. 28 de la Constitución Nacional, o sólo lo restringen razonablemente?

La respuesta no parece dudosa y debe ser dada tomando en cuenta las particulares y agudizadas circunstancias de orden económico y social ante las cuales el legislador dictó su norma. Tal vez el único principio que merezca ser enunciado sea el de que si los derechos sujetos a regulación son constitucionalmente iguales, iguales han de ser también las dimensiones del poder de policía, cuya intensidad, en todos los casos, estará dada por la magnitud del interés público que se tutela.

Sobre esta base, pues, resulta decisivo recordar que en fallos anteriores la Corte Suprema declaró la constitucionalidad de las siguientes regulaciones legales, sancionadas en ejercicio de la policía de emergencia: prórroga de los contratos de locación, es decir, suspensión del derecho del locador a obtener la entrega del inmueble arrendado (Fallos: 136:161; 199:466; 206:158 y otros); rebaja de los alquileres convenidos por las partes (Fallos: 136:161), haya o no contrato escrito (Fallos: 172:21; 204:359; 207:182); moratoria hipotecaria, o sea suspensión de "los remedios legales o acciones contra los deudores" (Fallos: 172:21 y 291); suspensión de los juicios de desalojo (Fallos: 204:195); fijación de precios máximos a productos y mercaderías de primera necesidad (Fallos: 200:450; 205:386); disminución de haberes jubilatorios ya acordados, no obstante constituir éstos verdaderos derechos patrimoniales (Fallos: 173:5; 179:394 y otros), etc. El principio básico de la mayor parte de estas decisiones es el de que si se salva la sustancia del derecho patrimonial, cabe regular o restringir sus efectos (Fallos: 201:71; 202:456), incluso dilatándolos breve y razonablemente.

En mérito a estos precedentes, que recayeron sobre distintas especies de la propiedad *lato sensu*, idénticas por su naturaleza al derecho adquirido de que aquí se trata, corresponde declarar que el art. 1º de la ley 14.442 y sus prórrogas, juzgados en relación al *sub lite*, constituyen una expresión válida del poder de policía del Estado y no afectan las garantías previstas en los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional. Para decirlo en los términos con que se expresa la jurisprudencia norteamericana, "la ley que suspende durante un período de emergencia la ejecución (enforcement) de derechos adquiridos ante un tribunal de justicia, no puede ser tachada de inválida con el argumento de que priva al locador de su propiedad" ("Corpus Juris Secundum", ed. 1956, vol. XVI, p. 1247).

Por ello, habiendo dictaminado el Sr. Procurador General, se revoca la resolución apelada de fs. 72. ARISTOBULO D. ARAOZ DE LAMADRID — JULIO OYHANARTE.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON BOFFI BOGGERO

Considerando:

Que se ha recurrido en la causa contra la sentencia del *a quo* que, considerando inconstitucionales las leyes 14.442 y 14.556, dispuso la prosecución del proceso (fs. 72).

Que debajo del conflicto jurídico planteado en esta causa existen agudos problemas sociales que trastornan al país desde antigua data. También esos problemas han perturbado y siguen interfiriendo el ritmo de otras naciones hasta provocar leyes que incluso alteran en profundidad las relaciones contractuales (Dejardin, "L'Effet de la guerre sur les rapports entre locataires et propiétares", París, 1916; Savatier, "Les Métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui", París, 1948; Ripert, "Le declin du droit", París, 1949, y muchas otras). La República Argentina cuenta un conjunto de "leyes" de emergencia en la materia que se origina en junio de 1943 y prosigue sin interrupción hasta la actualidad (decs. 1580/43; 5893/43; 9584/43; 15.516/44; 21.876/44; 27.736/44; 33.059/44; 29.716/45; 16.465/47; 29.232/48; 31.816/48; 906/49; 7588/55; 2186/57; 9940/57; 9981/57 y otros; leyes: 12.487; 12.862; 12.886; 12.926; 12.991; 12.998; 13.026; 13.228; 13.246; 13.525; 13.538; 13.581; 13.936; 14.053; 14.178; 14.288; 14.356; 14.438; 14.442; 14.556; 14.775 y otras). Al cobijo de ese conjunto normativo y al margen de las soluciones que pudo ofrecer a personas de escasos recursos para resolver el urgente problema de su vivienda, se observa la situación paradojal traducida por perjuicios a propietarios que hacían uso prudente de su dominio y beneficios a locatarios que, más allá de las recordadas necesidades de vivienda, ejercitaron su poder jurídico de emergencia para lucrar con él en desmedro de los intereses más respetables del propietario. Y a este resultado no ha sido ajeno el hecho de que se lleven casi 16 años sin que el país cuente con una legislación de fondo que resuelva el problema en su verdadera raíz. Los abusos señalados, que se agravan por una fuerte desvalorización monetaria desde hace muchos años, han de merecer la preocupación respectiva de los poderes del Estado.

Que ante conceptos vertidos en el curso del recurso extraordinario, cabe recordar que la Justicia no ha de ser eco de las pasiones individuales o colectivas del momento para dar fallos fundados al margen del Derecho, ni ha de ser tampoco indiferente al profundo desequilibrio social que leyes de emergencia hubiesen intentado corregir, por lo que corresponde hacerse cargo de la magnitud del problema y de la razonabilidad que informe las soluciones escogidas para conjurarlo.

Que las leyes de emergencia, cabe también expresarlo, restringen el ejercicio normal de algunos derechos tutelados por la Constitución, entre otros el de propiedad, pero esa sola circunstancia no es bastante para que las mismas repugnen al texto constitucional, pues todos los derechos están limitados por las leyes reglamentarias que, sin desnaturalizarles, dictare el Congreso en uso de sus facultades (arts. 14, 28 y 67, inc. 28, de la Constitución Nacional —Fallos: 238:76—).

Que se vincula directamente con esta materia el principio de la irretroactividad de las leyes. El Código Civil establece al respecto que las leyes disponen para lo futuro, careciendo así de efecto retroactivo, no pudiendo alterar "derechos adquiridos" (art. 3º), deteniéndose la retroactividad de las leyes aclaratorias ante los casos ya juzgados (art. 4º) y admitiéndose solamente el efecto retroactivo de la ley civil cuando sea de orden público (art. 5º).

Que esos principios del Código Civil deben empero ajustarse a las normas preeminentes de la Constitución Nacional (art. 31), que garantiza la propiedad en los términos de su art. 17

con carácter de interés superior. Así lo ha reconocido en numerosas oportunidades esta Corte —Fallos: 137:47 y otros—. El derecho adquirido tiene, como característica común de las numerosas doctrinas que han intentado explicarle, precisamente, el de un derecho ingresado al patrimonio, que forma entonces parte de él, en concepto que le identifica con la propiedad como comprensiva de "todo aquello que forma el patrimonio del habitante de la Nación, trátese de derechos reales o de derechos personales, de bienes materiales o inmateriales" (Fallos: 137:47). Y este derecho no puede ser frustrado ni bajo invocación del art. 5º del Código Civil (art. 31 citado). La mera expectativa o simple esperanza es, en cambio, una facultad no ejercida, de modo que no puede ser alcanzada por la protección anterior. Esta es la doctrina constitucional que, más allá de toda posición de *"iure condendo"* —sea la que aboga por una propiedad fuertemente protegida, fuere la que persigue una propiedad limitada y aún hasta la que llega a negarle legitimidad— estableció claramente esta Corte: "Mientras se halle garantida en la Constitución la inviolabilidad de la propiedad o en tanto que el Congreso no se halle investido de facultades constitucionales expresas que lo habiliten para tomar la propiedad privada sin la correspondiente indemnización, o para alterar los derechos derivados de los contratos, como ocurre respecto a lo primero, cuando ejercita el poder de establecer impuestos, y, respecto de lo segundo, cuando legisla sobre bancarrotas... la limitación existe para el departamento legislativo cualquiera que sea el carácter y la finalidad de la ley" (Fallos: 137:47).

Que es también decisivo establecer el distingo entre el derecho nacido inmediatamente del contrato de locación o, como en esta causa, de una sentencia firme, y el derecho, nacido inmediatamente de la ley, de conseguir que el Estado ponga en movimiento la tutela jurisdiccional en beneficio del derecho emanado de la sentencia o del contrato (v. arts. 505 y afines del Código Civil; A. Pekelis, "Azione", en "Nuovo Digesto Italiano"). Puede acontecer que las leyes frustren un derecho adquirido por sentencia o contrato o que sólo suspendan razonablemente su ejecutoriedad. En las primeras hipótesis el derecho es transgredido y la garantía del art. 17 de la Constitución prescribe que la ley se tenga por inconstitucional; en las otras hipótesis, el derecho adquirido es respetado esencialmente desde que sólo se suspende de modo razonable el momento en que se le podrá hacer efectivo, pero, cuando ese instante llegue, el titular podrá ejercerlo tal como lo adquirió al momento de la suspensión, inmodificado en su esencia.

Que el concepto de emergencia sobre el cual se debate en la causa traduce un hecho cuya duración varía según épocas y sitios. Los remedios legales que se usan para conjurarla deben razonablemente subsistir mientras se prolonguen las circunstancias que le determinan y configuran. Pero así como el Poder Legislativo elige los medios técnicos para la mejor solución de la crisis, corresponde a esta Corte decidir acerca de la legitimidad del medio escogido. El ejercicio del llamado "poder de policía" debe ser razonable (disidencia de fundamentos en el caso Hogg, de fecha 1º de diciembre de 1958), desde que no puede transformarse una facultad privativa consistente en ejercer la función de "policía" mediante leyes en una sustraída al contralor jurisdiccional (causa P. 224 "Partido Socialista s/ apela resolución de la Junta Electoral de la Provincia de Santa Fe", de fecha 8 de abril ppdo.).

Que en la especie se trata de suspensión del procedimiento de ejecución de sentencia, pero sin alterar el contenido de éste sino de los plazos para hacerla efectiva. Las leyes que lo dispusieron han obedecido en buena medida a evidentes, antiguos y complejos problemas que debieron afrontarse por las autoridades constitucionales a poco de asumir sus respectivas funciones. Entre esos trastornos se cuenta el problema de la vivienda y otros coincidentes, como desvalorización monetaria, alquileres libres en alza, etc. Ellos incidieron en la explicable dificultad de sancionar una legislación de fondo con sentido permanente que resolviera, como en verdad no se ha hecho desde 1943, el problema que las leyes de emergencia, al margen

de beneficios conseguidos, han agravado en buena parte porque, como se dijo, numerosas irregularidades nacieron al amparo de esas normas. Es cierto que el propósito de modificar una ley no es en principio por sí sólo un motivo razonable para suspender los procesos y menos cuando los locadores a quienes no se paga alquiler tienen expedita la vía judicial; pero lo es el conjunto de la crisis que ha llevado a expresar la necesidad de "promover un gradual y prudente regreso a las disposiciones del Código Civil" (Considerando 1º del dec. ley 2186/57, art. 1º de la ley 14.775). Teniendo así en cuenta el cúmulo de circunstancias, cuya pública notoriedad hace innecesario un análisis minucioso, la suspensión de los lanzamientos con carácter de emergencia puede llamarse razonable, evitando procesos que pueden resultar inútiles y onerosos ante un posible cambio de legislación. No se trata, entonces, por el momento, de una prolongación ilimitada o bien de una suspensión de los derechos que, por su extensión, viniere a significar verdadera frustración de los mismos, tornando un remedio de grado en una solución de esencia.

Que, finalmente, los fallos de esta Corte citados por el Señor Procurador General (235:171 y 512) decidieron causas donde se había dictado sentencia firme y no, como en la presente, donde sólo se ha suspendido su ejecución.

Por ello, habiendo dictaminado el Sr. Procurador General, se revoca la resolución apelada de fs. 72. LUIS M. BOFFI BOGGERO.

---

**Emergencia — Sala de cine — Números vivos — Libertad de comercio y derecho de propiedad**

***Cine Callao s/ interpone recurso jerárquico c resolución dictada por la Direc. Nac. Serv. Empleo - 22/06/1960 - Fallos: 247:121***

## ✐ ***Antecedentes:***

La Direc. Nac. del Servicio de Empleo, amparándose en la ley 14.226 —que establecía la obligación de incluir espectáculos artísticos vivos de variedades en los programas de cinematográficas de todo el territorio de la Nación con el fin de crear un sistema especial para promover la ocupación de los trabajadores de espectáculo público y asegurar la defensa del patrimonio artístico nacional— dictó una resolución en la que ordenó a la S. A. Cinematografía iniciar la presentación de esos números en la sala del Cine Callao. Por incumplir el requerimiento se le impuso una multa pecuniaria bajo apercibimiento de clausura; asimismo dispuso un nuevo plazo para que realizara las obras necesarias tendientes a reformar la sala para presentar números vivos y registrara los contratos de los artistas.

Luego de efectuar el pago, la interesada interpuso apelación. La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la decisión de incluir la sala dentro del régimen de la ley cuestionada y revocó la multa impuesta. Ante esta resolución la S.A. recurrente interpuso recurso extraordinario y alegó que la ley 14.226 era contraria a la garantía de propiedad y el derecho a ejercer libremente el comercio e industria. La Corte, por mayoría, confirmó la sentencia apelada.

El Dr. Soler en su dictamen consideró que la ley era inconstitucional porque no estaba condicionada a un criterio de legitimidad constitucional ni de razonabilidad y la autoridad

no se subordinó en el ejercicio del poder reglamentario a las limitaciones de la Constitución lesionando de este modo el goce de un derecho en su normal plenitud. De acuerdo a estas consideraciones, estimó conveniente revocar la sentencia.

El juez Boffi Boggero, en disidencia, consideró que no es posible fundar la constitucionalidad de la norma en el "poder de policía" sino que esta facultad legislativa debe analizarse en relación con las otras normas que integran la Constitución Nacional porque de lo contrario estaría prevaleciendo sobre otros derechos fundamentales concedidos por la Ley Fundamental. Asimismo, juzgó que la restricción a la libertad de comercio y a la propiedad de los empresarios cinematográficos era fuerte y sustancial. Planteó la diferencia entre fines reales y aparentes y se refirió a las atribuciones y alternativas con las que contaba la autoridad para resolver de otra forma el problema de empleo.

## ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Constitucionalidad de la ley 14.226. Razonabilidad** (Considerandos 10, 11, 12, 15, 16, 18 y 20 del voto de la mayoría; Considerandos 7º, 9º, 11, 13, 14 y 15 del voto de la disidencia).

b) **Aplicación de la tesis amplia del poder de policía** (Considerando 9º del voto de la mayoría).

c) **Alcance del control judicial frente al poder de policía de emergencia** (Considerandos 13 y 15 del voto de la mayoría; Considerandos 7º y 12 del voto de la disidencia).

d) **Presunción de constitucionalidad de la ley. Carga de la prueba** (Considerando 19 del voto de la mayoría).

e) **Atributo de la libertad. Libertad de comercio y derecho de propiedad** (Considerando 5º de la disidencia).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- La tesis amplia y plena del poder de policía se encuentra comprendida por la seguridad, la moralidad, la salubridad pública, así como también, por la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad. Asimismo, en ella se encuentra incluida la facultad de sancionar disposiciones legales tendientes a prevenir, impedir, morigerar o contrarrestar —de modo permanente o transitorio— los graves daños económicos y sociales originados por la desocupación.

- El objeto de la ley 14.226 es de carácter público y no transgrede los principios que rigen el ejercicio legítimo del poder de policía, y la carga impuesta a los empresarios cinematográficos no suprime ni altera el derecho a ejercer su comercio específico en las horas y condiciones habituales, con posibilidad de recuperar la inversión necesaria para la adecuación de la sala.

- A la Corte sólo le está permitido analizar la razonabilidad de los medios elegidos por el legislador para la adecuación del fin perseguido siempre que no se altere la sustancia de los derechos afectados y de ese modo decidir si es o no admisible la restricción de los mismos.

- La presunción de constitucionalidad de las leyes hace suponer su razonabilidad, correspondiendo al impugnante probar la irrazonabilidad.

- El análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos, y la cuestión de saber si debieron elegirse los de la ley 14.226 u otros procedimientos, son ajenos a la competencia de la Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso, es decir, que sólo debe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir, y en consecuencia si es o no admisible la consiguiente restricción a los derechos individuales afectados.

- La ley 14.226 y sus reglamentos —en cuanto imponen una carga a los empresarios cinematográficos, consistente en incluir "espectáculos artísticos vivos" en los programas de las salas de cine— son razonables, toda vez que no suprime ni altera el derecho de ejercer su "comercio específico" en la sala destinada a ese efecto.

- El sistema de la ley 14.226 —consistente en establecer la obligación de incluir "espectáculos artísticos vivos de variedades" en los programas de las salas cinematográficas de todo el territorio de la Nación —art. 1º—, con el fin de asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a las mencionadas actividades—, no contrarían, por vía de principio, ninguna garantía o derecho constitucional, en tanto representan medios válidos de actuación del poder de policía.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General***

Suprema Corte:

La ley 14.226 declara obligatoria la inclusión de espectáculos de variedades en los programas de las salas cinematográficas de todo el territorio de la Nación.

El recurrente impugna la constitucionalidad de la ley, sosteniendo que la misma vulnera las garantías que la Carta Fundamental acuerda a la libertad de comercio y al derecho de propiedad. El sistema estatuido le ocasiona agravios considerables en cuanto le impone una especialidad comercial a la que no está dedicado y le exige cuantiosas inversiones destinadas a adecuar la sala a espectáculos cuyo ofrecimiento no es propio de su actividad empresaria. Se ve obligado además a realizar los gastos que supone la contratación de artistas, y todo ello se ve agravado por la circunstancia de que no le es dable recuperar tales inversiones por la prohibición, emergente de una resolución ministerial, de trasladar el costo del número vivo al precio de las entradas.

La sola enunciación del problema contiene en sí la respuesta. La ley 14.226 es inconstitucional, y el sostenimiento de esta tesis no puede tropezar con otra dificultad que la que resulta de demostrar la evidencia.

El derecho de trabajar, de ejercer libremente el comercio o toda industria lícita, no está subordinado a otro requisito que al de la licitud. En Fallos, t. 98, p. 52, V. E. decía (consid. 3º) que el criterio constitucional para resolver si una industria es lícita no puede ser sino el de que ella no sea contraria al orden y a la moral pública o perjudique a un tercero, y que de este principio fundamental es corolario lógico (consid. 4º) el de que la autoridad no puede imponer determinados negocios por reputarlos de conveniencia pública, pues la reglamentación a que se refiere el art. 14 no puede tener otro objeto que facilitar el ejercicio de los derechos y coordinarlos con otros.

La razón de ser de la ley 14.226 se refleja patente en su art. 3º: asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a cierto tipo de actividades artísticas.

Si de acuerdo con la recordada doctrina de V. E. la conveniencia pública no es causal suficiente para facultar a la autoridad a imponer determinados negocios, mal se aviene con este principio el de que tales negocios puedan, sí, imponerse en función de la conveniencia de sectores limitados. Y este contraste es aún más manifiesto si se advierte que el negocio se traduce en realidad en la obligación de prestar un beneficio cuya erogación se pone solamente a cargo de otro sector de la colectividad, determinado y reducido, en vez de ser extensiva, equitativa y proporcionalmente, a todos los miembros de la comunidad.

A través de la ley referida se han reglamentado derechos reconocidos en el art. 14 de la Constitución Nacional, y lo que V. E. debe resolver es si las atribuciones del poder reglamentario han sido ejercidas dentro del marco constitucional o si ha mediado extralimitación que comporta desnaturalizar aquellos derechos.

La ley regula una actividad empresaria y se refleja por tanto sobre la libertad de trabajo. Bueno es aquí recordar palabras de Alberdi: "No hay más que un sistema de reglamentar la libertad; y es el de que la libertad de unos no perjudique la libertad de los otros; salir de ahí no es reglamentar la libertad de trabajo, es oprimirla".

Si la ley se hubiera circunscripto a establecer para una clase de trabajo las condiciones en que el mismo debe contratarse o realizarse, se habría ajustado, en principio, a la limitación constitucional. Pero ha ido más allá. Ha consagrado para una categoría de personas un verdadero privilegio cuya repercusión económica incide perjudicialmente sobre otra.

La Constitución asegura a todos el derecho de ofrecer sus servicios y contratar su prestación. Materializarlo es una aspiración legítima. Pero a nadie asiste el derecho de imponer a otro en carácter de obligación exigible, irrenunciable, la de que acepte sus propios servicios sin que pueda eludir su contratación.

No se halla en tela de juicio la generosidad del propósito perseguido por la ley; lo que se cuestiona es la constitucionalidad del medio empleado para lograrlo. Si la autoridad estima que ese propósito debe cumplirse tiene a su alcance, para ello, atribuciones indiscutibles. Puede crear fuentes para ese trabajo atendiendo su erogación con sus propios fondos. Puede también simplemente subsidiar. Pero lo que no puede es substituir esas atribuciones por otra de la que carece: la de exigir que aquel propósito lo realice un grupo determinado imponiéndole al efecto las obligaciones del caso mediante el ejercicio de un poder de policía que, así ejercido, recuerda conceptos de Campbell Black y del Justicia Brewer: "ese poder de policía

tan fácilmente pervertido hasta el extremo de convertirlo en un peligro para los derechos y la libertad" que "ha llegado a ser el refugio de todo atentado de la autoridad".

Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad y que una vez desatado se hace de difícil contención: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor tiempo, en las condiciones normales del ejercicio del poder. Ocurre después algo peor. Los mismos gobernados se familiarizan con el ejercicio, por parte del gobierno, de atribuciones discrecionales para resolver problemas. Y entonces, consciente o subconscientemente, pero siempre como si el derecho escrito vigente hubiera sido substituido o derogado por un nuevo derecho consuetudinario, cada sector de la comunidad exige, si está en juego su propio interés y es preciso para contemplarlo, que la autoridad recurra a cualquier desvío o exceso de poder. A cualquiera, no importa en qué medida, basta que sea idóneo para que la pretensión reclamada sea inmediata y favorablemente acogida; y así su concesión no comprometa el patrimonio estatal será más fácil y cómodo para el gobierno acordar lo pedido que denegarlo.

De esto se hace después una práctica. Así se va formando lo que se da en llamar "una nueva conciencia". Nada va quedando ya que sea pertinente por imperio de la ley o a través de sus instituciones, y el derecho se adquiere, se conserva o se pierde sin más causas que la propia voluntad del gobernante o la benevolencia sectaria con que hace funcionar su discrecionalidad.

El logro de cualquier aspiración, aunque se funde en el más elemental de los derechos, pasa entonces a depender de decisiones graciables. Incluso puede acontecer que el gobernante, cuya máxima función es asegurar el imperio de la legalidad, busque revestir sus actos de gobierno, aun los legítimos, de una generosa arbitrariedad, llevando así al ánimo del pueblo la sensación de que un sistema de derecho estricto no es compatible con el progreso.

El estado de derecho queda así suplantado por el caos de hecho. Desaparece la estabilidad jurídica y el pueblo, única fuente de soberanía, advierte, cuando es tarde, que la ha ido depositando paulatina y gradualmente, en manos de quien detenta el poder.

Para evitar que se llegue a tan lamentables extremos nuestra Carta Fundamental contiene diversas y acertadas previsiones, y la tarea de velar por su cumplimiento y hacerlas efectivas está asignada en última instancia al Poder Judicial. A él confía esa misión superior, y de su cabal cumplimiento depende, en definitiva, que las garantías constitucionales llenen su única finalidad: la de actuar como barreras infranqueables ante cualquier avance indebido de la autoridad. Ni a título de excepción, ni aun cuando considerado aisladamente uno de tales excesos pudiera tenerse por eficaz para atemperar un mal o para producir un beneficio, están los jueces habilitados para cohonestar los excesos de poder *"in legibus salus"*.

Inspirado en las consideraciones que dejo formuladas he analizado la ley en examen y la obligación que ella impone. No creo que ésta esté condicionada a un criterio de legitimidad constitucional ni de razonabilidad. La autoridad no se ha subordinado, en el ejercicio del poder reglamentario, a las limitaciones de la Carta Fundamental, y la consecuencia ha sido que en el uso de ese poder ha llegado a lesionar el goce de un derecho en su normal plenitud. Y por ello estimo que V. E. debe declarar inconstitucional dicha ley y revocar la sentencia apelada. — Abril 29 de 1958. SEBASTIAN SOLER.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, junio 22 de 1960

Vistos los autos: **"Callao (Cine) s/Interpone recurso jerárquico c/ resolución dictada por la Direc. Nac. Serv. y Empleo".**

Y considerando:

1º) La Dirección Nac. del Servicio de Empleo, invocando las facultades que le confiere el decreto 13.349/56 dictó resolución intimando a la Soc. An. Cinematográfica para que iniciase, dentro del plazo de 10 días, la presentación de "números vivos" en la sala del Cine Callao de esta Capital, bajo apercibimiento de las sanciones establecidas en el decreto 21.877/44 (ley 12.921), al que se remite el art. 4º de la ley 14.226. La resolución fue reiterada a fs. 14 vta., no obstante los recursos de revocatoria y jerárquico interpuestos por la firma interesada, en los que, cabe señalar, dejó planteada la cuestión federal.

2º) No habiéndose cumplido el requerimiento aludido y previa substanciación del pertinente sumario administrativo, se impuso a la sociedad intimada multa de $ 1000, bajo apercibimiento de clausura si no era obrada dentro del plazo de 48 horas, sin perjuicio de fijar un nuevo plazo de 10 días hábiles para que realizara las obras que pusiera la sala en condiciones de presentar "números vivos" y registrara los contratos con los respectivos artistas.

3º) Satisfecha la multa, la interesada interpuso contra la resolución administrativa recurso de apelación para ante el juez correccional y habiéndose declarado éste incompetente en virtud de lo dispuesto en la ley 12.948, art. 19, inc. c) las actuaciones fueron pasadas, en oportunidad, a la Cám. Nac. del Trabajo, que dictó sentencia, luego de oír al recurrente y recibir la prueba producida. La sentencia confirmó la resolución recurrida en cuanto "a estar comprendida la sala del Cine Callao en la ley 14.226" y la revocó respecto de la multa impuesta, que dejó sin efecto, y del plazo, cuya fijación definitiva defirió a la autoridad administrativa, con indicación de ajustarse a las particularidades del caso, aludiendo así a los datos recogidos en la pericia técnica.

4º) Que contra esta sentencia, la Soc. An. Cinematográfica interpuso recurso extraordinario fundando la impugnación de la ley 14.226 por contraria a la garantía de la propiedad y derecho de ejercer libremente el comercio e industria, en el argumento que impone a los empresarios cinematográficos una actividad extraña a la que éstos desarrollan, obligándolos a contratar artistas en condiciones violatorias de la libertad de comerciar y a realizar gastos e inversiones no susceptibles de amortización ni rédito, atento que según lo dispuesto en la resolución 81/54, que congeló los precios de las entradas de cinematógrafos, quedó prohibido cobrar una suma adicional por los espectáculos ofrecidos de naturaleza distinta a la exhibición cinematográfica; a lo que debía agregarse que el poco favor del público para estos espectáculos, frustraba la posibilidad de beneficio, propio de toda actividad comercial.

5º) El recurso extraordinario es procedente por haberse tachado la ley 14.226 por contraria a los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y haber sido la decisión apelada favorable a aquélla (art. 14, inc. 2º, ley 48).

6º) Según surge de lo expuesto, no ha quedado planteada en autos cuestión alguna, relacionada con la multa impuesta al recurrente, ni al plazo fijado, toda vez que ellos han sido dejados sin efecto por el tribunal *a quo*. El único punto sometido actualmente a juzgamiento, es el que concierne a la parte de la sentencia que declara que "la sala del Cine Callao está en-

cuadrada dentro de la ley 14.226". Trátase, en consecuencia, de decidir si debe considerarse válida o inválida la obligación impuesta por la ley 14.226, de incluir "espectáculos artísticos vivos" en los programas de la sala de cine mencionada, obligación que su empresario deberá cumplir previa adecuación del local, con la inversión que ello supone y dentro del plazo que se fije al efecto.

7º) Esta Corte, luego de haber abandonado la circunscripta concepción del poder de policía expuesta en antiguos pronunciamientos (Fallos: 7:150; 98:20 y 52; 101:126) para acoger la tesis amplia y plena, aceptada desde el siglo pasado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos ("Barvier v. Connolly", 113 US 27), declaró que dentro de los objetos propios de aquel poder ha de estimarse comprendida —junto a la seguridad, la moralidad y la salubridad pública— la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad (Fallos: 136:161; 137:47; 142:68; 171:348 y 366; 172:21; 199:483; 200:450 y otros).

8º) Que esta doctrina ha tenido siempre, en el derecho argentino, la firme base de sustentación proveniente del art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional, que representa una de las previsiones de mayor valía entre las diversas que atañen a la organización económico-social de la Nación y de las provincias, toda vez que —claro está que con sujeción a los límites fijados por la propia Constitución— supone la anticipada habilitación de los recursos o técnicas que en cada uno de los estados por que atraviese el desarrollo del país, resulten aptos para impulsarlo.

9º) Dentro de esa especie del poder de policía ha de considerarse legítimamente incluida la facultad de sancionar disposiciones legales encaminadas a prevenir, impedir, morigerar o contrarrestar, en forma permanente o transitoria, los graves daños económicos y sociales susceptibles de ser originados por la desocupación en mediana o gran escala.

10) Son frecuentes las disposiciones sancionadas por el Congreso con tal designio (véanse las leyes 9148, 11.590, 11.591, 11.600, 11.660, 11.868, 12.101, 12.102, etc.), debiendo mencionarse, entre ellas, por su importancia y por la relación que guarda con el *"sub lite"*, la ley 13.591 que creó la Dirección Nac. del Servicio de Empleo, y a la que se le encomendó funciones tales como las de facilitar a los trabajadores posibilidades de ocupación en todo el país, propender a la creación y "mantención" de fuentes de trabajo y atender a las prestaciones de paro forzoso. A su turno, la ley 14.226, a la que se refiere el presente recurso, no constituye sino una de las particulares manifestaciones de la política prevista por la ley 13.591, como señalan, claramente, los considerandos del decreto 13.349/56 —complementario del régimen *"sub examine"*—, en los que puede leerse: "...la ley 14.226 crea un sistema especial destinado a promover la ocupación en lo concerniente a los trabajadores del espectáculo público". Y tal aserción no hace otra cosa que ratificar las expresiones vertidas en oportunidad del respectivo debate parlamentario (Cámara de Diputados, 1953, t. II, ps. 1276 y sigtes., Cámara de Senadores, 1953, t. I, ps. 614 y sigtes.), durante cuyo transcurso se estableció, asimismo, que la ley tendía, simultáneamente, a asegurar la defensa del "patrimonio artístico nacional", a la que también ha de considerarse comprendida dentro del ámbito del art. 67, inc. 16.

11) Por tanto, el objeto cardinal y específico de la ley cuestionada, en mérito a su naturaleza y a los propósitos que le dan contenido, lejos de consistir en el provecho de un grupo de personas obtenido merced al sacrificio patrimonial de otro grupo, reviste carácter inequívocamente público o general. De modo que, acreditado que en este aspecto básico, la ley 14.226 no transgrede los principios que rigen el legítimo ejercicio del poder de policía, a esta Corte sólo le está permitido analizar la razonabilidad de los medios previstos por el legislador, o sea el grado

de adecuación existente entre las obligaciones que la ley impone y los fines cuya realización procura (doctrina de Fallos, t. 98, p. 20; t. 171, p. 348; t. 199, p. 483 y otros), y ello, cualquiera sea el juicio sobre el mérito intrínseco o el valor artístico, permanente o actual de la actividad tutelada.

12) Sentado lo expuesto, cabe señalar que el sistema de la ley 14.226 consiste en establecer la obligación de incluir "espectáculos artísticos vivos de variedades" en los programas de las salas cinematográficas de todo el territorio de la Nación (art. 1º), obligación a cumplirse progresivamente y por zonas, con arreglo a lo que disponga la autoridad administrativa de aplicación —la Dirección Nac. de Servicio de Empleo— "a los efectos de asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a las mencionadas actividades" (art. 3º). No importó, por tanto, reglamentar ni encauzar la industria o el comercio cinematográfico como tal, sino que se sirvió de las salas destinadas a esta actividad, "debido a la carencia de suficientes salas de teatro", para dar cabida a una especie de espectáculo público, distinto pero no incompatible con aquél, mediante la imposición a los empresarios cinematográficos de la carga consistente en incluir en sus programas, los llamados "números vivos" con este doble género de obligaciones: 1. el de proveer a las obras e instalaciones para que pudieran aquéllos realizarse; 2. el de contratar ejecutantes, respecto de quienes sólo aludió la ley, de una manera expresa, a la condición atinente a nacionalidad —argentinos o extranjeros con residencia no menor de dos años— salvo excepción justificada por la jerarquía artística, e implícitamente, a su aptitud para desarrollar un espectáculo artístico. El pronunciamiento a dictar, pues, ha de versar, exclusivamente, sobre la validez constitucional de una y otra exigencia, en confrontación con los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional vigente, puesto que ambas atraen la totalidad de los agravios sometidos a la consideración del tribunal y constituyen, en suma, la materia substancial del debate planteado en autos.

13) Como quedó dicho, y por aplicación de la doctrina sentada en Fallos: 199:483, el análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos, la cuestión de saber si debieron elegirse los de la ley 14.226 u otros procedimientos, son ajenos a la competencia de esta Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso, es decir, que sólo debe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir y en consecuencia decidir si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados. Pues, como se afirmó en Fallos: 171:348 y se recordó en Fallos: 199:483, el tribunal nunca ha entendido que pueda sustituir su criterio de conveniencia o eficacia económica o social al del Congreso de la Nación, para pronunciarse sobre la validez constitucional de las leyes, sea de las que regulan trabajos, comercios o industrias con fines de policía, sea de las que establecen impuestos o tasas (Fallos: 98:20; 147: 402;150:89; 160:247).

El examen y el pronunciamiento judicial, deben radicar sin duda en la conformidad que, de acuerdo con los arts. 28 y 31 de la Constitución Nacional, deben guardar con ella las leyes de la Nación, porque, como lo ha destacado la Suprema Corte de Estados Unidos en 193 US 197, 350, refiriéndose a la distribución de poderes, establecidos en la Constitución, "...esta Corte no tiene deber superior que el de dar vigencia, mediante sus fallos, a la voluntad del Departamento Legislativo del Gobierno, tal como se expresa en la ley, salvo en aquellos casos en que la ley sea evidente e indubitablemente violatoria de la Constitución, pues si la ley excede los poderes constitucionales del Congreso, la Corte dejaría de cumplir un deber solemne si así no lo declarase". Esta atribución, por tanto, sólo debe ser ejercida cuando la repugnancia con la cláusula constitucional que se invoca es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable, debiendo resolverse cualquier duda a favor de la constitucionalidad, máxime si ello es posible sin violencia de los textos

(doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos en 106 US 629, 635 [1883]; 155 US 648, 657 [1895]; 123 US 142, 147 [1927] y otros. Igualmente doctrina de esta Corte en Fallos: 14:432; 112:63; 200:180; 209:337; 234:229; 235:548; 242:73 y especialmente 244:309).

14) Que, como también se advirtió en Fallos: 199:483 y 237:397, no es una novedad la imposición legal de cargas que no son impuestos ni tasas, de las que sería un ejemplo la derivada por la ley 14.226 para los empresarios de salas de cinematógrafos, cuya constitucionalidad estaría condicionada, por una parte, a la circunstancia de que los derechos afectados fueran respetados en su substancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones que se les impone, a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, esto es, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procura alcanzar con ellas (Fallos: 200:450), siendo a cargo de quien invoca irrazonabilidad o confiscación, la alegación y prueba respectiva.

15) Como explican los precedentes citados y la doctrina que los funda, es lícito aseverar que, obligaciones de la naturaleza de las señaladas en el consid. 6º, no contrarían, por vía de principio, ninguna garantía o derecho constitucional, en tanto representan medios válidos de actuación del poder de policía.

16) Ello aclarado, la solución del caso no parece dudosa, en presencia de las siguientes circunstancias, vinculadas a la reglamentación de las normas legales en litigio y a las modalidades particulares del caso:

a) El principal argumento del apelante, fundado en la resolución 81/54 del ex-Ministerio de Industria y Comercio, se refiere a la imposibilidad de cobrar un sobreprecio por la presentación del espectáculo vivo, cuyo costo —dice— "debe ser soportado íntegramente por los empresarios sin que el público retribuya en ninguna medida el espectáculo adicional". Y la verdad es que esta afirmación, que resume y da base a lo esencial de la concreta tacha de inconstitucionalidad formulada, carece de actualidad desde que la resolución 1446/57 del referido ex-ministerio (Boletín Oficial 2/X/57) autorizó "el cobro por separado del acto vivo" y dispuso, expresamente: "la venta de localidades de tal manera que el público pueda concurrir a presenciar el programa completo que corresponde a la sección o luego de la actuación del número vivo, en cuyo caso no abonará el precio correspondiente a este último, que se percibirá con entrega de un control de entrada separado" (art. 2º, inciso c]). En virtud de esta resolución, pues, y a partir de ella, el gasto que ocasiona la retribución de los "números adicionales" se traslada a los espectadores concurrentes, cuya asistencia es voluntaria (consids. 3º, 4º y 5º), sin que de ningún modo se haya acreditado que la asistencia de público a la sala sobre la que versan las actuaciones sea tan escasa como para hacer ilusoria esa traslación del gasto.

b) En lo concerniente a los gastos indispensables para adecuar el local, a los que también es aplicable la conclusión anterior, interesa señalar que el monto de ellos sería mínimo, como surge del informe pericial de fs. 56/60. Por lo demás, las constancias obrantes en el expediente administrativo núm. 53.902/54, tenido a la vista, que contiene un minucioso informe técnico sobre los ingresos de las salas cinematográficas durante el período comprendido entre el 1º de mayo y el 31 de diciembre de 1954 —período durante el cual los empresarios percibieron sobreprecio por la actuación del "número vivo"—, contradicen las aseveraciones del recurrente. De los datos allí reunidos, es dado deducir que los ingresos que la empresa peticionante obtenga por la presentación de los espectáculos a que se refiere la ley 14.226, le permitirán, por de pronto, recuperar a corto plazo las inversiones que realice e, incluso, lograr algún beneficio pecuniario.

c) Es preciso tener en cuenta, asimismo, que las obligaciones legales sujetas a controversia se impusieron a los empresarios de salas cinematográficas debido a "la carencia de suficientes salas de teatro", hecho que es público y notorio, que fue expresamente aducido en el debate legislativo y que acredita la razonabilidad de la restricción cuestionada, tanto más cuanto que es innegable la afinidad de las actividades teatrales y cinematográficas.

d) Por su parte la prescripción del art. 3º de la ley 14.226 —"asegurar adecuados niveles de ocupación a las personas dedicadas a las mencionadas actividades"— no ha importado para el empresario cinematográfico sustituir el espectáculo propio de su comercio por los llamados "números vivos", sea en cuanto a días completos de exhibición, con exclusión de la diaria exhibición cinematográfica habitual, sea en cuanto a las horas también habituales de estas exhibiciones, en todos y cada uno de los días de la semana. Nada se ha alegado en contrario a este hecho, notorio en la Capital Federal, sede del Cine Callao de la sociedad recurrente, y menos probado; y tampoco que haya habido arbitrariedad, afán persecutorio o irrazonabilidad por parte de la autoridad administrativa de ejecución, al encuadrar a dicho cine dentro del sistema de la ley 14.226 (véase pericia de fs. 56/60), de modo que la decisión respectiva apareciera como ejercicio abusivo de la facultad atribuida en el art. 3º.

17) Correlativamente debe advertirse que las reglamentaciones dictadas en vista de la aplicación de la ley 14.226 limitan el "número vivo" a una duración de 30 a 40 minutos, en el intervalo que precede a la exhibición de la película de base de las últimas secciones de la tarde y de la noche, en salas de no menos de 800 localidades (arts. 1º, 2º y 9º, resolución 4/54 del 5 de mayo de 1954 dictada por la Dirección Nac. del Servicio de Empleo, expediente 290.953/57), sin que las partes "puedan requerir la fijación de 'listas', 'turnos' o cualquier otro sistema que impida o dificulte la libre elección del artista por parte del empresario" (art. 4º, ídem), cuya actuación se desarrolla sobre la base de una locación de obra que no establece, por principio, relación de dependencia entre aquél y éste (dictamen legal y resolución de fs. 3 y sigtes., expte. 48.095/57, expte. 268.608, agregados por cuerda). No se impone otra obligación administrativa al respecto que la del registro del respectivo contrato en la Dirección Nac. del Servicio de Empleo (resolución 21/57) y para los artistas ejecutantes, la de cumplir con requisitos de inscripción que hacen a su aptitud y condiciones legales para actuar, con arreglo a la resolución 167/59 que es de mera policía del trabajo *("stricto sensu").*

18) Todo ello quiere decir, pues, que la ley 14.226 y sus reglamentos han impuesto una carga a los empresarios cinematográficos que no suprime ni altera el derecho a ejercer su comercio específico en la sala destinada a ese efecto, en la cual el negocio de exhibición cinematográfica puede explotarse en las horas y condiciones habituales, con posibilidad de recuperar las inversiones necesarias para la adecuación de la sala —de escasa importancia en el caso— según el informe pericial, y los gastos que demande la realización del "número vivo", para cuya contratación gozan de amplio margen, y sin que se haya alegado y menos probado que esa posibilidad se encuentra frustrada en los hechos por causas no imputables al empresario.

19) Finalmente, esta Corte ha admitido reiteradamente el principio de la presunción de la constitucionalidad de las leyes, lo que, naturalmente, supone la de su razonabilidad, a lo menos cuando juegan elementos de hecho como los que aquí se debaten (argumento de los arts. 1º, 28, 31 y 67, incs. 16 y 28; Fallos: 98:20; 136:161; 144:219; 172:21; 173:192; 179:54; 182:170 y otros). Correspondía al impugnante, pues, evidenciar de modo concreto y categórico la irrazonabilidad de la ley 14.226 en su relación con las modalidades del caso; y, de conformidad con las consideraciones que anteceden, es obvio que no ha dado cumplimiento a ese deber procesal.

20) En mérito de todo lo expuesto, esta Corte estima que, en el caso *"sub examine"*, las obligaciones que la ley 14.226 impone al recurrente son válidas por no lesionar las garantías constitucionales invocadas, de propiedad y de comerciar y ejercer una industria lícita. En consecuencia, se declara que el art. 1º de la ley 14.226, de la manera que ha sido aplicado en la resolución de fs. 27, confirmada por la sentencia de fs. 72, con modificación que la hace más favorable al apelante, no es violatoria de los arts. 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

En su mérito, habiendo dictaminado el Procurador General, se confirma la sentencia apelada en cuanto pudo ser materia del recurso extraordinario interpuesto. BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO — ARISTOBULO D. ARAOZ DE LAMADRID — PEDRO ABERASTURY — RICARDO COLOMBRES — LUIS M. BOFFI BOGGERO *(en disidencia).*

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON LUIS M. BOFFI BOGGERO

Considerando:

1º) La parte recurrente alega la inconstitucionalidad de la ley 14.226 por cuanto, en su sentir, ella afecta la libertad de comercio y el derecho de propiedad (arts. 14 y 17, Constitución Nacional). Lo primero, porque impone una actividad comercial ajena a la propia, que es cinematográfica y no teatral, exige la contratación de artistas y personal auxiliar y obliga al ofrecimiento de un espectáculo en condiciones tales que afectan a la jerarquía de la sala. Lo segundo, porque se impone la realización de inversiones ajenas a la explotación cinematográfica, así como la reducción de capacidad de la sala mediante la supresión de dos filas de plateas y el pago de artistas y personal auxiliar sin posibilidad de que el público se haga cargo de las sumas correspondientes.

2º) Las alegaciones formuladas por las partes, muchas de ellas al margen del miraje puramente jurídico, hacen conveniente la puntualización de algunos conceptos para fundar este voto.

3º) El art. 1º de la ley 14.226 declara "obligatoria la inclusión de espectáculos artísticos vivos de variedades en los programas de las salas cinematográficas de todo el territorio de la Nación". Como el decreto 1446/57 —acercando la ley al cauce constitucional— permite el aumento correspondiente del precio de las entradas, el agravio que se fundaba en la imposibilidad de hacerlo y en los perjuicios económicos que de ello derivaban, carece de asidero en la actualidad.

4º) Corresponde a esta Corte decidir, en su carácter de guardián constitucional, si el artículo citado entraña o no agravio por transgredir la libertad de comercio y el derecho de propiedad (arts. 14 y 17, citados).

5º) La libertad de comercio y el derecho de propiedad integran en nuestro ordenamiento el complejo de la libertad como atributo inherente al concepto jurídico de persona, y comportan la posibilidad de elegir la clase de comercio que más conviniese a su titular y, naturalmente, la de ejecutar los actos jurídicos necesarios para el ejercicio de ese comercio, manejando los bienes propios a voluntad, sin que por principio sea posible la imposición de una actividad comercial determinada o la obligación de contratar con persona alguna, transformando la libertad de celebrar contratos en el deber de hacerlos.

6º) A ese respecto, el suscripto ha tenido oportunidad de expresar en Fallos: 244:548: "Si bien es cierto que la Constitución es un instrumento de Gobierno que ha sido instituido para

perdurar —1, Wheaton, 304— y que es, según conocida sentencia norteamericana, más un 'camino' que una 'puerta', no lo es menos la necesidad de ajustarse a los principios fundamentales que están en la base de la organización constitucional, de modo tal que todas las adaptaciones no lleguen más allá de los límites constitucionales establecidos, aun cuando la jurisprudencia de otros países hubiese seguido líneas distintas". Y ese pensamiento se vincula de manera directa con la elevada misión de resguardo constitucional que corresponde se dijo, a esta Corte, como uno de los Poderes que ejerce el Gobierno de la Nación.

7º) La ley cuestionada aparece como la solución de un grave problema traído por la desocupación de artistas en virtud de la escasez de salas teatrales y como salvaguardia del patrimonio artístico nacional. Pero es de toda evidencia que tan altas y plausibles finalidades no pueden cristalizar por medio de normas incompatibles con la vigencia que es más elevada de la Constitución Nacional.

8º) Es tan contraria a ese cuerpo normativo la concepción del ejercicio de un derecho s*in re*stricciones emanadas de leyes que la reglamenten (art. 14 de la citada Constitución) para permitir la coexistencia de todos los derechos, como una que describa ese ejercicio alterado por la ley so color de su reglamentación (art. 28 de aquélla).

9º) En esta causa no se trata de penetrar los elementos de hecho que se debatieron a lo extenso del proceso —vale decir, si la desocupación era de magnitud bastante, si los artistas tenían o no la aptitud suficiente para justificar graves medidas de emergencia, si había o no escasez de salas de teatro o si en éstas actúan complementariamente dichos artistas, de modo que, agotadas aquéllas, se hubiera apelado a las de cinematografía, si se carecía de otros medios más idóneos para obtener esos fines—, sino de saber —cualquiera fuese la opinión personal de los magistrados *"de lege ferenda"*— si el recurso elegido por el Poder Legislativo es o no adecuado a los fines perseguidos, si es o no razonable, ya que, como el suscripto lo ha manifestado reiteradas veces la facultad privativa no es ilimitada, cabiendo el control de razonabilidad ejercido por el Poder Judicial (verbigracia en Fallos: 244:548).

10) Cabe destacar en primer término que la ley *sub examen* tuvo sanción al amparo de la reforma de 1949. Cualquiera fuese el valor reconocible a las opiniones parlamentarias en materia interpretativa, es cierto que influyeron en la sanción legal, tanto el concepto de la propiedad afectando una "función social", atribuido a los arts. 38, 39 y 40 de esa reforma frente al concepto individualista que se adjudicaba a las ya no vigentes normas de 1853 (D. de ses., Cámara de Diputados, año 1953, p. 1296, donde se recoge esa afirmación de manera expresa y categórica), cuanto la tendencia a conferir a las expresiones transcriptas una significación híbrida o constitucionalmente excesiva.

11) La nueva vigencia del texto constitucional de 1853 con sus otras reformas, ha de influir naturalmente sobre la decisión en virtud de su —mejor o no— distinto concepto sobre la propiedad —que, si es reglamentable, no es transgredible so color de reglamentación—, desde que el art. 1º de la ley 14.226, como tantos otros que hallaron cómoda cabida en aquellas épocas, no la tienen hoy al cobijo de los textos constitucionales en vigencia por atentatorios de los derechos que éstos protegen. Esto no significa que, dentro de la Constitución actual, no sea posible dictar una legislación progresista y protectora de los sectores más afectados económicamente, porque la evolución del país señala muchos decretos y leyes que demostrarían lo contrario y porque numerosos fallos de esta Corte así lo acreditarían terminantemente. Sólo significa que no se pueden sancionar leyes o dictar decretos que, progresistas o regresivos, no se conforman a las normas constitucionales vigentes.

12) No es posible fundar la constitucionalidad de la norma impugnada en el llamado "poder de policía", cuya vigencia amplia estaría garantizada en la causa por el inc. 16 del art. 67 de la Constitución. Este inciso contiene una norma genérica donde no siempre se observa la precisión del concepto. Tomado de las "Bases" de Alberdi, publicista que se inspiró en la Constitución de Chile, pero también defendió con énfasis el derecho de propiedad y el libre ejercicio del comercio y de la industria (verbigracia, ps. 106 y sigtes. de su obra citada), ese inciso no tiene similar en la Constitución de los Estados Unidos. Su texto ha de analizarse en relación con las otras normas constitucionales porque lo contrario le haría predominar de manera indebida sobre otros derechos igualmente concedidos por la Constitución Nacional. Una cosa, por tanto, es sancionar leyes para cumplir los elevados propósitos enunciados por el Poder Legislativo y una muy otra es hacerlo, sea a título de "poder de policía", de criterio evolucionado acerca de la libertad de comercio, de carga pública, o del "bienestar general" señalado por el Preámbulo, transgrediendo derechos fundamentales como el de propiedad, ejercicio del comercio, libertad de contratar.

13) Aun cuando la materia es sumamente discutida, resulta posible apreciar con claridad la diferencia entre una restricción razonable a la actividad lícita de una empresa comercial o industrial y una que no lo sea. Así, en la causa registrada en Fallos: 31:274, esta Corte sostuvo la constitucionalidad de una ley provincial que disponía la clausura de establecimientos situados sobre el Riachuelo porque afectaban la salud del vecindario. Lo hizo expresando con claridad que los recurrentes no podían alegar derecho adquirido al permiso porque éste se les había concedido "bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad" y "porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente en el ejercicio de una profesión o de una industria". Esa actividad, podía ejercerse en otra parte. Y, a la inversa, en Fallos: 118:278, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de la ley orgánica municipal de Mendoza en cuanto ella disponía el traslado, dentro de 30 días, de los sanatorios de la ciudad hacia fuera del radio urbano, sin distinguir razonablemente entre establecimientos contagiosos y no contagiosos, mas diferenciando, en cambio, de manera irrazonable, entre sanatorios oficiales y particulares. Se fundó esencialmente esta Corte en que es incuestionable que, de acuerdo con los arts. 14, 17 19, 20 y 28 de la Constitución Nacional, la doctrina y la jurisprudencia pueden resolver en circunstancias extraordinarias de manifiesto e insalvable conflicto entre aquéllas y la Ley Fundamental, que las mismas no tienen relación con sus fines aparentes y que se han desconocido con ellas, innecesaria e injustificadamente, derechos primordiales que el Poder Judicial debe amparar como es el goce normal y honesto de la propiedad, sin perjuicio de tercero, y el ejercicio de profesiones e industria lícitas "porque de otra suerte la facultad de reglamentación de las legislaturas y de las municipalidades sería ilimitada", y las leyes y ordenanzas locales o nacionales sobre la materia podrían hacer ilusorias todas las garantías acordadas al habitante del país (artículo 31 de la Constitución; Fallos: 98:52; 116:116; 117:432; 123 US 661; 195 US 223; Cooley, p. 292).

14) Esta causa revela en esencia una fuerte y substancial restricción de la libertad de comercio y de la propiedad de los empresarios cinematográficos por parte del Estado. Organizados para determinados fines, se ven compelidos a realizar actividades que, aunque reconozcan alguna semejanza con aquéllos, son evidentemente distintas a las libremente elegidas por esas empresas. Y esa restricción no guarda la suficiente armonía con los propósitos que se persiguen, ya que, por una desocupación con la que no tienen vínculo alguno, se restringe la libertad de aquellas empresas. El Estado, efectivamente, en vez de resolver el problema con recursos propios, hace recaer la solución en una categoría de particulares, afectando esencialmente los derechos con que la Constitución los protege. A este respecto, es interesante

destacar, como lo hizo en su oportunidad el Justice Joseph P. Bradley, que "las prácticas... inconstitucionales consiguen su primer apoyo... mediante ataques silenciosos y ligeras desviaciones de los modos legales de proceder" (116 US 616), siendo fácil deducir el proceso ulterior de apartamiento cada vez más extenso de las normas constitucionales. Y ello puede decirse del art. 1º de la ley 14.226, que, bajo títulos —como se dijo— tan plausibles de protección social, no ha elegido uno de los numerosos medios razonables con que la Constitución facilita las soluciones sociales.

15) Como bien lo señala el Procurador General apoyándose en conceptos no arcaicos sino permanentes, la autoridad tenía atribuciones indiscutibles para solucionar el problema, sea creando fuentes de trabajo con sus propios fondos o bien empleando el procedimiento del subsidio. En lugar de ello, so color de adaptar los derechos constitucionales a las cambiantes realidades de la sociedad, ha sancionado una ley que desnaturaliza las libertades cuya vigencia se reclama en esta causa. Las críticas de la "recurrida", de ese modo, han de dirigirse contra la manera inconstitucional con que se intentó protegerla cuando pudo hacérselo de acuerdo a los dictados de la Constitución.

16) Ante las conclusiones de que informan los párrafos anteriores, la consideración de los demás fundamentos del recurso constituye cuestión abstracta.

Por tanto, de conformidad con el dictamen del Procurador General, se revoca la sentencia apelada en cuanto ha sido materia del recurso extraordinario. LUIS M. BOFFI BOGGERO.

---

**Emergencia económica — Convenio colectivo de trabajo — Ley posterior — Despido arbitrario**

***Nordensthol, Gustavo J. c/Subterráneos de Buenos Aires - 02/04/1985 - Fallos: 307:326***

## ✐ ***Antecedentes:***

El actor en un juicio por despido arbitrario dedujo la inconstitucionalidad del art. 2º, inc. a, de la ley 21.476 que derogaba todas las normas convencionales que establecían mayores beneficios que los consagrados en la Ley de Contrato de Trabajo con la finalidad de dejar sin efecto las cláusulas convencionales que habían significado privilegios o situaciones diferenciales que afectaron la economía del país..

La Cámara del Trabajo no hizo lugar al pedido de inconstitucionalidad y confirmo la sentencia apelada. El actor interpuso recurso extraordinario y le fue concedido.

La Corte revocó la sentencia recurrida haciendo suyos los fundamentos de Procurador General.

Los jueces Fayt y Belluscio llegaron a la misma resolución con disidencia en los fundamentos. Juzgaron que la norma impugnada violaba el art. 14 bis de la Constitución Nacional lo que tornaba innecesario examinar los demás argumentos del recurrentes en especial sobre la razonabilidad o no de la disposición legal.

## Algunas cuestiones planteadas:

a) **Emergencia. Constitucionalidad de la ley 21.476** (Párrafos 22, 26 y 27 del dictamen del Procurador Fiscal al que remitió la mayoría).

b) **Alcance del poder de policía. Control de razonabilidad** (Párrafos 14 a 21 del dictamen del Procurador Fiscal al que remitió la mayoría).

### Estándar aplicado por la Corte:

-La acción del poder político del Estado no es revisable judicialmente en cuanto a decisión política pero al instrumentarse mediante normas jurídicas cabe la valoración judicial de la razonabilidad de los medios empleados para la consecución de lo que se considera un bien social en un momento dado.

-Es válida la limitación de los derechos individuales y las obligaciones nacidas de los contratos en situaciones de excepción o de emergencia siempre que las restricciones dejen a salvo la sustancia del derecho que se limita.

-La ley 21.476 es inconstitucional porque carece de razonable proporción de medio a fin al no haber impuesto una limitación de derechos sino que lisa y llanamente los suprimió de acuerdo a la enunciación del art. 2 inc. a).

## Texto del Fallo:

***Dictamen del Procurador Fiscal de la Corte Suprema***

En lo que aquí interesa es de señalar que la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, confirmando lo resuelto por el inferior, no hizo lugar a la tacha de inconstitucionalidad planteada por el actor respecto del art. 2º, inc. a), de la ley 21.476.

Entendió el *a quo* que dicha norma —derogatoria de todas las normas convencionales que establecían mayores beneficios que los consagrados en el régimen de contrato de trabajo, t. o. 1976 RCT, entre ellos indemnización por despido del personal de Empresas del Estado en los varios tipos que enumera— si bien afectó a la convención colectiva 42/75, no disminuyó la garantía otorgada al trabajador por la Constitución Nacional contra el despido arbitrario, ya que el demandante es acreedor a las indemnizaciones legales correspondientes conforme al RCT.

También declaró el juzgador que una convención celebrada según la ley 14.250 puede ser modificada por otra ley posterior sin que quepa en el *"sub lite"* hablar de derechos adquiridos, porque éstos sólo son invocables cuando se produce el hecho que les sirve de condición.

Contra estas conclusiones se alza el accionante a tenor del recurso extraordinario de fs. 350/357, el cual, previo traslado de ley, le es concedido a fs. 366 y 368.

Arguye el apelante que su pretensión de colocarse bajo el amparo del art. 7.1.6. del convenio 42/75 para la liquidación de la indemnización por despido, por serle más favorable esa

norma convencional que la del art. 245 del RCT, la que aquélla toma como base de la indemnización un mes de remuneración total, vale decir, sin la limitación del 1º párr. del citado art. 245, que fija un máximo de 3 veces el salario mínimo vital vigente al tiempo del cese, a los efectos de calcular la retribución mensual computable. Agrega el interesado que la invocada convención colectiva fue celebrada con arreglo a la ley 14.250, y que ese tipo de convenios se ha convertido, a partir de la incorporación del art. 14 nuevo a la Ley Fundamental, en una fuente autónoma del derecho laboral garantizada y reconocida por la Constitución, garantía y reconocimiento que no puede ser disminuido por una ley posterior que prive al trabajador del derecho —de raíz constitucional— a la mejor protección. Impugna asimismo el fallo en cuanto éste considera que el demandante no es titular de ningún derecho adquirido. En este sentido expresa: "Es obvio que el actor no pudo reclamar la indemnización por despido arbitrario antes de haberse producido su despido arbitrario, pero eso para nada impide que ya antes de tal hecho —y por el hecho de estar vinculado a la demandada por un contrato de trabajo regido por el convenio colectivo—, tuviera un 'derecho de estabilidad' (relativa) mejor protegido. Es éste 'mejor derecho de estabilidad' lo que, ante el hecho del despido arbitrario, le da derecho a una indemnización superior a la de la LCT".

El carácter de fuente autónoma del derecho laboral, que el recurrente atribuye a las convenciones colectivas con la secuencia de ser normas subordinadas solamente a la supralegalidad constitucional, la extrae aquél de la inserción en la ley Suprema del llamado art. 14 nuevo, en el cual se garantiza a los gremios concertar tales convenciones colectivas. De aquí deduce la parte, en sus agravios, que una ley común no puede desconocer un beneficio pactado en alguno de tales actos, en el caso, el de mejor protección que la otorgada por la ley común contra el despido arbitrario, el cual se traduce, según el convenio 42/75, en una base indemnizatoria de mayor significación pecuniaria comparada con la que acuerda el RCT en su art. 245.

Pienso que la intangibilidad que pretende adjudicar el accionante a la convención colectiva citada, la cual, no obstante haber cumplido con las prescripciones de la ley 14.250, entre las que cuenta la homologación por la autoridad administrativa, debe ser relativizada y no puede legitimarse con el argumento de ser el art. 14 nuevo posterior en el tiempo al art. 31 de la Constitución Nacional, de donde vendría a dimanar la pretensa autonomía de las normas convencionales.

Tal tesitura no condice con reiteradas decisiones de la Corte en las que se ha sentado doctrina acerca de la interpretación correcta de la Constitución, fuente que "debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás" (Fallos: 240: 311, pág. 319).

Agregó también allí el tribunal, con cita de Fallos: 181: 343 cons. 2º, "que la interpretación del instrumento político que nos rige no debe hacerse poniendo frente a frente las facultades enumeradas por él para que se destruyan recíprocamente, sino armonizándolas dentro del espíritu que le dio vida". La ley fundamental —prosiguió diciendo la Corte— es una estructura sistemática; sus distintas partes forman un todo coherente y en la inteligencia de una de sus cláusulas ha de cuidarse que no se altere el equilibrio del conjunto (ibíd). Conceptos como los expresados se encuentran reproducidos en Fallos: 302: 1461, voto en disidencia del Ministro Subrogante Mario J. López, pág. 1482, cons. 3º.

A la luz de esa doctrina no cabe admitir, como parece hacerlo el apelante, antinomia alguna entre el art. 14 nuevo y el art. 31 de la Constitución Nacional. Antes bien, su hipotética oposición ha de resolverse en una síntesis de las respectivas cláusulas, y si alguna ha de privi-

legiarse debe ser la del art. 31 por ser cláusula cimera para determinar la jerarquía de la normativa jurídica global.

De ello viene a resultar que una ley, a condición de haber sido sancionada en consecuencia de la Constitución, puede válidamente privar de efecto a una norma convencional.

Vale decir, entonces, que es preciso examinar si la cuestionada ley 21.476 ha sido dictada en consecuencia de la Constitución, no ya en tanto a su origen, que no ha sido materia de debate, sino en cuanto a su contenido, que despoja al accionante, conforme con lo que éste alega, de una mejor protección contra el despido arbitrario.

Las grandes metas de la política del Estado están fijadas en el Preámbulo de la Constitución.

La acción del poder político estatal para lograr esas metas no es revisable judicialmente en cuanto decisión política. Pero como ésta, necesariamente, debe instrumentarse mediante normas jurídicas —*"ubi societas ibi ius"*—. Y, bajo este aspecto, cabe la valoración judicial de la razonabilidad de los medios empleados. Esto no es otra cosa que contrastar la validez del instrumento jurídico empleado para la consecución de lo que se considera un bien social en un momento dado. Ese medio será admisible si no suprime ni hiere sustancialmente otros bienes amparados por la misma estructura constitucional.

Corrobora lo dicho el pronunciamiento de la Corte en el citado precedente de Fallos: 172:21, cuando expresa el Tribunal, con apoyo en doctrina de la Corte de EE.UU, que "la cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directamente o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo, y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad" (loc. cit., pág. 51).

Es oportuno traer a colación que en jurisprudencia de antigua data, como son, por ejemplo, los pronunciamientos registrados en Fallos: 136:161 y 172:21, cuyos principios sustanciales aparecen reiterados en Fallos: 208:10; 243:449 y 467, entre otros, se sentó la doctrina que reconoce la limitación válida de los derechos individuales, y de las obligaciones nacidas de los contratos, en situaciones de excepción o de emergencia, siempre que las restricciones aludidas dejen a salvo la sustancia del derecho que se limita, ya que, como se expresó en el voto de los doctores Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte en Fallos, t. 243, p. 467, cualquiera sea la gravedad de la situación a que respondan las leyes de excepción, no deja de regir el límite puesto por el art. 28 de la Constitución Nacional.

Aplicando los principios hasta aquí enunciados, a los efectos de aquilatar la validez de la ley 21.476 —objeto de este examen— es imprescindible determinar si las razones invocadas en el mensaje con que se elevó el respectivo proyecto describen un estado de emergencia o de excepción y si éste revestía tal entidad como para legitimar la caducidad de beneficios laborales exorbitantes del régimen común en la materia.

En el aludido mensaje se expresa que no se persigue variar en lo esencial la situación laboral existente en ese momento (10/XII/76) con el objeto de preservar la estabilidad de las relaciones colectivas de trabajo; sin perjuicio de lo cual se agrega que la coyuntura obligaba a la postergación de ciertos intereses sectoriales en aras del supremo interés de la Nación.

Con tales consideraciones, consignadas aquí en forma sucinta, se quiso hacer mérito, evidentemente, de un estado de emergencia que convalidara las restricciones o pérdida de derechos nacidos de las convenciones colectivas de trabajo.

Cabe admitir, pues, que la emergencia fue el presupuesto que determinó la sanción de la ley en análisis, y que fue también implícitamente el justificativo que se le quiso dar a esta última para convalidar sus disposiciones.

Se impone en consecuencia ponderar si "el supremo interés de la Nación", como reza el predicho mensaje, estaba comprometido en grado tal que hiciera necesario abolir beneficios obtenidos a través de convenios regularmente concertados por los trabajadores de las empresas del Estado o de propiedad del Estado o de los otros tipos que señala el art. 2º de la ley en cuestión.

Dicho en otros términos, resulta ineludible decidir acerca de la razonabilidad del medio empleado para conjurar el alegado estado de necesidad colectiva, que es la emergencia, imponiendo para los supuestos de despido arbitrario de los trabajadores contemplados en la norma un tipo de indemnización que no difiera del acordado por el derecho común y general expresado en el RCT, privando así al trabajador de la "mejor protección" que invoca el apelante, derivada ésta del pacto laboral; protección mejor que, como otras ventajas reconocidas en esos instrumentos, constituye en rigor un verdadero privilegio, dicho ello sin connotación peyorativa alguna sino en el prístino sentido de la palabra, ya que el "privilegium" fue en su origen sinónimo de "lex privata", carácter que en cierto modo ha sido recobrado modernamente por la forma de producir el derecho a través del procedimiento legal de concertación de las convenciones colectivas.

En la oportunidad de tener que resolver la Corte una situación similar en ciertos aspectos a la que aquí se examina, cual fue la de pronunciarse sobre la validez constitucional de la ley 11.741, llamada de moratoria hipotecaria, que restringía obligaciones nacidas de los contratos respectivos, y tildada por sus impugnadores de violatoria de la garantía constitucional de la propiedad, el tribunal abordó resueltamente el estudio de la situación económica imperante, como paso previo para llegar a declarar la validez de la ley.

Lo hizo en los términos que exhibe el considerando 12º del precedente de Fallos: 172:21 (págs. 72 y ss.), de reiterada y obligada cita, tras haber enunciado los principios que sustentan los poderes inherentes al Estado para hacer frente a hechos fuera de lo ordinario, ante los cuales no puede abdicar de su función gerencial del bien común.

En la ocasión referida entendió la Corte, ser una respuesta adecuada la que dio a los reclamos imperiosos de la realidad nacional de aquel entonces la ley 11.741, por lo que se limitaron temporariamente los derechos de los acreedores hipotecarios, entre los que se contaban los dos bancos nacionales a la sazón existentes, el de la Nación y el Hipotecario.

Aquel cuadro, presentado por el tribunal con vigorosos trazos y el remedio arbitrado por el legislador para mitigar los males que aquejaban a la sociedad en su economía, si se lo compara con la situación bajo análisis en esta causa, permite advertir que la respuesta dada a las dificultades coyunturales que se invocaron mediante la ley 21.476, parece a mi ver de la razonable proporción de medio a fin ya que esta última, a diferencia de la ley 11.741, no impuso una limitación de derechos, sino que, lisa y llanamente, suprimió los que enumeraba la cláusula cuestionada en el *"sub lite"* (art. 2º, inc. a), privando así de los correspondientes beneficios a trabajadores del Estado o de empresas que le pertenecen, mencionadas en la misma cláusula.

El efecto producido por dicha norma excede, a mi juicio, el ejercicio válido de los poderes de emergencia del Estado, ya que aun en estas situaciones, como se recordó más arriba, no se puede válidamente transponer el límite que señala el art. 28 de la Constitución Nacional.

Se podría decir que el "derecho a una mejor protección contra el despido arbitrario", invocado por el actor con fundamento en la convención colectiva 42/75, no tiene su fuente inmediata en la Constitución Nacional. Pero esta objeción se resuelve, a mi ver teniendo en cuenta que dicha convención no ha sido impugnada en cuanto a su regularidad, ni tampoco lo ha sido la ley 14.250, que reglamenta ese tipo de acuerdos previstos y garantizados por la Constitución Nacional en su art. 14 nuevo, que también garante la protección contra el despido arbitrario. De donde viene a resultar que la pretensión del accionante se encuentra bajo el amparo de la Ley Suprema a través de un pacto regularmente concertado.

Por ello, y sin olvido de lo decidido en Fallos: 301:608, si V. E. compartiere el criterio que he dejado expuesto, opino que corresponde revocar la sentencia apelada en lo que fue materia de recurso extraordinario. — Mayo 6 de 1984. MAXIMO I. GOMEZ FORGUES.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, abril 2 de 1985.

Vistos los autos: **"Nordensthol, Gustavo Jorge c/Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado s/despido".**

Considerando:

Que este tribunal comparte, y hace suya, la opinión del Procurador Fiscal de la Corte.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se revoca la sentencia recurrida en cuanto ha sido materia de la apelación extraordinaria. Costas que por su orden en atención a la existencia de precedentes contrarios, dictados por este tribunal en su anterior composición — GENARO R. CARRIO — JOSE S. CABALLERO — CARLOS S. FAYT *(en disidencia de fundamentos)* — AUGUSTO C. BELLUSCIO *(en disidencia de fundamentos)* — ENRIQUE S. PETRACCHI.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que la sentencia de la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó el fallo de primera instancia que había admitido la demanda por despido arbitrario pero —al rechazar el planteo de inconstitucionalidad del art. 2º, inc. a, ley 21.476— había condenado a la demandada al pago de la indemnización de derecho común en lugar de la establecida en la convención colectiva de trabajo. Contra ella dedujo la parte actora el recurso extraordinario de fs. 353/67, que fue concedido.

2º) Que los agravios del apelante suscitan cuestión federal bastante para su examen por la vía intentada, toda vez que se ha planteado la validez constitucional de una norma bajo la pretensión de ser contraria a lo dispuesto por los arts. 14 bis, 31 y 33 de la Constitución Nacional y la decisión fue adversa a los derechos que el recurrente fundó en dichas garantías (art. 14, inc. 3º, ley 48).

3º) Que para desestimar la inconstitucionalidad, el *a quo* argumentó que la ley 14.250 regula el alcance y la extensión de las convenciones colectivas de trabajo, pero ello no impide que una ley posterior modifique los términos de los convenios con la condición de

que no se disminuya la garantía otorgada al trabajador por la Constitución Nacional. Añadió que ese supuesto no había acontecido en el caso, habida cuenta de que el demandante se había hecho acreedor a las indemnizaciones legales que corresponden a la generalidad de los trabajadores. Asimismo agregó que no existen derechos adquiridos al mantenimiento de las leyes.

4º) Que la parte actora sostiene en su recurso la inconstitucionalidad del art. 2º, inc. a de la ley 21.476 porque, en virtud del carácter de fuente autónoma de derecho de las convenciones colectivas, basado en el art. 14 bis de la Constitución, ellas no pueden ser dejadas sin efecto por una ley posterior sin afectar la garantía constitucional; y porque se violaría un derecho incorporado el patrimonio del trabajador, garantizado por el art. 17, al sustraérselo del régimen de estabilidad mejor protegido que el de la ley de contrato de trabajo.

5º) Que esta Corte, en su actual composición, no comparte el criterio del caso de Fallos, t. 301, p. 608.

Las convenciones colectivas de trabajo, el derecho a cuya concertación está garantizado por el art. 14 bis de la Constitución, constituyen una fuente de derecho de origen extraestatal pero incorporada al régimen normativo laboral después de su homologación (arts. 3º, 8º y 9º, ley 14.250). Por tanto, si bien es indiscutible que, aun cuando otorguen condiciones más favorables para el trabajador que las comunes de la ley laboral, pueden ser derogadas por otras convenciones posteriores, una vez otorgada la homologación no podrían ser dejadas sin efecto por la ley. De lo contrario, perdería toda eficacia el reconocimiento constitucional de su valor como fuente de derecho autónoma, ya que su vigencia estaría supeditada a lo que dispusiese en contrario una norma de jerarquía inferior a la que otorga dicho reconocimiento. No obsta a esa conclusión la circunstancia de que las garantías constitucionales no sean absolutas, pues conforme a lo que resulta de la doctrina de los arts. 14 y 28 de la Carta Magna, las garantías y derechos reconocidos en ella no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio; y la posibilidad de que se dejen de lado por ley posterior las normas de los convenios colectivos más favorables para los trabajadores excluiría en lugar de limitar o reglamenta la garantía en cuestión. Tampoco está en juego la prelación normativa estatuida en el art. 31 de la Constitución, ya que la agregación del art. 14 bis, en cuanto incluye una fuente de derecho laboral antes no prevista, determina que ésta deba ser insertada en ese orden según las características que le son propias, de modo de cumplir el principio según el cual la interpretación de las normas constitucionales no debe hacerse de modo que unas anulen o dejen sin valor a otras, ya que el texto debe ser analizado como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de las disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás y no en forma aislada e inconexa (Fallos:167:121; 190:571; 194:371; 240:311; 296:432, y voto del Dr. López en Fallos: 301:1122).

6º) Que, en atención a lo expuesto, ha de arribarse a la conclusión de que la norma impugnada viola el art. 14 bis de la Constitución, lo que hace innecesario examinar los demás argumentos del recurrente, en especial la razonabilidad o irrazonabilidad de la disposición.

Por ello, habiendo dictaminado el Procurador Fiscal, se revoca la sentencia recurrida en cuanto ha sido materia de apelación. Costas por su orden en atención a la existencia de jurisprudencia anterior contraria de este tribunal. CARLOS S. FAYT — AUGUSTO C. BELLUSCIO.

---

**Jubilación — Movilidad — Reducción de haberes**

***Rolón Zappa, Víctor F. s/ jubilación - 30/09/1986 - Fallos: 308:1848***

## ✐ *Antecedentes:*

El actor accedió al beneficio previsional bajo el régimen del estatuto del docente. Posteriormente se dispuso la inmovilidad a través una la ley, lo que motivó el reclamo por reajuste de sus haberes. En sede administrativa no se hizo lugar al pedido.

La Cámara del Trabajo hizo lugar a la petición, revocó la resolución y declaró inconstitucional los índices aplicados. Frente a esta sentencia la Comisión Nacional de Previsión Social interpuso recurso extraordinario. Alegó que la Cámara impuso una fórmula de reajuste no legislada, lo que podía llevar a la quiebra el sistema financiero debido a la crisis económico-financieras por la que atravesaban las Cajas Previsionales.

La Corte declaró improcedente el recurso extraordinario.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Atribuciones del Poder Judicial frente a la emergencia** (Considerandos 5º, 6º y 8º).

b) **Potestad legislativa para determinar la situación de emergencia** (Considerandos 7º y 8º).

## 🕮 *Estándar aplicado por la Corte:*

- La Corte ya se ha expedido acerca de la invalidez constitucional de las normas legales y reglamentarias cuya aplicación conduce —como en el *sub lite*— a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales, con claro apartamiento de los derechos consagrados en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, por lo que resulta insustancial la cuestión planteada por la apelante en este punto, toda vez que no se ofrecen argumentos de peso que puedan llevar a una modificación del criterio aludido.

- No constituye óbice decisivo la supuesta "gravedad institucional" invocada con fundamento en las dificultades económico-financieras por las que atraviesan en la actualidad las Cajas, a la luz de un informe proveniente de la Secretaíria de Estado de Seguridad Social con el objeto de demostrar que la aplicación del criterio jurisprudencial vigente produciría a corto plazo la quiebra del sistema previsional por la imposibilidad de pago de las liquidaciones respectivas.

- Es función exclusiva del Congreso la determinación de la existencia y gravedad del deterioro patrimonial de los organismos que conforman el siste-

ma previsional y la adopción de los medios idóneos para su restablecimiento a fin de cumplir con el deber de asegurar los beneficios de los integrantes según resulta del art. 14 bis. de la Constitución Nacional y a la Corte sólo le compete el posterior ejercicio del control jurisdiccional destinado a asegurar la razonabilidad de los actos del Congreso e impedir que a través de ellos se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen Procurador Fiscal de la Nación.***

El promotor de estos actuados, Víctor Francisco José Rolón Zappa, obtuvo jubilación ordinaria bajo el régimen de la ley 14.473 (Estatuto del Docente) con fecha 15 de noviembre de 1961, y comenzó a percibir los haberes correspondientes el 1 de abril de 1962 (fs. 14, 15/15 vta. y 23).

Posteriormente el nombrado solicitó el reajuste de su haber como consecuencia de la inmovilidad dispuesta por el art. 15 de la ley 17.310 (fs. 26). El pedido fue desestimado en sede administrativa, con el fundamento de que la aplicación de la doctrina de Fallos: 293:551 no mejoraría su situación, y, además, se dijo allí que la prestación había sido acrecentada con arreglo a la ley 19.705 (fs. 28 vta., 40 vta. y 48 vta.).

Por vía de la apelación del art. 14 de la ley 14.236 la contienda fue elevada a la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo cuya Sala III después de recordar las pautas jurisprudenciales sobre la materia resolvió en lo que aquí interesa: 1º) revocar la resolución recurrida y, 2º) declarar la inconstitucionalidad de los índices aplicados en virtud del art. 53 de la ley 18.037 (v. fs. 134/135 vta.).

Para llegar a esta conclusión el *a quo* entendió que en la especie las diferencias advertidas entre los haberes de pasiva —percibido por el beneficiario— y lo que le hubiera correspondido con arreglo al primigenio sistema de movilidad (82 %, ley 14.473, 52, inc. ch), según resulta de los informes obrantes a fs. 94/96, excedió la diferencia del 10 % prevista en el art. 53 de la ley 18.037 que aquél juzgó aplicable por analogía.

Disconforme con lo decidido, interpuso la Comisión Nacional de Previsión Social el recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48 el cual, previo traslado de ley, fue concedido a fs. 196, en razón de la inconstitucionalidad declarada.

Funda su agravio la recurrente, en haberse apartado el juzgador de los límites determinados por la norma aplicable imponiendo así una fórmula de reajuste no legislada para situaciones como la resuelta en la especie con la inevitable consecuencia, originada en la multiplicidad de casos análogos, de llevar al sistema nacional de previsión a un irreparable quebranto financiero, afirmación que pretende sustentar con el informe acompañado a fs. 40/164.

Pienso que el recurso es procedente por haberse puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma de carácter nacional y la resolución del tribunal de la causa es contraria a la pretensión del apelante.

Creo, también, en cuanto al fondo del asunto, que el cuestionamiento formulado por la Comisión apelante a la decisión que impugna muestra desvanecida su eficacia a poco que se evoquen principios de obligada vigencia, en casos de esta índole.

En efecto, reviste un carácter por así decir axiomático, a esta altura de la elaboración jurisprudencial llevada a cabo por el Tribunal, que el objetivo del derecho previsional, su causa final, es cubrir riesgos de subsistencia y ancianidad (doctrina de Fallos: 288:149; 289:148; 293:304; 294:94, entre muchos otros).

Como corolario de lo dicho, en la consideración de los casos concretos los jueces deben preservar la primacía de aquella alta finalidad tuitiva, a fin de que las normas instrumentales de la ley que rige el caso no hagan ilusoria la protección que es la razón de ser del derecho previsional.

En este sentido, encuentro pertinente recordar aquellos pronunciamientos de V.E. dictados ante situaciones que exhiben marcada analogía con la del *sub lite* y donde se afirma, que cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la misma ley en el que se encuentra inserto, de modo tal que llega a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional o que su aplicación torna ilusorios derechos por estos consagrados, puede el juzgador apartarse de tal precepto y omitir su aplicación a efectos de asegurar la primacía de la Ley Fundamental, como medio de afianzar la justicia que está encargada de administrar, (v. causas L. 300, XIX "Lastra, Edith c/Yolanda s/pensión", consid. 3º y su cita (292:363) y I. 39, XX "Ibáñez, Angel Bernabé s/jubilación", consid. 3º, sentencias del 20 de noviembre de 1984 y 10 de diciembre de 1985, respectivamente).

Estimo que lo resuelto en esta causa por la Sala III en lo laboral es un eco armónico de aquellas pautas enunciadas por V.E. en cuanto el *a quo* toma la decisión de sortear el art. 53 de la ley 18.037 —t.o. 1976—.

Cabría agregar, que en el orden nacional una decisión judicial de esa naturaleza no tiene carácter general que es propiedad de las leyes, se aplica solamente en el caso de especie y no opera ninguna derogación, proceder que queda legitimado por el propósito de salvar valores superiores de justicia que tienen arraigo directo en la Constitución Nacional conforme con la declaración de la Corte en los precedentes citados más arriba.

En esta inteligencia, opino que corresponde confirmar la sentencia apelada en lo que atañe a la inaplicabilidad de la norma en cuestión, quedando librado al prudente arbitrio de V.E., decidir acerca de la alegada gravedad institucional que articula la recurrente. — Buenos Aires, 9 de mayo de 1986. — Máximo I. Gómez Forgués.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, setiembre 30 de 1986

Vistos los autos: **"Rolón Zappa, Víctor Francisco s/queja".**

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que, al declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1º y 4º de la ley 21.864 y de los índices elaborados al amparo del artículo 53 de la ley 18.037, revocó la resolución administrativa apelada y ordenó al ente previsional el reajuste del haber jubilatorio del actor —en los términos y por el período que señala—, la Comisión Nacional de Previsión Social interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 196.

2º) Que esta Corte ya se ha pronunciado —en su actual composición— acerca de la invalidez constitucional de las normas legales y reglamentarias cuya aplicación conduce —como en el *sub lite*— a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales, con claro apartamiento de los derechos consagrados en los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, por lo que resulta insustancial la cuestión planteada por la apelante en este punto, toda vez que no se ofrecen argumentos de peso que puedan llevar a una modificación del criterio aludido y que, por otra parte, ha sido mantenido de modo prácticamente invariable en la jurisprudencia de este Tribunal, a partir del precedente de Fallos: 255:306 (M.654.XIX. "Méndez, Enrique" F. 157. "Ferro, Pedro Francisco José" y T. 195.XX. "Tello, Antonio", falladas el 30 de julio de 1985, el 8 de octubre de 1985 y el 22 de abril de 1986, respectivamente).

3º) Que no constituye óbice decisivo la supuesta "gravedad institucional" invocada con fundamento en las dificultades económico-financieras por las que atraviesan en la actualidad las Cajas, a la luz de un informe proveniente de la Secretaría de Estado de Seguridad Social (fs. 141/164) agregado al interponer el recurso, y con el objeto de demostrar que la aplicación del criterio jurisprudencial vigente produciría a corto plazo la quiebra del sistema previsional por la imposibilidad de pago de las liquidaciones respectivas.

4º) Que si bien la defensa del sistema instituido por la Nación para responder a los reclamos de la asistencia y seguridad social así como la preservación del acervo común de afiliados y beneficiarios, han sido entendidas como cuestiones de "interés institucional" (Fallos: 278:85), y, en tales supuestos corresponde superar los ápices procesales frustratorios del recurso extraordinario (Fallos: 248:189) —vgr. la oportunidad de la incorporación del informe frente a la norma del artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación *in fine*—, no cabe extender tales principios a la admisión de un planteo que, como en el caso, al postular que por las razones expuestas se deje sin efecto para el futuro la interpretación sostenida por esta Corte en salvaguarda de la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional sobre "jubilaciones y pensiones móviles", conduce a que el Tribunal exceda el ámbito de su jurisdicción para invadir las facultades de otros poderes del Estado con evidente menoscabo de la armonía constitucional y del orden público (Fallos: 155:248).

5º) Que, en efecto, ha afirmado esta Corte desde antiguo —Fallos: 178:355; 234:82— que es principio del ordenamiento jurídico vigente en la República que tanto la organización social como política y económica del país reposan en la ley. Y si bien la exégesis de este concepto no ha de caracterizarlo como una expresión exclusivamente formal, no lo es menos que debe estimarla como excluyente de la creación *ex nihilo* de la norma legal por parte de los órganos específicos de su aplicación: los jueces en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales. En suma, el ingente papel que en la elaboración del derecho incumbe a los jueces —comprensivo de la determinación de su conformidad con los principios y garantías de la Ley Fundamental—, así como en la interpretación y sistematización de las normas infraconstitucionales y la suplencia de sus lagunas (artículo 16 del Código Civil) no incluye, obviamente, la facultad de instituir la ley misma. No es lícito que los magistrados judiciales argentinos procedan con olvido de su carácter de órganos de aplicación del derecho "vigente" ni que se atribuyan, así sea por invocación de supuestas razones de "emergencia", o de "gravedad del interés público comprometido", potestades legislativas de las que carecen.

6º) Que la misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes. El Poder Judicial es el llamado para resguardar la observancia de la Constitución Nacional, y, en lo que al caso interesa, la garantía en juego ha recibido adecuada tutela en los principios de obligada

vigencia que ha sabido sostener este Tribunal en sus fallos. Allí se agota la función que le es propia al aplicar concretamente el mandato de la Ley Fundamental —entendido en el sentido amplio expuesto en el considerando precedente— para el restablecimiento de los derechos lesionados, y ese amparo se sustenta en el orden jurídico y en la prueba de los hechos pertinentes y cuya abierta prescindencia no cabe reconocer sin incurrir en arbitrariedad (Fallos: 297:250, 452; 298:901; 300:367, entre otros).

7º) Que la ponderación del estado actual de emergencia económica en las Cajas Nacionales de Previsión y de la necesidad de instrumentar las medidas que tiendan a conjugarlo con el fin de conservar los recursos financieros para atender el cumplimiento de las obligaciones con los beneficiarios del sistema, es materia ajena a la órbita del Poder Judicial. Dicha materia se inserta en el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos por la Carta Magna con el objeto de lograr la coordinación necesaria entre el interés privado y el interés público y hacer realidad la promoción del "bienestar general" anunciado en el Preámbulo y contenido en la cláusula del artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional. Tal actividad del Estado como legislador, llamada "debido proceso sustantivo" o "poder de policía", ha sido reconocida por esta Corte a partir del caso "Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshay, Julieta s/consignación" (Fallos: 136:161), y, especialmente en el ámbito de la previsión social, ha tenido recepción en los precedentes de Fallos: 170:12; 173:5; 179:396; 269:416.

8º) Que será función exclusiva del Parlamento la determinación de la existencia y gravedad del paulatino deterioro patrimonial denunciado respecto de los organismos que conformen el sistema previsional, así como la adopción de los remedios idóneos para su restablecimiento a fin de cumplir con el deber de asegurar los beneficios a los integrantes tal cual resulta de la directiva contenida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Esta Corte no puede suplir esa decisión política ni la oportunidad de las disposiciones que se dicten para solucionar la crisis aludida, sin perjuicio, claro está, del ejercicio a posteriori del control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de esos actos y a impedir que, por medio de ellos, se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal se declara improcedente el recurso extraordinario interpuesto — AUGUSTO C. BELLUSCIO — CARLOS S. FAYT — ENRIQUE S. PETRACCHI — JORGE A. BACQUE.

---

**Diferencias salariales — Cercenamiento de bonificación por antigüedad — Convenio Colectivo**

***Soengas, Héctor Ricardo y otros c/Ferrocarriles Argentinos - 07/08/1990 - Fallos: 313:664***

## ✐ ***Antecedentes:***

En el marco de un juicio por diferencias salariales, la Cámara de Apelaciones del Trabajo declaró la inconstitucionalidad de la ley 21.476 —que establecía la derogación de las normas convencionales que reglamentaran remuneraciones—. Y condenó a Ferrocarriles Argentinos

al pago de una suma tomando como base de cálculo la dispuesta en el convenio colectivo de trabajo.

La demandada interpuso recurso extraordinario por arbitrariedad, adujo que no se consideraron los alcances de la ley 21.307 que autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a fijar por decreto las remuneraciones de los trabajadores con la finalidad de coadyuvar en un plan de acción para solucionar la emergencia económica que la Nación atravesaba. En segunda instancia no se hizo lugar al reclamo.

La Corte, por mayoría, declaró procedente el recurso extraordinario e hizo lugar a la queja.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Atribución del Poder Ejecutivo de fijar remuneraciones** (Considerando 6º del voto de la mayoría).

b) **Constitucionalidad de la derogación de normas convencionales. Control de razonabilidad** (Considerando 7º del voto de la mayoría).

c) **Posibilidad de que una ley posterior prive de efecto a una norma convencional** (Considerando 8º de la disidencia del Juez Fayt; Considerando 5º de la disidencia del Dr Belluscio).

d) **Limitación de derechos adquiridos nacidos de una convención del trabajo** (Considerando 7º de la mayoría; Considerando 10 de la disidencia del Juez Fayt; Considerando 6º de la disidencia del Juez Belluscio).

## *Estándar aplicado por la Corte:*

- El plan económico que se instauró dispuso que fuese el Estado el que estableciera los aumentos a acordarse sobre las remuneraciones por lo que resultaba necesario desalentar aumentos concedidos al margen de lo que dispusiera la autoridad competente.

- La vigencia por más de una década del sistema de fijación de remuneraciones por parte del Poder Ejecutivo evidencia la persistencia de la crisis económica y el control de las remuneraciones como un medio efectivo para hacerle frente.

- El art. 1º de la ley 21.476 tuvo por objeto mantener la vigencia de los convenios colectivos de trabajo con limitaciones, a fin de no variar la situación laboral existente y preservar la estabilidad en las relaciones colectivas de trabajo en un momento en que la situación social obligaba a ser excesivamente cauteloso en todo lo que podía incidir en la economía del país.

- La limitación de cláusulas convencionales de aumentos automáticos ligados a otros factores de la economía se ajusta a la doctrina según la cual

en situaciones de emergencia social o económica, la facultad de regular los derechos personales puede ser más enérgicamente ejercida que en los períodos de sosiego y normalidad.

- La modificación del sistema de cálculo de una remuneración complementaria no resultó abrogada y tampoco sufrió disminución alguna.

- Los impugnantes no pueden invocar un derecho adquirido al aumento de sus remuneraciones ligado a otras variables de la economía, máxime si se tiene en cuenta el ya mencionado contexto de crisis que motivó la sanción de la ley.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, agosto 7 de 1990

Vistos los autos: "**Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Soengas, Héctor Ricardo y otros c/ Ferrocarriles Argentinos" para decidir sobre su procedencia.**

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la sala VIII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que revocó la de primera instancia, y condenó a la demandada al pago de diferencias salariales en concepto de bonificación por año de antigüedad según la forma de cálculo contemplada en el art. 37 de la Convención Colectiva 21/75, la vencida interpuso el recurso extraordinario cuya denegación motivó la queja en examen.

Para arribar a esa conclusión, el *a quo* puso de relieve que, al haberse planteado la inconstitucionalidad del art. 2º, inc. d), de la ley 21.476, correspondía examinar la cuestión a la luz de la doctrina de esta Corte sentada en la causa "Nordensthol" y, en consecuencia, declaró la invalidez constitucional de dicha disposición legal. Empero, entendió que la ley 23.126 —cuestionada asimismo en la demanda— no era posible de la mencionada tacha, por lo que la condena debía limitarse al período comprendido entre los dos años anteriores a la fecha de interposición de la demanda hasta la promulgación de la ley 23.126, y desde el vencimiento del plazo de suspensión dispuesto por esta última norma hasta la suscripción —como consecuencia de lo dispuesto en ella— del acta 7/86 homologada después por el Ministerio de Trabajo (res. 14/86).

2º) Que el recurrente sostiene la arbitrariedad del fallo, habida cuenta de que no se atendió a una defensa fundamental opuesta por su parte, consistente en que por ley 21.307 se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a fijar por decreto las remuneraciones de los trabajadores públicos y privados. Además, expresa que la sentencia recurrida ha aplicado incorrectamente la doctrina del caso "Nordensthol", ya que en el supuesto en examen no medió la supresión de la bonificación por antigüedad —en tanto el personal ferroviario nunca dejó de percibirlo— sino que se limitaron sus alcances futuros, de modo tal que, contrariamente a lo afirmado en dicha sentencia, no se han traspuesto los límites del art. 28 de la Constitución Nacional al guardarse la debida y razonable proporción de medio afín para, dentro del marco de la situación de emergencia, mitigar los males que aquejaban a la sociedad en su economía.

3º) Que la apelación extraordinaria resulta procedente toda vez que se ha impugnado con base constitucional una ley nacional y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1º, ley 48), y que el sustento central de la sentencia en recurso es la aplicación de la doctrina de esta Corte mencionada precedentemente, fundamento que la demandada cuestiona pues, en su opinión, el *a quo* le ha otorgado un alcance exorbitante.

4º) Que asiste razón a la apelante, por lo que sus agravios deben tener favorable acogida en esta instancia. Ello es así por un doble orden de razones, que implican el examen conjunto de las impugnaciones traídas a conocimiento de esta Corte, ya que los relativos a la alegada arbitrariedad y los atinentes a la interpretación del derecho federal en juego son dos aspectos que, en la especie, aparecen inescindiblemente ligados entre sí (conf. doctrina de Fallos: 301:1194; 307:493, entre otros).

Sobre el particular cabe advertir que, afín de examinar la validez constitucional de la ley 21.476, el *a quo* se ha ceñido a la línea argumental desarrollada por la actora, a punto tal, que estimó insoslayable recurrir a la doctrina de "Nordensthol", y concluyó, como se dijo en ese precedente, que aquella norma "colisionaría la razonabilidad de medio afín", aunque dejó a salvo la opinión de sus integrantes.

5º) Que si bien es cierto que en ambos supuestos la ley cuestionada es la 21.476, no lo es menos que en aquel caso la decisión de este tribunal versó sobre los alcances del inc. a de su 2º artículo, mientras que en el *"sub examine"* se discute acerca de la validez de su inc. d. Aunque obvia, la distinción es importante porque en sus 8 artículos, de los cuales el segundo contiene 7 incisos, cada norma está destinada a regular situaciones netamente diferenciables, cubriendo un espectro muy amplio de aplicación en cuanto a los ámbitos personal, temporal y de materias reguladas. Así, el inc. d se refiere al régimen de remuneraciones u otros ingresos, con independencia de su índole, del personal de los sectores público o privado, que se hubiesen establecido en función de coeficientes, índices o cualquier otro método de cálculo que tome como base el salario mínimo o el costo de vida o retribuciones distintas del propio cargo, que establezcan la traslación automática de aumentos, y además, agrega: "La aplicación del presente inciso no podrá importar, en caso alguno, disminución de los ingresos actuales de los trabajadores ni significará caducidad de las remuneraciones existentes". En otras palabras, contrariamente al precedente cuya doctrina siguió el *a quo* (relacionado con la supresión de la mayor protección que la otorgada por la ley común contra el despido arbitrario), el inciso impugnado modificó los sistemas de aumentos generales, automáticos y futuros de las remuneraciones, que significaran su indexación constante y relacionada con variables distintas de las del propio cargo o sector, supuestos no regulados específicamente por la ley de contrato de trabajo.

6º) Que, como se advierte, el tema guarda íntima relación con las disposiciones de la ley 21.307 y, carece de toda significación en el caso, que la empresa estatal haya esperado a la sanción de la ley 21.476 para instrumentar el sistema de pagos de los adicionales ligados al salario mínimo, vital y móvil, habida cuenta de que las facultades del Poder Ejecutivo Nacional —en el punto en examen— ya le habían sido otorgadas por la primera.

Al respecto, esta Corte ha puesto de manifiesto que la ley 21.307, que determinó que los incrementos de carácter general de las remuneraciones solamente pudieran ser dispuestos por decreto del Poder Ejecutivo Nacional con intervención de los ministros de Economía y Trabajo, tuvo por fin coadyuvar en un ordenado plan de acción para solucionar la emergencia económica que la Nación atravesaba, según surge de la nota al Poder Ejecutivo Nacional acompañando el proyecto de ley. Allí se dijo que aunque en el plan económico aprobado por la Junta Militar se había dispues-

to que fuese el Estado el que estableciera los aumentos a acordarse sobre las remuneraciones, algunos sectores habían acordado independientemente incrementos salariales, por lo que resultaba necesario desalentar ese tipo de aumentos concedidos al margen de lo que dispusiera la autoridad competente y "asimismo suspender la vigencia de cláusulas y normas que" así facultasen a los organismos o comisiones con participación o integración de trabajadores y empresarios. Agregó este tribunal que parece posible inferir que la atribución de facultades fue con carácter general y dentro de las especiales circunstancias que se vivían, buscando evitar la injerencia de sectores privados (confr. F.349.XXII. "Firpo, Arnaldo R. c. Estado Nacional —Ministerio de Educación— s/ ordinario", sentencia del 31/8/89, consids. 10 y 11). Cabe señalar que el sistema de fijación de aumentos salariales generales por parte del Poder Ejecutivo se mantuvo vigente por más de una década —desde mayo de 1976 hasta la derogación de la ley 21.307 por la 23.546 en enero de 1988— circunstancia que evidencia hasta qué punto se consideró persistente la crisis económica y la necesidad de controlar las remuneraciones como uno de los medios de hacerle frente.

7º) Que ello sentado, corresponde examinar si la norma cuya validez se ha puesto en tela de juicio, al responder a tales propósitos, sobrepasó, o no, los límites que circunscriben al poder de policía de emergencia. Según reza el mensaje de elevación y el art. 1º de la ley 21.476, su sanción tuvo por objeto mantener la vigencia de los convenios colectivos de trabajo, con limitaciones, a fin de no variar la situación laboral existente y preservar la estabilidad en las relaciones colectivas de trabajo en un momento en que la coyuntura obligaba a ser excesivamente cauteloso en todo lo que podía incidir en la economía del país. Vigente la ley 21.307 y en ese contexto —que se reitera, permaneció invariado por más de 10 años— la limitación de cláusulas convencionales de aumentos automaticos ligados a otros factores de la economía parece ajustarse a la doctrina de que en situaciones de emergencia social o económica, la facultad de regular los derechos personales (art. 14, Constitución Nacional) "puede ser más enérgicamente ejercida que en los períodos de sosiego y normalidad" (Fallos: 200:450; 269:416 sus citas y otros muchos). Ante todo, porque se trató de la modificación del sistema de cálculo de una remuneración complementaria que de ninguna manera resultó abrogada y que, por lo demás, no sufrió disminución alguna. En efecto, ni los demandantes invocaron —mucho menos demostraron— que hubiera habido disminución de sus remuneraciones, ni ello hubiese sido posible en atención al último párrafo del inc. d) del art. 2º, que impidió expresamente la disminución o caducidad de los salarios existentes. No desconoce esta Corte que podrá argüirse que ello podría haber ocurrido en el futuro como consecuencia del proceso inflacionario; pero, en atención a las facultades de fijación de salarios contenidas en la ley 21.307, idéntico efecto se sucedería con el mantenimiento del monto del salario mínimo al que el adicional se relacionaba o de las remuneraciones en general. En síntesis, no se advierte que los impugnantes pudieran invocar un derecho adquirido al aumento futuro de sus remuneraciones ligado a otras variables de la economía, máxime si se tiene en cuenta el ya mencionado contexto de crisis que motivó la sanción de la ley.

8º) Que, como se desprende de lo expuesto, no es posible trasladar la doctrina del caso de Fallos: 307: 326 a situaciones como la examinada precedentemente, pues ello conduce a prescindir de aspectos vinculados directamente con el espíritu que nutre a la norma particular y a la solución también particular que cada caso merece, e impide una aplicación racional de aquélla. Ello es así, más aún si se tiene en cuenta que la extensión indiscriminada del criterio que se adoptó en el citado caso "Nordensthol" conduce —como en el presente— a dejar de lado pautas interpretativas de larga data en la jurisprudencia de este tribunal, reseñadas en Fallos: 307:1018 (consid. 6º y sus citas), según las cuales no cabe prescindir de las consecuencias que derivan de cada criterio, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de la solución y su coherencia con el sistema en que está engarzada la norma. En el caso, el *a quo* no consideró que el ámbito de limitación impuesto por la ley 21.476

(art. 2º, inc. d]) era el exclusivamente salarial, y que el ejercicio de las facultades en ese marco de referencia había sido ya atribuido por otra ley al Poder Ejecutivo Nacional, cuya vigencia fue mantenida por el Congreso en total uso de sus atribuciones constitucionales. De tal modo, el razonamiento de la Cámara quedó jurídicamente invertebrado, pues conduciría, en definitiva, a desarticular una situación económica y de derecho ya consolidada para la empresa pública, pasible de ser extendida al ámbito privado. La cuestión no pudo resolverse pues, sin un previo examen —implícito en el caso de Fallos: 307:326— de las distintas cláusulas que integran un convenio colectivo. Tales, las que establecen condiciones de trabajo, las obligacionales o las que fijan baremos salariales que pudieron haber perdido (como efectivamente sucedió) toda actualidad como consecuencia de un gravísimo proceso inflacionario, o frente a una situación de crisis generalizada, y que por ello se vinculan también con el orden público económico.

Por ello, y habiendo dictaminado el Procurador Fiscal, se resuelve declarar procedente el recurso extraordinario y la queja, revocar la sentencia y rechazar la demanda. Con costas (art. 68, Cód. Procesal) — RICARDO LEVENE (h.) — MARIANO A. CAVAGNA MARTINEZ — CARLOS S. FAYT *(en disidencia)* — AUGUSTO C. BELLUSCIO *(en disidencia)* — JULIO S. NAZARENO — ENRIQUE S. PETRACCHI — JULIO OYHANARTE — RODOLFO C. BARRA.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

1º) Que contra la sentencia de la sala VIII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que revocó la de primera instancia y condenó a la demandada al pago de las diferencias salariales en concepto de bonificación por año de antigüedad, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 37 de la Convención Colectiva 21/75, ésta interpuso el recurso extraordinario cuya denegación motivó la queja en examen.

Que el *a quo*, al haberse planteado la inconstitucionalidad del art. 2º, inc. d, de la ley 21.476, examinó la cuestión según la doctrina de esta Corte en la causa "Nordensthol" y declaró la invalidez constitucional de dicha disposición legal. No admitió, en cambio, la tacha de inconstitucionalidad planteada contra la ley 23.126 y limitó la condena al período comprendido entre los 2 años anteriores a la fecha de interposición de la demanda hasta la promulgación de la ley 23.126 y desde el vencimiento del plazo de suspensión por esta última norma hasta la firma del acta 7/86 homologada por res. 14/86, por el Ministerio de Trabajo.

2º) Que el recurrente funda la arbitrariedad del fallo en: a) no haberse considerado los alcances de la ley 21.307 que autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a fijar por decreto, las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado; b) haber efectuado inadecuada aplicación de la doctrina del caso "Nordensthol", toda vez que en este caso no medió la supresión de la bonificación por antigüedad y el personal ferroviario no dejó de percibirlos, sino que sólo se limitaron sus alcances futuros de modo que no se traspusieron los límites del art. 28 de la Constitución Nacional, y se guardó debida y razonable proporción de medio afín para, dentro de la situación de emergencia, atenuar los males que afectaban a la sociedad en su economía.

3º) Que la apelación extraordinaria resulta procedente, toda vez que se ha impugnado con base constitucional una ley nacional, y la ley ha sido contraria a su validez, art. 1º, inc. 14 de la ley 48, constituyendo el fundamento de la sentencia en recurso, sustento que la recurrente cuestiona, pues considera que el *a quo* le ha otorgado un alcance exorbitante.

4º) Que en consecuencia corresponde establecer el contenido y alcance de la doctrina del caso "Nordensthol", fallado por esta Corte el 2/4/85 (Fallos: 307:326 y sigts.) en el que esta Cor-

te, por el voto de la mayoría de sus miembros, estableció como doctrina la relatividad de la intangibilidad y de la autonomía de las convenciones colectivas y que una ley puede válidamente privar de efectos a una norma convencional, salvo que carezca de proporcionalidad de medio afín o exceda los poderes de emergencia del Estado por transponer el límite que señala el art. 18 de la Constitución Nacional.

La minoría, por su parte, sostuvo como regla de interpretación que las convenciones colectivas no podían ser dejadas sin efecto por la ley, por el reconocimiento constitucional de su valor como fuente de derecho autónomo. De ahí la necesidad de complementar el criterio minoritario con el examen de la naturaleza jurídica propia de la convención colectiva de trabajo y su condición de ley profesional material, a la vez que, y con carácter excepcional, su subordinación o condicionamiento a leyes directa e inmediatamente vinculadas a situaciones de real emergencia, precisamente porque lo que la Constitución Nacional protege es la fuente de derecho autónoma sectorial y extraparlamentaria.

5º) Que en cuanto a la naturaleza del convenio colectivo de trabajo corresponde señalar que no es un tema pacífico en el ámbito de la doctrina. Se lo considera instituto de derecho público o de derecho privado y ya en esta zona se expresa la autonomía individual o la autonomía colectiva.

Se suman como elementos críticos la distinción entre el acto de convenir y lo convenido, entre el acto de contraer y lo contraído. Cuando se la considera derecho autónomo de origen extraestatal se quiere significar su carácter de acto bilateral concertado entre sujetos que representan grupos sociales concretos con intereses opuestos, con el fin de establecer obligaciones de alcance general para los integrantes de tales grupos. La fase de negociación entre las partes culmina en un acto normativo producto de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, que asume por el proceso de igualación, condición de ley profesional material. No se trata de una ley estatal, de la que se distingue tanto cualitativa como cuantitativamente, orientada siempre al bien común o general. Es un producto de la autonomía de un sector profesional o empresario, protagonistas de la bilateralidad del acto y no de los órganos legislativos del Estado, donde se expresan los representantes del pueblo como entidad política. De ahí la referencia a su origen extraestatal. Pero siempre el poder normativo es privado, no son normas públicas, y los intereses que regulan, aun siendo sectoriales o grupales, siguen siendo privados. La homologación, en esencia, implica control de compatibilidad del convenio con el interés público, un medio de protección del interés general, de modo que la vigencia del convenio colectivo laboral no afecte la situación económica general o signifique un detrimento en las condiciones de vida de la población consumidora (ley 14.250 y dec. reglamentario 6852/54).

6º) Que de este modo el derecho de las convenciones colectivas regula los aspectos formales y materiales de los acuerdos celebrados entre las organizaciones profesionales de trabajadores, que representan genéricamente la oferta de trabajo, y las organizaciones de empresas o empleadores, que representan genéricamente la demanda de trabajo.

Que esa regulación legal comprende disposiciones que contienen los contratos individuales de trabajo de todos los trabajadores y empleadores, afiliados o no a las organizaciones contratantes, en las actividades y áreas de aplicación objeto del convenio.

Que la convención colectiva constituye una unidad cuyo contenido normativo adquiere efectos obligatorios que lo hace, en este punto, equivalente a una ley, por delegación del Estado en su carácter de titular del poder de sancionar normas de obligatoriedad general. Es así como un convenio colectivo se convierte en ley profesional por un acto del poder público.

El Estado es quien dispone que los efectos del convenio colectivo se extiendan más allá de las partes contratantes. Sujeta la convención colectiva al cumplimiento de los requisitos que la ley determina, éstos no cambian la naturaleza de la convención sino sus efectos, que de este modo se convierten en obligatorios para los contratos individuales de trabajo. Es decir, su regulación de una determinada actividad económica y su obligatoriedad se explican por su homologación, esto es, su igualación a normas jurídicas en sí. De ahí que dentro de este marco jurídico se reconozca a las convenciones colectivas el carácter de fuente material de derecho de origen extraestatal.

7º) Que en su aspecto funcional, las convenciones colectivas constituyen un instrumento de adecuación de la política social a los requerimientos de los sectores del trabajo, con efectos en los términos de la ecuación económica general. De ahí su gravitación en la producción, en los precios, en el comercio y en la industria y en la política monetaria, generando conflictos que tienen por protagonistas a las organizaciones de empleadores y obreros y a los poderes del Estado. Por otra parte, casi la totalidad de los trabajadores se rigen por convenciones colectivas.

8º) Que, por último, el reconocimiento de las convenciones colectivas como fuente material de derecho implica que ellas deben ajustarse al orden jurídico general, con especial relación al orden público (ley 14.250, art. 7º, t. o. 1988; ley 23.545, art. 3º). Esto es, que las cláusulas normativas de una convención colectiva, relacionadas con las instituciones del derecho del trabajo, serán válidas en cuanto no alteren o afecten las normas vigentes que amparan el interés general.

Las cláusulas de un convenio colectivo no tienen eficacia formal legislativa, no son normas integradas en el orden constitucional del Estado y si bien tienen condición de legislación material, sus atribuciones están limitadas por el contralor y autorización del ordenamiento jurídico estatal. La homologación de la convención colectiva exigida por la ley para su validez constituye un recaudo de poder de policía como expresión del ejercicio del control de legalidad sobre el instituto. A partir de estos criterios, la relación entre ley y convenio colectivo se escinde cuando se trata de ley posterior. Los términos de esa relación se expresan en dos niveles. El primero, que la convención colectiva prevalece sobre la ley, si contiene beneficios más favorables para los trabajadores. El segundo, que la ley puede suspender o derogar una convención colectiva, toda vez que el derecho concedido a los gremios de contratar convenios colectivos no es absoluto, ni significa alterar la relación normativa del art. 31 de la Constitución Nacional, ni si el legislador no excede el límite de lo razonable.

9º) Que de lo expuesto surge que la minoría en el caso "Nordensthol" fundó su decisión en el principio básico del derecho del trabajo según el cual la convención colectiva prevalece sobre la ley en cuanto establezca mayores beneficios que los del derecho común laboral para los trabajadores; y que no podrán ser dejadas sin efecto por la ley, porque la Constitución Nacional las protege como fuente de derecho autónoma sectorial y extraparlamentaria. Esto no significa alterar la prelación de normas establecida por el art. 31 de la Constitución Nacional ya que las convenciones colectivas se encuentran en un lugar diferente de la ley sancionada conforme las disposiciones constitucionales; ni negar que por razones de real emergencia la ley respectiva pudiera excepcionalmente suspender o limitar los beneficios otorgados por una convención colectiva de trabajo.

10) Que la citada doctrina resulta de aplicación en el *"sub examine"* no sólo frente al art. 2º, inc. d) de la ley 21.476, sino también respecto de aquellas disposiciones —como el art. 5º, ley 21.307— susceptibles de tornar ilusorias las garantías constitucionales expresadas en el considerando anterior. Basta recordar al respecto que, como señaló esta Corte en la causa F.349.XXII. "Firpo, Arnaldo R. c. Estado Nacional (Ministerio de Educación) s/ ordinario (F. Pública)", del

31/8/89, la ley 21.307 —derogada mediante la sanción de la ley 23.546— no resultaba apta para modificar situaciones ya consolidadas legalmente que habían generado derechos adquiridos en virtud de normas expresas. En esas condiciones, los derechos adquiridos por los trabajadores en virtud de una convención colectiva de trabajo —reflejados en esta ocasión por la forma de cálculo de la bonificación de antigüedad establecida en el art. 37 de la convención colectiva 21/75— sólo podían verse limitados a una norma de jerarquía igual a la que reconoció tales derechos.

Por ello, oído el Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia recurrida. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 80. CARLOS S. FAYT.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

1º) Que contra la sentencia de la sala VIII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que —al revocar la de primera instancia— condenó a la demandada al pago de diferencias salariales en concepto de bonificación por año de antigüedad según la forma de cálculo contemplada en el art. 37 de la Convención Colectiva 21/75, la vencida interpuso el recurso extraordinario cuya denegación dio lugar a esta queja.

2º) Que los agravios de la apelante suscitan cuestión federal suficiente para su examen por la vía intentada, toda vez que se ha impugnado la constitucionalidad de una ley nacional y la decisión recurrida ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1º, ley 48), con sustento central en la aplicación de la doctrina sentada por esta Corte en Fallos: t. 307, p. 326, fundamento que la demandada cuestiona pues, en su opinión, el *a quo* le ha otorgado un alcance desmedido.

3º) Que, a fin de resolver en la causa, el *a quo* declaró la inconstitucionalidad del art. 2º, inc. d), de la ley 21.476 en tanto esta disposición habría lesionado irrazonablemente derechos consagrados por la Constitución Nacional al modificar el sistema de cálculo previsto en el art. 37 de la Convención Colectiva 21/75 y reducir así, sensiblemente, los montos que habría correspondido percibir a los actores de haberse aplicado el método establecido en el mencionado convenio colectivo. Fundó su decisión, entre otros argumentos, en lo resuelto por la mayoría de este tribunal en la causa "Nordensthol" (Fallos: 307:326, antes mencionado).

4º) Que los agravios de la recurrente —centrados en la presunta omisión en que habría incurrido el *a quo* al no haber tenido en consideración lo dispuesto por la ley 21.307 y en el error supuestamente cometido al otorgar al precedente citado un alcance no pretendido— no aportan elementos de convicción suficientes para alterar la doctrina sustentada en el voto concurrente suscripto por los jueces Belluscio y Fayt en la mencionada causa.

5º) Que, en efecto, cabe recordar —como se expresó en aquella ocasión— que las convenciones colectivas de trabajo —cuya concertación se encuentra garantizada por el art. 14 bis de la Constitución Nacional— constituyen una fuente de derecho de origen extraestatal pero incorporada al régimen normativo laboral después de su homologación. Por tanto, si bien es indiscutible que aun cuando otorguen condiciones más favorables para el trabajador que las comunes de la ley laboral, pueden ser derogadas por otras convenciones posteriores, una vez otorgada la homologación no podrían ser dejadas sin efecto por la ley. De lo contrario, perdería toda eficacia al reconocimiento constitucional de su valor como fuente de derecho autónoma, ya que su vigencia estaría supeditada a lo que dispusiese en contrario una norma de jerarquía inferior a la que otorga dicho reconocimiento. No obsta a esa conclusión la circunstancia que de las garantías constitucionales no sean absolutas,

pues conforme a lo que resulta de los arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional, las garantías y derechos reconocidos en ella no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio; y la posibilidad de que se dejen de lado por ley posterior las normas de los convenios colectivos más favorables para los trabajadores excluiría en lugar de limitar o reglamentar la garantía en cuestión (voto de los jueces Belluscio y Fayt en Fallos: t. 307, p. 326).

6º) Que la citada doctrina resulta de aplicación en el *"sub examine"* no sólo frente al art. 2º, inc. d, de la ley 21.476, sino también respecto de aquellas disposiciones —como el art. 5º, ley 21.307— susceptibles de tornar ilusorias las garantías constitucionales expresadas en el considerando anterior. Basta recordar al respecto que, como señaló esta Corte en la causa F.349. XXII. "Firpo, Arnaldo R. c. Estado Nacional (Ministerio de Educación) s/ ordinario (F. Pública)", del 31/8/89, la ley 21.307 —derogada mediante la sanción de la ley 23.546— no resultaba apta para modificar situaciones ya consolidadas legalmente que habían generado derechos adquiridos en virtud de normas expresas. En esas condiciones, los derechos adquiridos por los trabajadores en virtud de una convención colectiva de trabajo —reflejados en esta ocasión por la forma de cálculo de la bonificación por antigüedad establecida en el art. 37 de la Convención Colectiva 21/75— sólo podían verse limitados por una norma de jerarquía igual a la que reconoció tales derechos.

7º) Que, en razón de lo expuesto, debe concluirse que el art. 2º, inc. d), de la ley 21.476 resulta violatorio del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Ello torna innecesario examinar los restantes argumentos del recurrente, en especial la razonabilidad o irrazonabilidad de la disposición impugnada.

Por ello, oído el Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia recurrida. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 80. AUGUSTO C. BELLUSCIO.

---

**Facultades del Poder Ejecutivo Nacional — Decreto de necesidad y urgencia** (5) **— Plazo fijo — Control de constitucionalidad — Interpretación de la Constitución Nacional**

***Peralta, Luis A. y otro c/Estado Nacional (Ministerio de Economía -Banco Central-) - 27/12/1990 - Fallos: 313:1513***

## ✐ ***Antecedentes:***

Los actores iniciaron demanda de amparo contra el Estado y el Banco Central de la República Argentina, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del decreto del PEN

(5) Nota de Secretaría: La Corte Suprema se expidió sobre la inconstitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia en Fallos: 322:1726 —"Verrocchi"—, en cuanto entendió que por medio del decreto 770/96 —que derogó la ley 18.017 y como consecuencia modificó los beneficios de asistencia familiar que el actor percibía— el Poder Ejecutivo se arrogó facultades que el texto constitucional no le asignó y que pertenecen al Poder Legislativo refiriéndose a la constitución reformada: "el texto nuevo es elocuente y las palabras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosas excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989...".

36/90, en cuanto dispuso limitar la devolución de los depósitos a plazo fijo —a un tope de ₳ 1.000.000—, abonándose el excedente con Bonos Externos 1989. Los específicos objetivos perseguidos por la norma cuestionada fueron: a) cortar abruptamente el proceso inflacionario que desgarra a la sociedad; b) inducir la baja primero y luego la estabilización del precio del dólar y de todos los bienes de la economía; c) recuperar el valor adquisitivo de la moneda nacional y d) que las entidades financieras honren sus obligaciones en australes a plazo fijo mediante la entrega de Bonex 1989. De tal forma, el decreto 36/90 y las comunicaciones del Banco Central con él vinculados fueron dictados invocando una crítica situación generada por acontecimientos extraordinarios que en su momento dieron lugar a las leyes 23.696 —reforma del Estado y emergencia administrativa y 23.697— emergencia económica.

La demanda fue rechazada en primera instancia. La cámara hizo lugar al reclamo y declaró la inconstitucionalidad del decreto, sentencia contra la cual interpusieron recursos extraordinario el Banco Central —que fue denegado— y la Procuración del Tesoro de la Nación.

La Corte Suprema dejó sin efecto la sentencia apelada, admitió la acción de amparo y se pronunció por la constitucionalidad del decreto 36/90.

El juez Oyhanarte, en disidencia de fundamentos, desestimó la demanda de amparo con base en que la prohibición del art. 2º inc. d) del a ley 16.986, es absoluta, y por tal razón no puede declararse la inconstitucionalidad de un decreto de necesidad y urgencia por medio de dicha acción.

El juez Belluscio, también en disidencia, resolvió igualmente rechazar la acción de amparo, entendiendo que no se hallaba probada la inoperancia de otras vías que diera lugar a la admisibilidad de tal remedio excepcional y sumarísimo. Advirtió que los actores omitieron demostrar que su pretensión no pudiera obtener tutela adecuada en los procedimientos ordinarios que les proporcionaran la reparación a los perjuicios que les causase las disposiciones impugnadas.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Validez del decreto 36/90. Situación de grave riesgo social. Aquiescencia del Poder Legislativo** (Mayoría: Considerandos: 24 y 25).

b) **Alcance de las facultades delegadas al Banco Central. Política monetaria** (Mayoría: Considerandos 30 y 31).

c) **Emergencia. Extensión de las facultades de los poderes públicos** (Mayoría: Considerandos 36 y 37).

d) **Ejercicio del derecho de propiedad. Limitación impuesta por la necesidad de atenuar la crisis. Temporalidad** (Mayoría: Considerandos 38, 46 y 56).

e) **Objetivos del decreto 36/90. Justificación para su dictado** (Mayoría: Considerandos: 51 y 52).

f) **Devaluación. Impacto del decreto 36/90 sobre un sector de la sociedad. Derecho de igualdad** (Mayoría: Considerando 57 y 58).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El decreto 36/90 —en virtud del cual se limitó la devolución de los depósitos a plazo fijo— es constitucional, pues el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adoptó decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados, y ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas como las instrumentadas en aquél, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados.

- A través de la legislación que regula el funcionamiento del Banco Central de la República Argentina, el Congreso de la Nación ha concluido por delegar en este ente, subordinado al Poder Ejecutivo buena parte de las funciones que la Constitución Nacional le confió en el art. 67, inc. 10 y tal actitud del Poder Legislativo configura una muestra de su decisión de confiar a un organismo dependiente del Poder Ejecutivo el establecimiento de políticas en una materia de alta complejidad técnica y que requiere de decisiones rápidas, cambiantes y variadas, ajustadas a circunstancias originadas en la realidad económica, dentro y fuera de las fronteras del país, y muchas veces ajenos a los designios de los gobiernos, que no pueden someterlas en modo alguno a su completa voluntad.

- Los aspectos vinculados con el Gobierno, administración de la hacienda y patrimonio públicos, y las políticas respectivos, son materia propia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y compete a la Corte —en punto a los actos dictados en esas materias— decidir acerca de su legalidad, especialmente en cuanto concierne a su confrontación con la Constitución Nacional, pero no de su acierto, oportunidad o conveniencia.

- Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales se puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos, pues se trata de posibilitar el ejercicio de las facultades indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías, además de correr el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, puedan alcanzar un grado de perturbación social acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional.

- En situaciones de emergencia o con motivo de ponerles fin, se ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente los efectos de los contratos libremente convenidos por las partes, siempre que no se altere su sustancia, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole, exigiéndose sólo que tal legislación sea razonable y no desconozca

las garantías individuales o las restricciones que la Constitución contiene en salvaguardia de las instituciones libres.

- La Constitución Nacional no reconoce derechos absolutos y en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad, debiendo dicha legislación excepcional revestir carácter transitorio.

- La temporariedad que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses. Todo lo que cabe afirmar razonablemente es que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado.

-El decreto 36/90 y las comunicaciones del Banco Central con él vinculadas fueron dictados en el contexto de una crítica situación generada por acontecimientos extraordinarios que en su momento dieron lugar a las leyes 23.696 y 23.697, produciéndose una fuerte reprogramación de vencimientos, mas no necesariamente una “quita” como podría suponerse en un primer análisis de la cuestión.

- Con el dictado del decreto 36/90 no resulta menoscabo de la propiedad, porque cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o se restringe el uso que puede hacerse de esa propiedad, no hay violación del art. 17 de la Constitución Nacional, sino una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis.

- Con el dictado del decreto 36/90 por el Poder Ejecutivo no se ha vulnerado el principio de igualdad ante la ley, pues tratándose de una situación análoga en sus efectos a una devaluación, la medida de gobierno ha afectado siempre y en cada caso, no sólo los bienes de la generalidad de los individuos que componen el cuerpo social, sino que también ha trasladado sus consecuencias de modo positivo o negativo, sobre los intereses de diferentes sectores de la sociedad, sin que se advierta una distinción formulada con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, o de ilegítima persecución.

- La garantía de la igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias, por lo que tal garantía no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecusión.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General***

Suprema Corte:

I

Los actores suscribieron un plazo fijo a 7 días en el Banco Comercial de Finanzas S. A., con vencimiento el 3/1/90. A esta fecha, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el dec. 36/90, por el que se limitó la devolución de los depósitos a la suma de ₳ 1.000.000, abonándose el excedente en Bonos Externos 1989, medida que se complementó, por parte del Banco Central de la República Argentina, con la comunicación "A" 1603.

A raíz del dictado de tales normativas iniciaron la presente acción de amparo, en los términos de la ley 16.986, recabando la declaración de inconstitucionalidad del referido decreto y sus normas consecuentes, y pidiendo, por tanto, el pago íntegro del capital que se les adeuda, con más los intereses respectivos y las costas del pleito.

Expresaron que la normativa implementada se constituye en un acto de autoridad pública, que en forma actual e inminente lesiona con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta derechos y garantías explícita e implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional.

Tras reseñar en su apoyo citas de discursos de altos funcionarios del área económica, que pondrían en evidencia las motivaciones ilegítimas de las normas que atacan, señalaron que por éstas, lisa y llanamente, se confiscan fondos de su propiedad sin fundamento legal, viciando el principio de supremacía de las leyes al arrasar con los preceptos civiles y comerciales aplicables al caso y conculcando los arts. 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional "ya que sin las disponibilidades de dinero —dijeron— no podremos responder a las obligaciones contraídas con anterioridad".

II

A fs. 113/114 el magistrado de primera instancia rechazó la acción. Entendió que el problema que se suscita excede el marco limitado de la acción excepcional de que se trata y que no se advierte la imposibilidad cierta de recurrirse a las vías ordinarias para obtener la tutela de los derechos que se dice conculcados. Asimismo, sostuvo que el tema en cuestión requiere de un mayor debate, impropio del restringido marco del amparo. También estimó que, al no ser demandada en autos la entidad bancaria que participa de la relación jurídica sustancial en la que se sustenta el derecho subjetivo afectado, la decisión del juzgador sólo configuraría una declaración abstracta, extremo vedado a los jueces.

Apelada esta decisión, dictó sentencia la sala contenciosoadministrativa III de la Capital Federal, a fs. 128/133, la cual, por voto mayoritario, revocó el pronunciamiento del juez de primer grado, declaró la inconstitucionalidad del dec. 36/90, e hizo lugar a la demanda.

En lo sustancial, el *a quo* partió de la base de que el varias veces mentado decreto, que configura uno de los llamados de "necesidad y urgencia", requiere para su permanencia la ratificación del Congreso, pues constituye una materia que tanto el art. 4º como el art. 67, incs. 2º, 3º, 6º, 11 y 28 de la Constitución Nacional, reservan a ese Poder, el cual, a la fecha de dictarse el fallo, no ha suscripto dicha ratificación. Destacó que los actores no procuran atacar un acto contractual, sino un típico acto de autoridad pública, que ha venido a generar la limitación a

sus derechos. Consideró que en el caso el derecho de propiedad de los accionantes era merecedor del amparo, pues se trata de la disponibilidad de pequeños ahorros de quienes no se pretende posean poderío económico. No obsta a la procedencia de la acción —añadió el tribunal—, el hecho de plantearse la inconstitucionalidad de un decreto, dado que su invalidez es palmaria. Esto último resulta de que al someter a los actores al empréstito forzoso que prevé el mecanismo normativo atacado se menoscaba el principio de igualdad frente a las cargas públicas, que requiere considerar la condición y magnitud de la riqueza de las personas que han de soportarlas. Máxime cuando el plazo del empréstito es superior al que el Estado sujetó a otros acreedores. Y cuando de no accederse al amparo se les causaría un daño grave e irreparable remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios.

III

Contra dicha sentencia interpusieron recursos extraordinarios el Banco Central —el que fue denegado— y la Procuración del Tesoro de la Nación.

Tras señalar el cumplimiento de los diversos requisitos de la apelación federal y reseñar los antecedentes de la causa y el contenido de la decisión en recurso, expresa el Procurador del Tesoro, en síntesis, los siguientes agravios:

a) El sentenciador no ha logrado demostrar que se encuentran cumplidas las exigencias indispensables para la procedencia de la acción de amparo, en especial en lo atinente a la inexistencia de otras vías, así como en lo que respecta a las garantías constitucionales violentadas, pues no se ha ponderado que éstas están sujetas a las reglamentaciones de su ejercicio.

b) El *a quo* no ha considerado, asimismo, como debía, que el Poder Ejecutivo Nacional actuó en el caso en el marco de validez que le posibilita dictar medidas de este tipo dadas las circunstancias de necesidad y urgencia que las inspiraron y que dieran lugar a las leyes de "emergencia económica" 23.696 y 23.697, las que ponen en evidencia que el legislador ha reconocido la gravísima situación por la que el país atraviesa. Por lo demás, en el *"sub lite"* se han configurado todos los presupuestos que la propia doctrina de la Procuración del Tesoro ha sentado sobre el particular para consagrar la validez de esta clase de reglamentaciones.

c) El fallo del tribunal no ha logrado demostrar la efectiva existencia de una manifiesta ilegalidad y arbitrariedad del decreto que se cuestiona, el cual, en lo fundamental, está basado en las graves condiciones de la crisis, exteriorizada incluso en el cometido de actos vandálicos que pusieron en peligro la paz social. Al respecto, señala que escapa a la competencia del Poder Judicial el cuestionamiento sobre la idoneidad de medidas de esta naturaleza, que puedan adoptar otros poderes de gobierno del Estado para obtener los fines formalmente propuestos con su dictado. Indica que en varios precedentes la Corte Suprema ha reconocido la validez de ciertas restricciones a las garantías individuales, en salvaguarda de la seguridad general.

IV

Creo de importancia advertir, por lo pronto, que en las argumentaciones del escrito de interposición de la presente demanda, se ha partido, a fin de presentar el problema en debate, de enfatizar un principio francamente ya insostenible en la doctrina jurídica, cual es que la limitación, por actos de gobierno de la naturaleza del que se presenta en el *"sub lite"*, del derecho de propiedad de las partes, irroga de por sí una violación de las garantías constitucionales y configura una ilegítima confiscación.

Como bien lo apunta en su recurso extraordinario el Procurador del Tesoro y, por mi parte, tuve oportunidad de recordarlo en dictámenes recientes, la Corte, en el marco específico de los regímenes de emergencia económica, consagró numerosas veces, en especial en Fallos: 243:449, 467, la plena legitimidad constitucional de la suspensión o limitación temporaria de derechos fundamentales, en particular, el de propiedad (Cf. dictámenes de esta Procuración General, en las causas "Laugle, Daniel", "Amui Azize, Jorge C.", del 20 y 27/6/90, entre otros).

Por tanto, estimo que, ante todo, procede señalar que los accionantes, como ocurriera en esos precedentes a los que aludo, han incurrido en una manifiesta falta de debida fundamentación, en el contenido sustancial de su demanda, al no hacerse cargo, en ningún momento, de tales reiterados y sólidos argumentos de V.E., tarea que era menester para motivar de la actividad jurisdiccional un nuevo análisis del tema en cuestión y en la que no cabe a los jueces suplir a las partes; carencia que de su lado se agudiza como defecto ritual cuando lo que se procura es, como en el caso, obtener la declaración de inconstitucionalidad de normas generales, extremo que, según el tribunal tiene muy dicho, constituye la "ultima ratio" del orden jurídico.

V

Señalado lo anterior, de por sí fulminante, a mi juicio, para el progreso de la acción que se intenta, valga poner de resalto que, en virtud de esos principios jurisprudenciales elaborados durante décadas por V.E. —los que a fin de evitar reiteraciones estériles doy por reproducidos—, a través de los que se legitima la limitación del derecho de propiedad cuando median aquellas mencionadas circunstancias de emergencia social, el exclusivo camino indefectible para cuestionar con algún éxito preceptos de tal índole sería el que llevase, o bien a controvertir en sí misma la concepción del estado de emergencia, negándolo, o al menos restándole la entidad que se pregona, o bien a discutir la razonabilidad del grado de vinculación entre dicho estado de crisis y las medidas que en concreto se tomaron para paliarlo, afectando a quien acciona.

Empero, reiterando el mismo caso de falencia, tampoco es dable percibir en la demanda incoada intento alguno de mínima crítica al respecto. Lo cual vuelve a redoblar la falta de debida fundamentación, insalvable, como quedó dicho, por los jueces, en su presentación.

VI

Los defectos apuntados, según lo estimo, se tornan aun más patentes al tratarse de una acción de amparo que, como es tan sabido —y así lo apunta el voto en disidencia— constituye sólo una vía excepcional, especialísima, que cabe exclusivamente utilizar cuando las acciones comunes previstas en la estructura procesal no son realmente eficaces para la salvaguarda de los derechos cuya conculación se invoca. Este carácter de excepción conlleva la necesidad ineludible de acreditar fehacientemente aquélla referida ineficacia de los procesos ordinarios, obligación que implica, justamente, desarrollar suficientes argumentos que sean aptos para convencer al juzgador acerca de la necesidad de que se justifique abrir ese camino rigurosamente excepcional, en desmedro de la natural apertura de los derroteros procesales comunes, que son sólo los que el legislador, por principio, habilita para la defensa de los derechos.

Pues bien, el cumplimiento de esta otra básica obligación procesal, también en este principal aspecto, vuelve a brillar por su ausencia.

VII

No obstante todas esas defecciones, el *a quo*, por voto mayoritario, hizo lugar a esta demanda, revocando la sentencia del juez de primer grado que se expidió sobre la improcedencia del amparo, en consonancia con el mentado voto en disidencia.

En primer lugar, no comparto el razonamiento del juzgador por el que sostiene la invalidez de la norma del Poder Ejecutivo Nacional, que en autos se cuestiona, dado que al tiempo de dictar la sentencia no estaba ratificada por el Congreso Nacional.

Al respecto, estimo que razones fundamentales de prudencia, así como el respeto ineludible del principio de la seguridad jurídica, obligan a ponderar como válido un criterio de interpretación opuesto. Si el Poder Ejecutivo Nacional está habilitado a dictar los llamados "reglamentos de necesidad y urgencia" —circunstancia aceptada por la doctrina mayoritaria y que no se discute en el "*sub judice*"— con la sola sujeción de enviarlo para su ratificación al Congreso, cumplido este trámite y remitido para su consideración a dicho Poder Legislativo, aquellas necesidades esenciales de prudencia y seguridad jurídica a que me refiero imponen entender que dicha norma mantiene su primigenia y aceptada validez hasta que el Congreso no la derogue de manera expresa y no que, como a mi juicio equivocadamente lo consagra el sentenciador, cuadre inferir su invalidez y así decretarla, por parte del Poder Judicial, en el lapso en que el órgano legislativo mantiene a consideración el asunto. En rigor, es a este último a quien le compete el poder constitucional de legislar y mientras de modo expreso no les quite legitimidad a las reglamentaciones que en supuestos de urgencia pudo válidamente decretar el Ejecutivo, debe razonablemente interpretarse que está extendiendo y convalidando su vigencia, tal como, salvando las obvias y notorias diferencias, pero rescatando para lo que nos atañe sus, aunque remotas, sutiles semejanzas, V.E. interpretó la persistencia de la validez de los decretos leyes de los poderes de facto, en los precedentes "Gamberale de Mansur", sentencia del 6/4/89 y en el allí citado "Budano".

VIII

Teniendo en cuenta la consideración anterior, esto es, que el reglamento de necesidad y urgencia mantiene, desde el punto de vista de su legitimidad, plena validez, importa atraer al enfoque correcto del problema que nos ocupa una consecuencia de importancia decisiva: al tratarse de una normativa general, en principio legítima, no es dable su cuestionamiento constitucional por la vía del amparo.

En efecto, si bien es cierto que, como lo sostiene el *a quo*, la inteligencia del art. 2º, inc. d) de la ley 16.986 no puede llevar al extremo de desconocer la viabilidad del amparo cuando se está frente a un supuesto de inconstitucionalidad manifiesta, palmaria, precisamente de lo que se trata en autos es que no se advierte esa palmaria o evidente ofensa constitucional por parte del decreto de referencia. Por el contrario, demostrar la verdad de tal reproche, obligaría tanto a una mayor amplitud de debate cuanto a una compleja realización de medidas probatorias que, de su lado, también obstarían a la procedencia de este remedio excepcional, como bien lo postula el apelante y lo sostuvo con acierto, en su voto disidente, el tercer miembro del tribunal *a quo*.

Porque en este sentido, al quedar desestimada, por las razones que expuse, la supuesta inconstitucionalidad evidente derivada por el juzgador de la falta de ratificación por parte del Congreso Nacional, resta por analizar sólo si el referido vicio manifiesto pudiera consistir en la violación de la garantía de la igualdad frente a las cargas públicas, como asimismo lo entendió el *a quo*.

Sin embargo, estimo que también aquí el juzgador se ha equivocado al efectuar dicha conclusión, ya que no aparece, en rigor, lesionada dicha garantía, desde que, partiendo de los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional, la razón de ser de convertir en sujetos de las limitaciones a sus derechos de propiedad a los ahorristas a plazo fijo como es el caso de los actores, tiene su fundamental motivo en razones de naturaleza económico financiera características y específicas de dicho sector, no extensibles, a los fines perseguidos, a otro tipo de ciudadanos. Pues no se trata, como pareciera comprenderlo el tribunal recurrido, de la obtención discriminatoria de fondos para hacer frente a algún aspecto de la crisis general, en cuyo caso podría tener asidero la objeción del *a quo*, al no justificarse que tales fondos emergieran de estos ahorristas y no también de otros de parecidas o mayores capacidades de ahorro. Lo que en realidad acontece, es que lo buscado con la medida en cuestión es impedir los propios efectos negativos que este particular circuito financiero, según los conceptos técnicos, por principio ahora irrevisables tenidos en consideración por el Poder Ejecutivo, infringen en el agravamiento de la crisis o emergencia que con estas y otras medidas se procura desbaratar.

En consecuencia, se podrá o no cuestionar la razonabilidad de la medida, mas no pretender invalidarla sobre la base de la igualdad.

IX

Por tanto, no siendo palmaria la supuesta inconstitucionalidad que se denuncia, el precepto del art. 2º, inc. d) de la ley 16.986, mantiene su plena consecuencia, eso es, veda la posibilidad de que el amparo pueda ser admitido como camino idóneo para cuestionar la constitucionalidad de una normativa general como la que en autos se discute.

De allí que considero que V.E. debe hacer lugar a este recurso extraordinario y revocar la decisión del *a quo*, ya que de lo contrario se desnaturalizaría la excepcional razón de ser de la acción de amparo, violentando los propios y claros preceptos de la ley que la reglamenta.

Máxime cuando, por último, el sentenciador tuvo por cumplimentado otro de los requisitos que se exigen para su viabilidad sin que haya constancias en el "*sub judice*" que permitan efectivamente tenerlo por cumplido.

No advierto, en efecto, que le asista razón al juzgador cuando sostiene que nos hallamos en la causa ante un daño irreparable por otras vías. En tal sentido, en sí misma, no veo que la lesión patrimonial causada a los actores sea diferente en su reparabilidad a la de todos los accionantes que por las vías ordinarias procuran, bajo la protección de las normas rituales comunes a todos los justiciables, el resguardo de sus derechos afectados o el recupero de sus bienes en disputa. En ninguna instancia del juicio se invocó, por parte de los interesados, alguna situación particular que, en todo caso, acreditara la posibilidad de un eventual perjuicio irreparable si la justicia no se expidiera en breve término, sobre todo si se tiene en cuenta que, al ser el Estado Nacional el oponente, su solvencia, por principio, asegura la indemnización cierta de los hipotéticos perjuicios.

X

A fin de acompañar los principios y razonamientos que expuse precedentemente mediante la jurisprudencia de V.E., debo recordar que V.E. ha dicho:

1) Que la aplicación del aforismo *"iuria curia novit"*, destinado a reconocer a los jueces la potestad de suplir el derecho erróneamente invocado por las partes, no los autoriza a introdu-

cir de oficio una cuestión no planteada. Decidir así una causa importa violación de los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 270:22) Expresó, de igual modo, al respecto, que no cabe aplicar el principio *"iura curia novit"* excediendo al ámbito que le es propio y lesionando garantías constitucionales, pues la calificación de las relaciones jurídicas que compete a los jueces, no se extiende a la admisión de defensas no esgrimidas ni autoriza a apartarse de lo que tácitamente resulte de los términos de la litis (Fallos: 300:1015).

2) Que una escueta y genérica impugnación de inconstitucionalidad no basta para que la Corte Suprema ejerza la atribución que reiteradamente ha calificado como la más delicada de las funciones que pueden encomendarse a un tribunal de justicia (Fallos: 301:904), ni puede analizar la alegada inconstitucionalidad si no se realizó el esfuerzo de demostración que exige la inteligencia de la Ley Fundamental (Fallos: 302:355).

3) Que la procedencia de la demanda de amparo se halla supeditada a la inexistencia de vías legales aptas para la tutela del derecho que se dice vulnerado (Fallos: 270:176; 300:1231). Por ser de trámite sumarísimo, no procede en el supuesto de cuestiones opinables, que requieren debate y prueba (Fallos: 271: 165; 273:84; 281:394, 229, 185).

Ni es, en principio, la vía apta para obtener la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos y ordenanzas (Fallos: 274:79).

Reviste carácter excepcional y sólo procede en situaciones de imprescindible necesidad de ejercerla (Fallos: 280:394; 301:1061).

4) Que no incumbe a los jueces, en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que le son propias (Fallos: 270:168). Porque la misión más delicada de la justicia nacional es la de poder mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones (Fallos: 272:231).

5) Que la garantía constitucional de la igualdad no puede considerarse vulnerada si la norma legal no fija distinciones irrazonables o inspiradas con fines de ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas. Tal principio no impide que se contemple en forma distinta situaciones que se consideran diferentes (Fallos: 273:228), aunque su fundamento sea opinable (Fallos: 301:1185; 302:192, 457).

XI.

En síntesis, toda vez que la demanda incoada carece de debida fundamentación, que tal carencia es más grave al pretenderse plantear la inconstitucionalidad de una norma general; que no se demostró, asimismo, que el amparo sea la única vía idónea para la defensa de los derechos que se dice conculcados; que, por el contrario, los requisitos básicos para la viabilidad de esta acción excepcional no se encuentran cumplidos, ya que no se está ante una inconstitucionalidad palmaria, sino que, decidir sobre ésta, implicaría agotar un mayor debate y prueba y, de otro lado, no se invocó un daño grave e irreparable, sino el perjuicio común a la generalidad de los procesos ordinarios; que el "decreto de necesidad y urgencia" no ha sido a la fecha descalificado de modo expreso, como es menester, por el Congreso Nacional; y que no se advierte que haya sido vulnerada la garantía de la igualdad como por error se apuntase, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario deducido en estos autos, revocar la sentencia apelada y rechazar la acción de amparo deducida por los accionantes, sin que ello implique, es obvio, que estos se vean impedidos de replantear la cuestión por las vías rituales

pertinentes y a través de razones y argumentos que pudieren resultar eficaces para dicho cometido. — Setiembre 13 de 1990. OSCAR E. ROGER.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, diciembre 27 de 1990.

Vistos los autos: ***Peralta, Luis A. y otro c/Estado Nacional (Ministerio de Economía – Banco Central)***

Considerando:

1º) Que los actores dedujeron demanda de amparo contra el Estado Nacional y el Banco Central de la República Argentina y peticionaron la declaración de inconstitucionalidad del decreto 36/90 y de las disposiciones que lo reglamentan, así como el pago del capital y los intereses convenidos con una entidad bancaria. El tribunal *a quo* declaró la referida inconstitucionalidad e hizo lugar, en parte, al reclamo patrimonial formulado. La condena alcanzó sólo al Estado Nacional; contra ella se interpusieron los recursos extraordinarios de fs. 140 y 146 y la Cámara concedió el que había sido promovido por el único condenado.

2º) Que el recurso es formalmente admisible, en tanto encuadra de manera indudable en las previsiones del art. 14 de la ley 48.

3º) La extensión y variedad de las cuestiones cuyo tratamiento impone este caso, hace conveniente que el tribunal anticipe las principales conclusiones, a los efectos del ordenamiento de las razones que son su fundamento.

De este modo, 1) que no es dable soslayar genéricamente el control de constitucionalidad en la acción de amparo; 2) que el análisis de la división de poderes, y las circunstancias que rodean a este caso, conducen a admitir la validez del dictado del decreto por el Presidente de la República; 3) que reiterada jurisprudencia de esta Corte, y doctrina aprovechable del derecho comparado, permiten admitir las normas de emergencia; 4) que en el caso deben primar por una parte, el aseguramiento de la unión nacional, y por la otra las normas que garantizan el derecho de propiedad en los términos de los arts. 14, 17 y especialmente 29 de la Constitución Nacional; y finalmente 5) que la norma es razonable en tanto guarda proporción con sus fines, adecuada a las peculiaridades de la materia económica y el derecho que la rige, y no afecta el principio de igualada ante la ley.

4º) Que la recurrente niega la posibilidad de efectuar el control de constitucionalidad en los procesos de amparo. En apoyo de su tesitura invoca, el art. 2º, inc. d), de la ley 16.986 que establece su inadmisibilidad cuando "la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba 'o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas'".

5º) Que la limitación contenida en la mencionada disposición se funda en la necesidad de impedir que este noble remedio excepcional pueda engendrar la falsa creencia de que cualquier cuestión litigiosa tiene solución por esta vía; o peor aún, que mediante ella es dable obtener precipitadas declaraciones de inconstitucionalidad (Fallos: 267:215). Pero el carácter no absoluto de ese principio llevó al tribunal a señalar en el precedente citado que cuando las disposiciones de una ley, decreto u ordenanza resultan claramente violatorias de alguno de los derechos fundamentales, la existencia de reglamentación no puede constituir obstáculo

para que se restablezca de inmediato a la persona en el goce de la garantía constitucional vulnerada, porque de otro modo bastaría que la autoridad recurriera al procedimiento de preceder su acto u omisión arbitrarios de una norma previa —por más inconstitucional que ésta fuese— para frustrar la posibilidad de obtener en sede judicial una oportuna restitución del ejercicio del derecho esencial conculcado. Por ese motivo y porque precisamente la ley 16.986 se ha propuesto normar este procedimiento excepcional para asegurar eficazmente el ejercicio de las garantías individuales contra la arbitrariedad y la ilegalidad manifiestas, su art. 2º, inc. d) debe ser interpretado como un medio razonable concebido para evitar que la acción de amparo sea utilizada caprichosamente con el propósito de obstaculizar la efectiva vigencia de las leyes y reglamentos dictados en virtud de lo que la Constitución dispone; pero no como un medio tendiente a impedir que se cumplan los fines perseguidos por la misma ley cuando el acto de autoridad arbitrario se fundamente en normas que resultan palmariamente contrarias al espíritu y a la letra de la ley de las leyes (consids. 6º y 7º del pronunciamiento antes citado).

6º) Que, ello es así, pues es de toda evidencia que el amparo, instituido pretorianamente por aplicación directa de cláusulas constitucionales, y cuya finalidad es la de asegurar la efectiva vigencia de la Constitución misma, no puede recibir un límite legal que impida su finalidad esencial cuando ésta requiere que se alcance la cima de la función judicial, como es el control de la constitucionalidad de normas infraconstitucionales.

7º) Que ese principio, que se corresponde con los fines propios de este tribunal, no admite una conclusión que haga prevalecer meras disposiciones de naturaleza procesal —y por tanto de carácter únicamente instrumental— por sobre nada menos que la Constitución Nacional. En tal sentido, cabe recordar las enseñanzas de Orgaz cuando al tratar precisamente el "recurso" de amparo afirmaba —en términos cuya aplicación excede por cierto a tal instituto— que la supremacía de la Constitución no se ha de considerar subordinada a las leyes ordinarias... "Estas leyes y las construcciones técnicas edificadas sobre ellas, tienen solamente un valor relativo, esto es, presuponen las reservas necesarias para que su aplicación no menoscabe o ponga en peligro los fines esenciales de la ley suprema. Todas las construcciones técnicas, todas las doctrinas generales no impuestas por la Constitución, valen en la Corte sólo 'en principio'. Todo en la Corte es 'en principio', salvo la Constitución misma, que ella sí, y sólo ella, vale absolutamente" (Alfredo Orgaz, "El recurso de amparo", ps. 37/38, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1961).

Es que es función indeclinable de los jueces el resolver las causas sometidas a su conocimiento, teniendo como norte el asegurar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional, sin que puedan desligarse de este esencial deber, so color de limitaciones de índole procesal. Esto es especialmente así, si se tiene en cuenta que las normas de ese carácter deben enderezarse a lograr tal efectiva vigencia y no a turbarla.

8º) Que, en definitiva, cabe reiterar una vez más aquello que la Corte ya señaló en Fallos: 33:162 y reiterados procedentes posteriores, en el sentido de que "es elemental en nuestra organización constitucional la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolos con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición a ella; constituyendo esa atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del Poder Judicial Nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución contra los abusos posibles...de los poderes públicos".

9º) Que, por lo demás, a fin de aventar equívocos que se sustentarían en una superada concepción del alcance de la jurisdicción federal, resulta propicio recordar la evidente relación que existió en la génesis de la norma hoy contenida en el art. 2º, inc. c), de la ley 16.986 entre la limitación que prevé, los términos en que fue concebida por esta Corte con anterioridad a la vigencia de la ley citada —indudable antecedente del artículo aludido— y la cuestión de la posibilidad de la procedencia de admitir las acciones meramente declarativas de inconstitucionalidad, tema en la actualidad claramente diferente del que aquí se trata, pero de algún modo entremezclado en su consideración en otras épocas.

Según resulta de la atenta lectura del precedente de Fallos: 249:221, al que remiten las decisiones posteriores que se pronuncian sobre aquella limitación (Fallos: 249:449, 569; 252:167; 256:386, entre otros), un fundamento sustancial para desestimar los amparos cuando ello requería un pronunciamiento de inconstitucionalidad de una norma de carácter general consistía en la inexistencia en el orden nacional de acciones declarativas de inconstitucionalidad, conclusión que por esa época era sostenida por el tribunal (Fallos: 245:553; 256:104 entre otros).

Pero ese óbice —reunidos, desde luego, los requisitos que esta Corte exige— ha sido superado a partir del precedente de Fallos: 307:1379, cuya doctrina fue posteriormente reiterada en otras causas (Fallos: 308:1489; N. 120.XX. "Newland, Leonardo c. Provincia de Santiago del Estero" del 29/3/88; C.612.XXII. "Conarpesa Continental Armadores de Pesca S.A. c. Provincia del Chubut", del 22/6/89 entre otros). Es más, en fecha relativamente cercana se admitió sin cortapisa alguna que bajo la forma del amparo se pudiesen articular acciones directas de inconstitucionalidad (confr. I. 173.XX "Incidente promovido por la querella s/inconstitucionalidad del decreto 2125 del Poder Ejecutivo Nacional", del 19/11/87).

Ello evidentemente resta solidez a la postura limitativa antes señalada, al colocarla en su adecuada dimensión, dejando de lado aseveraciones absolutas, e impide que los pronunciamientos que se basaban principal o concurrentemente en tal fundamento puedan servir de antecedente para resolver esta cuestión.

10) Que, por otra parte, la lectura de los distintos pronunciamientos de este tribunal en los que se descartó la procedencia de los planteos de inconstitucionalidad en los juicios de amparo, permite advertir que, no obstante señalarse tal principio, el estudio del punto no fue objeto ajeno a su consideración.

Así, si bien en Fallos: 249:221 se rechazó la procedencia del amparo por aplicación de tal criterio, se formularon consideraciones en orden a la constitucionalidad de la norma atacada (consids. 7º y 8º). Idéntico temperamento se observa en los precedentes de Fallos: 252:167 (consids. 3º y 4º); 257:57 (consids. 3º y 4º); 259:191 (consids. 6º y 7º); 263:222 (consid. 4º), entre otros. En Fallos: 304:1020 directamente se declaró la inconstitucionalidad de un decreto mientras que en el de Fallos: 306:400, finalmente, se arribó a idéntica solución respecto de una resolución ministerial.

11) Que a esta altura del desarrollo argumental expuesto, se llega a un punto de capital importancia que reclama una clara respuesta; se trata, ni más ni menos, que de indagar acerca de la validez o invalidez constitucional de la limitación contenida en el art. 2º, inc. d) de la ley 16.986. Para ello, debe tenerse especialmente en cuenta que el control de constitucionalidad de las leyes que compete a los jueces, y especialmente a la Corte Suprema, en los casos concretos sometidos a su conocimiento en causa judicial, no se limita a la función en cierta manera negativa de descalificar una norma por lesionar principios de la Ley Fundamental, sino que se extiende positivamente a la tarea de interpretar las leyes con fecundo y auténtico sentido cons-

titucional, en tanto la letra o el espíritu de aquéllas lo permita (Fallos: 308:647, consid. 8º, y sus citas), esto es, cuidando que concuerde con los principios, derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional (Fallos: 253:344; 261:36, entre muchos otros).

12) Que no obsta a ello la solo aparente rigidez de los términos de la ley. El mentado art. 2º, inc. d) de la ley 16.986 no puede ser entendido en forma absoluta, porque ello equivaldría a destruir la esencia misma de la institución que ha sido inspirada en el propósito definido de salvaguardar los derechos sustanciales de la persona reconocidos por la Constitución, cuando no existe otro remedio eficaz al efecto (Fallos: 267:215; 306:400). Este principio, que ya había sido sostenido, por el tribunal con anterioridad a la sanción de la ley citada (Fallos: 249:449 y 569; 252:167; 253:15, entre otros) fue aplicado por otra parte a las normas legales y reglamentarias de alcance general, categorías entre las que no cabe formular distinciones a este fin (Fallos: 252:167).

13) Que, sentado ello, cabe afirmar que el art. 2º, inc. d) de la ley 16.986 halla su quicio constitucional en tanto se admita el debate de inconstitucionalidad en el ámbito del proceso de amparo, cuando en el momento de dictar sentencia se pudiese establecer si las disposiciones impugnadas resultan o no "clara, palmaria o manifiestamente" violatorias de las garantías constitucionales que este remedio tiende a proteger (confr. doctr. de Fallos: 267:215; 306;400; y, más recientemente Comp. 236.XXII "Castro, Ramón A. c. Provincia de Salta s/ acción de amparo", del 25/10/88; y C. 1062.XXII "Cardozo Galeano, Víctor A. c. Estado Nacional —Ministerio del Interior—", del 13/2/90). Impedir este análisis en el amparo es contraria las disposiciones legales que lo fundan al establecerlo como remedio para asegurar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, explícitos o implícitos, así como la función esencial de esta Corte de preservar la supremacía constitucional (arts. 31 y 100, Ley Fundamental). La interpretación armónica de estas normas no permite dar al art. 2º, inc. d) de la ley 16.986 otra inteligencia que la antes señalada.

14) Que ésta es la doctrina que rige el caso y no la que el recurrente reclama. Tal conclusión, por otra parte, no es más que la explicitación teórica de la práctica que viene observando en su seno el propio tribunal cuando actúa en calidad de juez ordinario de instancia única en los pleitos que suscitan su competencia originaria. Así luego se señalarse —para lo cual debió rectificarse también una prolongada jurisprudencia— que la acción de amparo, de manera general, es procedente en los litigios que caen dentro de la competencia originaria del tribunal porque de otro modo quedarían sin protección los derechos de las partes contemplados por las leyes que establecieron aquélla (confr. causa: S.291.XX "Provincia de Santiago del Estero c. Estado Nacional y/o Y.P.F. s/ acción de amparo", sentencia del 20/8/85, publicada en Fallos: 307:1379), en diversas ocasiones resolvió que juicios que habían sido iniciados como amparo se sustanciaran por una vía procesal que permitiese una mayor discusión del asunto (confr. a título meramente ejemplicativo L. 125.XXI "Lavalle, Cayetano A. y Gutiérrez de Lavalle, Juana s/ recurso de amparo", del 20/4/87; comp. núm. 28.XXII "Cugliari, Francisco E. c. Provincia de Salta s/ amparo" del 19/5/88; comp. núm. 36.XXII "Castro, Ramón A. c. Provincia de Salta s/ acción de amparo" del 25/10/88; comp. núm. 27.XXIII "Comodoro Rivadavia T.V. S.C.C. s/ acción de amparo", del 20/2/90). Empero la Corte dejó sentado que "bien podría suceder… que ese mayor debate fuese innecesario en atención a las circunstancias del caso, situación en la que el tribunal conocería derechamente… en el juicio de amparo (confr. W.1.XXII "Wilensky, Pedro c. Provincia de Salta s/ acción de amparo", sentencia del 12/4/88. Y es bien sabido que este tribunal a partir del precedente de Fallos: 1:485 admite como supuesto por excelencia de su competencia originaria al pleito en el que alguna provincia es parte y se articula en él una inconstitucionalidad.

15) Que trasladando la doctrina desarrollada al caso de autos, parece evidente que el punto relativo a la competencia del Poder Ejecutivo para dictar los denominados decretos de necesidad y urgencia, puede resolverse sin mayor sustanciación que la producida en esta causa y, por tratarse de una cuestión de derecho, no requiere de la producción de prueba alguna. Tampoco la necesitan las demás cuestiones suscitadas en la presente causa.

En efecto, no requieren mayor sustanciación ni prueba cuestiones vinculadas con hechos notorios y reguladas por el derecho constitucional cuyo intérprete final —por imperativo de los convencionales de Santa Fe— es esta Corte Suprema. Ignorar esto y dilatar la decisión de los temas sustanciales so color de inexistentes —o sino inválidas— restricciones procesales, es hacer bien poco por el bien de la República que reclama por un rápido esclarecimiento de la justicia de sus instituciones fundamentales.

16) Que, justificada la procedencia del examen de constitucionalidad en esta causa, el dec. 36/90 pertenece a la categoría de normas que ha recibido por parte de la doctrina la denominación de reglamentos de necesidad y urgencia, como ya lo señala la sentencia apelada (consid. 2º) y se desprende de su contenido y de lo que dice la fundamentación que la precede (punto 9º).

Con ese alcance también se pronuncia el propio Poder Ejecutivo al dirigirse al Congreso Nacional (dec. 158/90).

17) Que el estudio de facultades como las aquí ejercidas por parte del Poder Ejecutivo, guarda estrecha relación con el principio de la llamada "división de poderes", que se vincula con el proceso de constitucionalismo de los Estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno. Es una categoría histórica; fue un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política.

Se presenta como un sistema de restricciones a la actividad del poder para garantía de la libertad individual. Por él se reparten las atribuciones de la autoridad y se regula su acción en función de la preservación de la libertad, atribuyendo a los distintos órganos facultades determinadas, necesarias para la efectividad de las funciones que les asigna, y se asegura una relación de equilibrio, fijando órbitas de actividad y límites de autonomía, que al margen de su separación externa, no dejan de estar vinculadas por su natural interrelación funcional. Es un procedimiento de ordenación del poder de la autoridad; que busca el equilibrio y armonía de las fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, sin que por ello deje de existir entre ellas una necesaria coordinación.

En rigor, se trata de una teoría sobre la actividad del poder en el Estado, que atribuye a los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales el nombre de poderes y formula una división funcional del poder político con miras a garantir la libertad individual.

18) Que nuestra Constitución establece un reparto de competencias y establece medios de control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno y no concentrar en cada uno un ámbito cerrado de potestades, librado a su plena discreción. Así el Poder Ejecutivo no puede alterar el espíritu de las leyes dictadas por el Congreso, pero sí ejerce facultades reglamentarias sobre ellas, participa junto a los miembros de aquél de la facultad de presentar proyectos de ley y puede vetar los que el Congreso apruebe. Los jueces deben aplicar las leyes que el legislador establece, pero es función esencial suya el control de su constitucionalidad en orden al respeto de los derechos contenidos en la Constitución Nacional y la jerarquía y extensión de los diversos campos normativos que ella establece (así la

supremacía contemplada en el art. 31, la unidad del derecho común del art. 67, inc. 11, etc.). A una y otra de las Cámaras del Congreso están confiadas, por otra parte, las diferentes etapas del juicio político, por el cual controla a los titulares de los otros poderes y a los ministros del Poder Ejecutivo. Las facultades administrativas del Poder Ejecutivo no escapan al control legislativo de la cuenta de inversión.

Estos ejemplos, extraídos de disposiciones expresas fácilmente identificables de la Constitución Nacional, permiten afirmar, aparte de debates doctrinarios y del análisis de circunstancias históricas, que tal "división" no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, de modo que cada uno de sus departamentos actúe aisladamente, en detrimento de la unidad nacional, a la que interesa no sólo la integración de las provincias y la Nación, sino también el armonioso desenvolvimiento de los poderes nacionales. Los que han sido medios para asegurar la vigencia del sistema republicano, no puede convertirse, por una interpretación que extreme sus consecuencias, en un instrumento que haga por una parte, inviable a aquel sistema, al conducir a la fragmentación aludida del Estado, y por otra conduzca a una concentración, que no por centrarse en tres polos y no uno, dejaría de tener los caracteres que el constituyente argentino quiso evitar, asimilando para ello doctrinas ya elaboradas y probadas por otros pueblos.

19) Que la inteligencia que en consecuencia corresponde asignar al citado principio, permite concluir en que —sujeto a las condiciones que más adelante se expondrán— no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el dec. 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen.

20) Que esta Corte Suprema ha dicho que "el valor mayor de la Constitución no está en los textos escritos que adoptó y que antes de ella habían adoptado los ensayos constitucionales que se sucedieron en el país durante cuarenta años, sin lograr realidad, sino en la obra práctica, realista, que significó encontrar la fórmula que armonizaba intereses, tradiciones, pasiones contradictorias y belicosas. Su interpretación auténtica no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, "impregnada de realidad argentina", a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad que le impide envejecer con el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación (Fallos: 178:9).

También ha establecido que "la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponérsele, en un plano de abstracción, el concepto medio de un período de tiempo en que la sociedad actuaba de manera distinta "o no se enfrentaba a peligros de efectos catastróficos". La propia Constitución Argentina, que por algo se ha conceptuado como un instrumento político provisto de extrema flexibilidad para adaptarse a todos los tiempos y a todas las circunstancias futuras, no escapa a esta regla de ineludible hermenéutica constitucional, regla que no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino por el contrario, defender la Constitución en el plano superior que abarca su perdurabilidad y la propia perdurabilidad del Estado argentino para cuyo pacífico gobierno ha sido instituida.

Con sabia prudencia, ha sostenido el tribunal —en el recordado y bien atinente caso "Kot"— "que las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción: 'las

leyes disponen para lo futuro", dice el art. 3º del Cód. Civil, con un significado trascendente que no se agota, por cierto, en la consecuencia particular que el precepto extrae a continuación. Con mayor fundamento, la Constitución, que es la Ley de las Leyes y se halla en el cimiento de todo el orden jurídico positivo, tiene la virtualidad necesaria de poder gobernar todas las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existían en tiempos de su sanción. Este avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, es la obra genuina de los intérpretes, en particular de los jueces, quienes deben consagrar la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para que fue dictada la Constitución" (Fallos: 241:291).

Por último, con relación al tema, en el caso "Nación Argentina c. Provincia de Buenos Aires", fallado el 30/9/63, la Corte Suprema decidió que no corresponde una inteligencia de la Constitución que comporte "una exégesis estática, referida a las circunstancias de la oportunidad de la sanción de la ley. Y esa exégesis no es adecuada, particularmente en el ámbito de la interpretación constitucional y de las leyes de su inmediata reglamentación. Pues nadie ignora, después de Marshall, que se trata de normas destinadas a perdurar regulando la evolución de la vida nacional, a la que han de acompañar en la discreta y razonable interpretación de la intención de sus creadores. Las consecuencias contrarias genéricas más evidentes de este tipo de interpretación jurídica importarían la paralización de la acción gubernativa y del progreso de la República, comprometiendo la satisfacción de las necesidades más ineludibles, incluso la defensa de la Nación..." (Fallos: 256:588).

21) Que, de resultas de todo lo expuesto, puede concluirse que la Constitución por la previsión de sus autores, fue elaborada para ser guía del progreso nacional. La Constitución debe ser interpretada de manera de no hacer impotente e inoperante y sí preservar y hacer efectiva la voluntad soberana de la Nación. Bien entendido que, cuando los principios rectores en que aquélla se expresó sean desconocidos, los jueces sabrán hallar, más que obstáculos, muros infranqueables a la desmesura de los poderes que pretendan ejercerse.

22) Que, en tal contexto, no puede dejar de ponderarse la multiplicidad de funciones y ámbitos en que el Estado actualmente desarrolla su actividad, impensable en la época de los constituyentes. Por otra parte ha sido interés de ella asegurar la viabilidad de la subsistencia del Estado, bajo la forma republicana de gobierno que establece, al organizarla, en cumplimiento de "pactos preexistentes".

La Constitución Nacional provee reglas concretas para organizar el Estado y asegurar los derechos individuales y sociales en situaciones imaginables para sus autores, pero sólo podemos recurrir a sus principios rectores más profundos, frente a aquellas que no pudieron imaginar.

Así, debemos atender a que ella concede al Presidente de la República de modo directo, diversos poderes en determinadas circunstancias, que regula y normalmente requieren de la intervención del Poder Legislativo, como conceder grados superiores del Ejército y la Armada en el campo de batalla art. 86, inc. 16; en otras sólo requiere la conformidad de una de las Cámaras del Congreso, como ocurre para declarar el estado de sitio en casos de ataque exterior (art. 86, inc. 19).

En materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inc.2º), consustanciada con la forma republicana de "gobierno", pero normas como la del inc. 10 del art. 67 no pudieron ser interpretadas por esta Corte sin una adecuación al cambio operado en los tiempos, por lo que, interpretando de modo integral y armónico las distintas

cláusulas constitucionales, así como reconociendo su diversa jerarquía, frente a fenómenos como la depreciación monetaria, debió admitir que su admisión no dependía del Congreso, rectificando su anterior doctrina en la materia.

23) Que, esta Corte ha admitido en fecha reciente de forma implícita la validez constitucional de esta categoría de disposiciones. Así, al resolver la causa P.467.XX "Porcelli, Luis A. c. Banco de la Nación Argentina s/ cobro de pesos", pronunciamiento del 20/4/89 (6), declaró carente de interés actual el cuestionamiento constitucional del dec. 1096/85, en atención a su origen, por haber mediado expresa ratificación legislativa (art. 55, ley 23.410). Tal solución resultaría incompatible con la afirmación de una deficiencia insalvable en razón de aquel origen. En esa causa, se citó en sustento de tal solución la doctrina de los precedentes de Fallos: 11:405 y 23:257.

24) Que, en tales condiciones, puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el dec. 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo. Esto, bien entendido, condicionado por dos razones fundamentales: 1) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; y 2) porque —y esto es de público y notorio— ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados.

25) Que el Congreso no ha tomado decisiones que manifiesten su rechazo a lo establecido en el dec. 36/90, cuyo art. 9º da "cuenta" de su sanción al legislador; antes bien en el texto de la ley 23.871, su art. 16 se refiere a "la conversión obligatoria de activos financieros dispuesta por el Poder Ejecutivo", y significativamente considera la fecha del 28/12/89, la misma que se tiene relevantemente en cuenta en los arts. 1º, 2º y 3º del dec. 36/90. también esa ley, en su art. 18 "ratificó en todas sus partes el dec. 173/90", que había derogado la ley 23.667.

Esto implica que el Congreso Nacional ha tenido un conocimiento de modo y por un lapso suficientes de la situación planteada en autos, sin que haya mediado por su parte rechazo de lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, ni repudio de conductas análogas por parte de aquél, que por el contrario ratifica.

La consolidación de la deuda pública interna, por otra parte, era finalidad que el Congreso había expresado como lo demuestra el art. 38 de la ley 23.697.

26) Que respecto de la eficacia a la que se hizo mención en la segunda salvedad arriba apuntada, es necesario formular ciertas especificaciones derivadas de las circunstancias en que se desenvuelven los fenómenos económicos en la República.

Las violentas fluctuaciones económicas asentadas, antes que las reales afecciones de la riqueza del país, en cuestiones de índole financiera y monetaria no fueron desconocidas en el siglo XIX ni anteriormente, pero sí los remedios de política económica que la ciencia que estudia este sector de la realidad social fue elaborando, recogiendo penosas experiencias nacionales y extranjeras. Tal, por ejemplo, la valoración de decisiones no preanunciadas, para gobernar problemas de devaluación y todos aquellos en que la pública deliberación previa de los pormenores técnicos malograría toda efectividad de las medidas políticas.

---

(6) Fallos: 312:555

La transparencia de las decisiones públicas, ínsita en la forma republicana de "gobierno" puede así confrontarse con la necesidad de preservación de la vida misma de la Nación y el Estado. Esto no implica subordinar el fin a los medios, preferencia axiológica que es conocida fuente de los peores males que puede padecer la sociedad, pero sí adaptar los tiempos de esa transparencia, pues de otro modo todo remedio en la materia podría resultar ineficaz.

Este cambio de circunstancias había motivado ya con anterioridad disposiciones en materias semejantes, como es el caso del dec. 1096/85. Parece evidente que tanto en este último caso como en el que aquí nos ocupa, la eficacia de la medida adoptada —cuya conveniencia y acierto es, como se verá, extraña a la valoración judicial—, depende en forma fundamental de la celeridad con que se adopte y ponga vigencia y, en este aspecto, la prudencia y el recto juicio del poder administrador no deben ser subestimados en el juzgamiento en esos motivos o razones, que se relacionan con hechos que, como los económicos, afectan gravemente la existencia misma del Estado y se vinculan con el bien común (Villegas Basavilbaso, Benjamín, "Derecho administrativo", t. I, p. 290 y sigts., Buenos Aires, 1949).

27) Que a más de que las propias decisiones públicas en materia económica se conviertan en nuevos factores que inciden decisivamente en esa actividad, tal incidencia hace además enormes los efectos de cualquier trascendido o suposición sobre cuál será la actitud futura del gobierno. La actividad económica siempre ha dado gran importancia para su guía a la información; de ésta, así como de las previsiones que puedan inferirse a través de los datos obtenidos, depende la posibilidad de hacer operaciones rentablemente positivas. Especialmente en épocas de crisis —y de ello tenemos lamentablemente amplia experiencia propia que agregar a la universalmente reconocida— se otorga a toda información, sea ésta real o un mero rumor, una trascendencia desmedida, tan patológica como lo es la situación misma en que se produce.

Tal situación enfermiza tiene un efecto también enfermizo en lo que regularmente no debe ser sino un elemento en que funden sus previsiones los particulares, como es la información, en este caso anticipada, de los actos públicos. Se produce así un cuadro donde la necesidad de un remedio es tan fuerte, como inoperante se haría él si fueran sus pormenores conocidos por los particulares, que usarían de inmediato tales noticias para perseguir su propio provecho individual, coartando toda posibilidad de solución en el campo de los intereses de la sociedad toda.

28) Que, en tal sentido, esta Corte había reconocido ya hace tiempo la existencia de problemas que —como el que es materia de la disposición cuestionada— demandan una particular celeridad a fin de no frustrar su solución frente a procesos comúnmente rápidos y difícilmente controlables, cuyo remedio requiere el conocimiento de datos o factores acerca de los cuales es natural que la autoridad administrativa posea una más completa información, obtenida merced a su contacto cotidiano e inmediato con la realidad económica y social del país (Fallos: 246:345).

29) Que inmersos en la realidad no sólo argentina, sino universal, debe reconocerse que por la índole de los problemas y el tipo de solución que cabe para ellos, difícilmente pueden ser tratados y resueltos con eficacia y rapidez por cuerpos pluripersonales.

La confrontación de intereses que dilatan —y normalmente con razón dentro del sistema— la toma de decisiones, las presiones sectoriales que gravitan sobre ellas, lo que es también normal, en tanto en su seno están representados los estados provinciales y el pueblo —que no es una entidad homogénea sino que los individuos y grupos en él integrados están animados

por intereses muchas veces divergentes— coadyuvan a que el Presidente, cuyas funciones le impone el concreto aseguramiento de la paz y el orden social, seriamente amenazados en el caso, deba adoptar la decisión de elegir las medidas que indispensablemente aquella realidad reclama con urgencia impostergable.

Esto no extrae, sin embargo, como ya se dijo, la decisión de fondo de manos del Congreso Nacional, que podrá alterar o coincidir con lo resuelto; pero en tanto no lo haga, o conocida la decisión no manifiesta en sus actos más que tal conocimiento y no su repudio —confr. consids. 30 y 31— no cabe en la situación actual del asunto coartar la actuación del Presidente en cumplimiento de su deber inmediato.

De alguna manera ha sido el propio Congreso Nacional quien ha convalidado actuaciones semejantes del Poder Ejecutivo. No sólo disposiciones como el dec. 1096/86 pueden citarse en tal sentido, sino que en oportunidad de debatirse en la Cámara de Senadores de la Nación la ley 23.697, el miembro informante de la mayoría, Senador Romero, en relación al que sería art. 38 de aquella norma y que se refiere a la deuda pública interna decía que "El Poder Ejecutivo había establecido originalmente un mecanismo de reprogramación de la deuda pública interna, pero debido a los tiempos legislativos, y a la necesidad que tenía el Poder Ejecutivo de que no se produzcan los vencimientos, para contar con un texto legal, dictó el decreto 377 al que nosotros proponemos conferirle fuerza de ley" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1989, p. 1483).

30) Que, por otra parte, a través de la legislación que regula el funcionamiento del Banco Central de la República Argentina, el Congreso de la Nación ha concluido por delegar en este ente, subordinado al Poder Ejecutivo (confr. arts. 3º, inc. b y 4º, ley 20.539) buena parte de las funciones que la Constitución Nacional le confió en el art. 67, inc. 10. De este modo, esta "entidad autárquica de la Nación" (art. 1º) está facultada con carácter exclusivo para la "emisión de billetes y monedas" (art. 17, inc. a, y 20), los que "tendrán curso legal en todo el territorio de la República Argentina por el importe expresado en ellos" (art. 21). Esta facultad es de ejercicio especialmente libre si se tiene en cuenta que toda vinculación de la moneda fiduciaria nacional con una reserva de oro o divisas, como la que prevé el art. 24, se mantiene "transitoriamente en suspenso" (art. 53), transitoriedad que los hechos han revelado como notoriamente prolongada, más allá de los límites de lo provisorio, de donde cabe entender que el legislador, por su forma de actuar, ha concluido por conferirle estabilidad. Tal decisión, en definitiva, se compadece con lo que es tendencia generalizada de la política monetaria en la mayoría de los Estados desde el abandono, de hecho y de derecho, del denominado "patrón oro", en sus diversas variantes.

Coherentemente se ha abandonado la obligación —ficta en la casi totalidad de la historia de la moneda argentina— que establecían legislaciones anteriores en la materia de convertir billetes por oro o divisas, aunque previendo ellas mismas la suspensión de su vigencia (confr. arts. 41 y 58, ley 12. 155, 29 y 58, dec.-ley 8503/46, 23 y 53, ley 13.571, 24 y 47 del dec.-ley 13. 126/57).

31) Que tal actitud del Poder Legislativo configura una muestra de su decisión de confiar a un organismo dependiente del Poder Ejecutivo el establecimiento de políticas en una materia de alta complejidad técnica y que requiere, según lo muestra la experiencia nacional y extranjera, de decisiones rápidas, cambiantes y variadas, ajustadas a circunstancias originadas en la realidad económica, dentro y fuera de las fronteras del país, y muchas veces ajenas a los designios de los gobiernos, que no pueden someterlas en modo alguno a su completa voluntad.

Ello no puede dejar de evaluarse en el momento de juzgar la adopción por parte del Poder Ejecutivo de medidas en temas que, en lo esencial son de naturaleza monetaria, aunque afecten de algún modo —como no deja de hacerlo toda política monetaria— el cumplimiento de obligaciones. El Poder Ejecutivo, al actuar como lo ha hecho en el caso, sólo ha continuado, en última instancia, cumpliendo con la misión de proveer al país de una regulación monetaria que el Congreso le ha confiado de larga data, delegación que no parece desprovista de racionalidad, si se atiende a las peculiaridades señaladas de la materia, las que se han agudizado desde aproximadamente el primer cuarto de nuestro siglo.

32) Que, superados los reproches constitucionales vinculados con el origen de la norma, cabe ahora continuar —siempre en el marco del examen de su constitucionalidad— confrontándola con aquellos de los superiores principios de nuestra Ley Fundamental que interesan a su contenido.

Esta tarea impondrá atender a la necesidad de asegurar la unión nacional y el bienestar general. También se deberá desentrañar, en lo que al caso concierne, el sentido de los arts. 14, 16, 17 y 29 de la Constitución Nacional, y de los poderes de emergencia que en ella se integran.

33) Que es de importancia capital la preservación de la "unión nacional", entendida en el caso en el marco de la promoción del "bienestar general" en los niveles de lo posible, de modo que ni aquella unión ni este bienestar se tornen en ilusorios por exigencias inadecuadas, ni sean abandonados pasivamente por los poderes llamados a preservarlos. Es de recordar, también, en relación al caso que es función del Presidente la "administración general del país", término este, "administrar" que por su raíz etimológica y su contenido semántico muestra la vinculación entre deberes y poderes que es de la esencia de la función de ese magistrado; no sólo dispone de los últimos, sino que no puede en ocasiones omitir su uso, soslayando el cumplimiento de los primeros. Es la suya, en el cumplimiento del plan del constituyente, quizás la responsabilidad de proveer de la manera más inmediata, a la continuidad de la vida del Estado.

Por otra parte, es de esencial importancia en el caso evitar que "las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna". Esto se impondrá no sólo al Congreso y las Legislaturas, sino que es máxima que guía a todo Poder del Estado. Su completo acatamiento se impone no sólo frente a "gobiernos", sino también frente a "persona alguna", vocablos que indican a la multitud de actores de la vida nacional, en lo especial para este caso, de la económica, y que hará insoslayable la consideración de la génesis perversa de la deuda interna, que el decreto en cuestión enfrenta.

34) Que en relación a la unión nacional, es de señalar que los representantes del pueblo de la Nación, cuando se reunieron en Congreso General Constituyente, no lo hicieron de un modo espontáneo y ni se propusieron la fundación "ex nihilo" de un cuerpo político. Actuaron por voluntad y elección de las provincias que la componían y lo hicieron en cumplimiento de pactos preexistentes.

Los pactos que suscribieron alientan el deseo de concretar la unidad nacional, que sólo se logró tras el proceso de organización constitucional, consolidado entre 1853 y 1860.

35) Que la constitución de la unión nacional implica también la de asegurar su continuidad y supervivencia. Este es un principio que proporcionará una guía segura y perdurable. Cuando los sucesos que conmuevan a la vida de la sociedad amenacen llevarla a la anomia y la inviabilidad de la vida política organizada, como puede ser hoy el resultado del descalabro

económico generalizado, del mismo modo que ayer lo fue la discordia entre las provincias, allí deben actuar los Poderes del Estado para evitar que se malogren aquellos esfuerzos, dilatados y penosos, retrotrayendo al país a estadios superados de fragmentación, desorden, falta de un imperio extendido del derecho.

La tarea permanente de "constituir la unión nacional" tiene por problema central hoy asegurar la supervivencia de la sociedad argentina. La sanción del decreto en cuestión debe verse como un capítulo actual de esa tarea, diferente a la propuesta en el pasado, como diferentes son sus protagonistas. Pero en todas las épocas, la finalidad de esa tarea es en sustancia igual.

Son las exigencias de la vida política de un país, la razón de ser de las constituciones. La vida real del país, su situación económica, política y social son la fuente eficaz del texto; la existencia o no de antinomias entre el texto y la vida real, daría lugar a que el país —en definitiva— desenvuelva su existencia dentro o fuera de la Constitución. Las constituciones son fuentes de derecho. Las realidades políticas son hechos. Cuando las primeras no interpretan a las segundas, éstas fracasan, cuando las reflejan, triunfan. Las más bellas creaciones, las más justas aspiraciones, las más perfectas instituciones no suplen la naturaleza de las cosas.

36) Que sentados cuáles son los principios guías, se debe tratar ahora cuál es la extensión de las facultades de los poderes públicos, frente a situaciones de emergencia. Empero, cabe aclarar que los aspectos de esta causa vinculados con el Gobierno, administración de la hacienda y patrimonio públicos, y las políticas respectivos, son materia propia de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Desde luego compete al tribunal, en punto a los actos dictados en esas materias decidir, en casos judiciales, acerca de su legalidad, especialmente en cuanto concierne a su confrontación con la Constitución Nacional. Pero no de su acierto, oportunidad o conveniencia. Tan correcto es afirmar que en la esfera que le es exclusiva, la competencia del Poder Judicial debe ser ejercida con la profundidad y energía que mejor respondan a los mandatos de la Constitución y de las leyes, y particularmente de la confianza que el pueblo depositó en este Poder, como que una de sus misiones más delicadas es saber mantenerse en la esfera de sus funciones, no invadiendo las atribuidas a los otros departamentos de Gobierno.

37) Que, sentado ello, la cuestión gira alrededor de las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo ante situaciones de emergencia.

Como principio, el legislador está facultado para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al Gobierno de la Nación. En correspondencia con los fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución, aquél cuenta con las facultades constitucionales necesarias para satisfacer los requerimientos de la sociedad, poner fin a los estados de emergencia y conjurar cuanto ponga en peligro la subsistencia del Estado. Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, se puede "sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos". No se trata de reconocer grados de omnipotencia al legislador ni de excluirlo del control de constitucionalidad, sino de no privar al Estado de las medidas de gobierno que conceptualice útiles para llevar un alivio a la comunidad.

En esencia, se trata de hacer posible el ejercicio de las facultades indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, "de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías, además de correr el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal", puedan alcanzar

un grado de perturbación social acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional (Fallos: 172:31).

38) Que corresponde a los poderes del Estado proveer todo lo conducente a la prosperidad del país y al bienestar de sus habitantes, lo que significa atender a la conservación del sistema político y del orden económico, sin los cuales no podría subsistir la organización jurídica sobre la que reposan los derechos y garantías individuales. Para que éstas tengan concreta realidad, es esencial la subsistencia del Estado, de su estructura jurídica y su ordenamiento económico y político. Su existencia hace posible el disfrute de los derechos de la libertad y del patrimonio que asegura la Constitución. "Cuando por razones de necesidad, sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que puede hacerse de esa propiedad, no hay violación del art. 17 de la Constitución Nacional, sino una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis. En el sistema constitucional argentino, no hay derechos absolutos y todos están subordinados a las leyes que reglamentan su ejercicio".

39) Que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161).

40) Que Horacio R. Larreta, en su dictamen del 6/9/34, en el recurso extraordinario deducido por Oscar A. Avico contra Saúl C. de la Pesa sobre consignación de intereses, enumeró los cuatro requisitos que debe llenar una ley de emergencia para que su sanción esté justificada, y que ya habían sido mencionados por el Chief Justice Hughes, en el caso "Home Building v. Blaisdell": "Es necesario para ello: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima, la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria". El juez Hughes, presidente del tribunal, apoyó su voto en estos fundamentos: "Si el Estado tiene poder para suspender temporalmente la aplicación de los contratos en presencia de desastres debidos a causas físicas, como terremotos, etc., no puede darse por inexistente ese poder cuando una urgente necesidad pública que requiere el alivio es producida por causas de otra índole, como las económicas. No sólo se invocan en los contratos las leyes existentes a fin de fijar las obligaciones entre las partes, sino que se introducen en ellos también las reservas de atributos esenciales del poder soberano, como postulados del orden legal. El criterio de proteger a los contratos contra su invalidación presupone el mantenimiento de un gobierno en virtud del cual son valederas las obligaciones contractuales. Dicho gobierno debe retener la autoridad adecuada para asegurar la paz y el buen orden de la sociedad. Este principio de armonizar las prohibiciones constitucionales con la necesaria conservación del poder por parte del Estado ha sido reconocido progresivamente en las decisiones de esta Corte. Aunque se evite una sanción que pudiera permitir al Estado adoptar como política el repudio de las deudas o la destrucción de los contratos, o la negación de los medios para llevarlos a la práctica, no se deduce de ello que no hayan de producirse situaciones en las que la restricción temporal de esos medios no cuadre con el espíritu y el propósito del artículo constitucional. Recordando la advertencia de Marshall, agregaba el juez Hughes, que no hay que olvidar que la Constitución fue sancionada con el propósito de que

rigiera en épocas venideras por lo que su interpretación debe adaptarse a las crisis que sufren las relaciones humanas".

41) Que el juez Hughes en el fallo al que nos referimos, resumiendo las decisiones de la Corte Suprema americana dijo: "es manifiesto, de la revista que hacemos de nuestras decisiones que ha habido una creciente valorización de las necesidades públicas y de la necesidad de encontrar fundamento a una avenencia razonable entre los derechos individuales y el bienestar público. La limitación del dominio público, la presión del constante aumento de la población, la interdependencia de las actividades de nuestro pueblo, y la complejidad de nuestros intereses económicos, han conducido inevitablemente hacia una creciente utilización de la organización social, con el objeto de proteger las bases mismas de la actividad individual. Donde, en tiempos pasados, se pensaba que sólo los negocios (o asuntos) de los individuos o de las clases sociales estaban comprometidos y que los del Estado apenas estaban remotamente rozados, posteriormente se ha encontrado que estaban directamente afectados los intereses fundamentales del Estado; y que la cuestión ya no es más solamente la de un contratante contra otro, sino del uso de los medios razonables para salvaguardar la estructura económica sobre la cual reposa el bienestar de todos. No es admisible la réplica de que esta necesidad pública no fue comprendida (o sospechada) un siglo ha, ni insistir en que aquello que significó el precepto constitucional según el criterio de entonces, deba significar hoy según el criterio actual ('vision of our time'). Si se declarara que la Constitución significa hoy, lo que significó en el momento de su adopción, ello importaría decir que las grandes cláusulas de la Constitución deben confinarse a la interpretación que sus autores les habían dado, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo, y ello expresaría su propia refutación. Para prevenirse contra tal concepto estrecho, fue que el presidente de la Corte, Mr. Marshall expresó la memorable lección: 'No debemos olvidar jamás que es una Constitución lo que estamos interpretando (Mc. Culloch v. Maryland, 4 Wheat 316, 407) una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas crisis de los asuntos humanos'. Cuando consideramos las palabras de la Constitución, dijo la Corte, en 'Misouri v. Holland', 252 U. S. 416, 433, debemos darnos cuenta (o hacernos cargo: 'realize') que ellas dieron vida a un ser cuyo desarrollo no pudo ser previsto completamente por sus creadores mejor dotados ... El caso que examinamos debe ser considerado a la luz de nuestra experiencia...".

"El principio de esta evolución es, como lo hemos visto, que la reserva de un uso razonable del poder del Estado está contenida en todos los contratos, y no hay una mayor razón para rechazar la aplicación de este principio tanto a las hipotecas de Minnesota cuanto a los arrendamientos de Nueva York".

"Aplicando el criterio establecido por nuestras decisiones, concluimos que: 1) existía en Minnesota una emergencia que dio una ocasión adecuada para el ejercicio del poder reservado del Estado a fin de proteger los intereses vitales de la comunidad; 2) la ley fue dirigida a un fin legítimo, es decir, no fue para mera ventaja particular de los individuos sino para la protección de un interés fundamental de la sociedad; 3) en vista de la naturaleza de los contratos en cuestión —hipotecas de incuestionable validez— el alivio, proporcionado y justificado por la emergencia, a fin de no contravenir la cláusula constitucional, sólo podía ser apropiado a esa emergencia bajo condiciones razonable; 4) las condiciones sobre las cuales es prorrogado el plazo de redención no parece ser irrazonable...".

42) Que tanto en nuestro derecho como en el de los Estados Unidos de América, las leyes dictadas en situaciones de emergencia, no se consideraron a extramuros de la Constitución Federal por desconocimiento del derecho de propiedad, cuando se limitaron a no suspender

indefinidamente la ejecución de los derechos del acreedor, ni dificultaron el cumplimiento de las obligaciones con plazos excesivamente largos. Es que no está en juego el dominio eminente del Estado, sino los límites del poder de policía con vistas a todas las grandes necesidades públicas. Y ese límite, del cual nunca podrá pasar, es el de la propiedad privada no susceptible de ser tomada sin declaración de utilidad pública y previamente indemnizada. De ahí que la validez constitucional de estas leyes se sustenta en que no afectan el contenido mismo de la relación jurídica, ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación. "En situaciones de emergencia o con motivo de ponerles fin, se ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente los efectos de los contratos libremente convenidos por las partes, siempre que no se altere su substancia, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole". Sólo se ha exigido que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías individuales o las restricciones que la Constitución contiene en salvaguardia de las instituciones libres.

43) Que así como el derecho adquirido se caracteriza por su incorporación en grado de identidad con la propiedad, trátese de derechos reales o personales, de bienes materiales o inmateriales; el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin. La etiología de esa situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el Estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución. Pero esa sola circunstancia no es bastante para que las normas repugnen al texto constitucional, pues todos los derechos están limitados por las leyes reglamentarias que, sin desnaturalizarlo, dictare el legislador. "Su restricción debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la substancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales" (Fallos: 243:467).

44) Que esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no se altere la substancia de unos y otras (Fallos: 243:467), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). En estos casos, el Gobierno "está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que contiene la Constitución". "No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado" (Fallos: 171:79) toda vez que "acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios" (Fallos: 238:76). La distinción entre la substancia de un acto jurídico y sus efectos contribuye a la transparencia de la doctrina de la legislación de emergencia, admitiendo la constitucionalidad de la que restringe temporalmente el momento de ejecución del contrato o la sentencia, "manteniendo incólume y en su integridad la sustancia de los mismos, así como la de los derechos y obligaciones que crean o declaren". Que "en tiempos de graves trastornos económico-sociales, el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se los mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellos, que han sido fecundos para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer de política eficiente frente a

la crisis. En un estado de emergencia, cuya prolongación representa, en sí misma, el mayor atentado contra la seguridad jurídica" (Fallos: 243:479, 481, consids. 14 y 19).

45) Que el ejercicio del poder público sobre personas y bienes tiende en nuestro país, a la protección no sólo de la seguridad, la moralidad y la salubridad, sino que se extiende al ámbito económico y social en procura del bienestar general. En esta orientación es incuestionable la influencia de la doctrina y jurisprudencia norteamericanas. Pero su punto de partida es inconmovible. Ningún derecho reconocido por la Constitución tiene carácter absoluto. La limitación de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Se trata en realidad de la regulación legislativa de los derechos establecidos en la Constitución, su uso y disposición en armonía con los intereses de la sociedad (Villegas Basavilbaso, Benjamín, "Derecho administrativo", t. V, págs. 73 y sigts., Buenos Aires, 1954; Fallos: 172:21).

46) Que el tribunal ha sostenido —tras recordar que la Constitución Nacional no reconoce derechos absolutos— que en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad (Fallos: 200:450). Surge del mismo fallo el carácter transitorio de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales. Esta "emergencia", término que indica una ocurrencia que nace, sale y tiene principio en otra cosa (conf. Real Academia Española, Diccionario, vocablos "emergencia" y "emergente") se asocia así a "urgencia", al tiempo que se opone a "sosiego" y "normalidad".

Por otra parte, se exigió ya en Fallos: 173:65 que la situación de emergencia debía ser definida por el Congreso, circunstancia que en la especie aparece cumplida mediante las leyes 23.696 y 23.697.

A partir de estos requisitos, concluyó por consolidarse en la doctrina un condicionamiento de la posibilidad de la legislación de emergencia donde tales requisitos ocupaban un lugar central, unidos a otros, como la transitoriedad y la indiscutible exigencia de razonabilidad y la presencia de un interés público (conf. voto concurrente en Fallos: 243:467, consid. 7º).

Pareció a veces que la emergencia sólo cabía ante lo imprevisto, lo urgente, y que se ligaba a lo transitorio. Esa vinculación entre estas palabras no es sin embargo plenamente adecuada.

Ya el voto del presidente del tribunal, doctor Alfredo Orgaz, en Fallos: 243:449, observaba que la "temporariedad" que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses. Todo lo que cabe afirmar razonablemente es que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado.

Estas consideraciones, elaboradas a los efectos de evaluar la duración de medidas tomadas ante emergencias, pueden trasladarse a la consideración de los antecedentes de la situación misma. Así, el prolongado lapso de gestación de la deuda interna argentina no obsta a que su solución sólo pueda pasar por medidas calificables como de emergencia.

47) Que el derecho de "emergencia" no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda. Arribar a la unión nacional no fue tarea fácil, como no lo fue establecer la Constitución (Fallos: 191:388). Junto

a derechos cuyo goce la Constitución establece para todos los habitantes, ella agrega que tal goce se hará conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 14) sin desnaturalizar a aquéllas (art. 28), y se refiere a la unión nacional, a la forma de gobierno y a la organización de los poderes, y se proyecta para nuestra posteridad, es decir, que erige una organización nacional cuya vitalidad es tan esencial como aquellos derechos particulares, como que en ella descansa la efectiva seguridad de éstos. Es por esto que el bienestar que tiene en miras es el bienestar general, entendido como marco y no como negación del particular.

Hay pues en la Constitución Nacional contenidos derechos y proyectos de alcance diferente. La cuestión es, para los jueces, determinar la legitimidad de la extensión que se les haya concedido en cada caso. El problema, pues, no se circunscribe al análisis del ejercicio del poder de policía, sino que reside en un juicio axiológico en el que están involucrados principios constitucionales diversos y que debe resolverse atendiendo a las circunstancias de la causa.

48) Que en lo que al caso interesa, se cumple con el requisito relacionado con el carácter "de emergencia" de la legislación en cuestión. Se tratan las impugnadas de normas destinadas a poner fin a la grave situación de orden económico que afectó al sistema financiero argentino. En tal sentido no puede dejar de señalarse el perverso mecanismo que, formado por múltiples impulsos, generó la desmesurada y creciente deuda interna argentina, que el decreto en cuestión buscó remediar.

Este mecanismo, es de público y notorio, a través de un proceso que se alimentaba a sí mismo, mantenía a la sociedad entera en el estancamiento o el empeoramiento económico, de un modo para el que no se avisoraba una salida espontánea. Era evidente la necesidad de alguna acción de gobierno al respecto; es más, la obligación de la autoridad pública de buscar la provisión de algún remedio. No es función de un tribunal de justicia pronunciarse por cuál debió ser tal remedio; sólo constatar su necesidad y razonabilidad. La primera está suficientemente fundada, la segunda surge de la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen. Tampoco son, en su sustancia, novedosos.

49) Que no es novedosa la necesidad en que se ha visto el Poder Ejecutivo de adoptar medidas que por su contenido incursionan en materias análogas a las tratadas en el dec. 36/90. El decreto del 29 de mayo de 1876, Registro Nacional 10.553, autorizó al Directorio del Banco Nacional a suspender la conversión de billetes en razón "al estado tumultuoso en que se verifica la conversión" "debiendo darse cuenta inmediata al Honorable Congreso de esta resolución, que se adopta, sólo por la gravedad de las circunstancias...".

El del 6 de junio de 1876, Registro Nacional 10.559, declaró de curso legal monedas metálicas extranjeras teniendo en cuenta "la situación anormal que se ha producido en el orden económico del país a consecuencia de las operaciones de cambios", con la consecuencia de "producir una funesta perturbación para los intereses públicos".

50) Que los objetivos perseguidos por el dec. 36/90 fueron —como se señala en el recurso interpuesto por el Banco Central— "a) cortar abruptamente el proceso inflacionario que desgarra a la sociedad; b) inducir la baja primero y luego la estabilización del precio del dólar y de todos los bienes de la economía; c) recuperar el valor adquisitivo de la moneda nacional, y d) que las entidades financieras honren sus obligaciones en australes a plazo fijo mediante la entrega de Bonex 1989".

51) Que, en suma, el dec. 36/90 y las comunicaciones del Banco Central con él vinculadas fueron dictados en el contexto de una crítica situación generada por acontecimientos extraor-

dinarios que en su momento dieron lugar a las leyes 23.696 y 23.697. Sustancialmente, aquel decreto ordenó que las imposiciones que excediesen de determinada cantidad fuesen abonadas con los títulos de la deuda pública denominados "bonos externos, serie 1989".

52) Que, al acudir a ese medio de pago se produjo una fuerte reprogramación de vencimientos, más no necesariamente una "quita" como podría suponerse en un primer como no menos superficial análisis de la cuestión. Ello es así, pues aun admitiendo que la paridad de mercado del medio de pago elegido fuese inferior a la nominal, de tal circunstancia no se sigue necesariamente que, en valores reales y frente al proceso verdaderamente descontrolado de inflación que se había desatado, aquella "quita" haya efectivamente ocurrido.

53) Que, en tal sentido, esta Corte ya tuvo oportunidad de señalar, a propósito del "desagio" establecido por el dec. 1096/85 —otro aparente supuesto de quita—, que el progreso de reclamos como el de que se trata requiere la demostración el gravamen concretamente sufrido. Esto es, que el valor adquisitivo de las sumas convertidas a la fecha en que se efectuó el pago resultaba inferior al que correspondería a la suma a la que tenía originariamente derecho la actora de haberse mantenido el proceso inflacionario en valores similares a los imperantes en la época del nacimiento del crédito (confr. doct. de las causas: L.376/XX "Provincia de La Pampa c. Albono S. A., Esteban s/ consignación", del 28/6/88, y M.549.XXII "Milano, Miguel A. c. Banco Central s/cobro de australes", del 24/8/89, entre varios otros).

54) Que esto no significa que, en relación a los que aducen haber sido afectados por el decreto en cuestión, no se deberá tener en cuenta sus derechos personales, pero que debe aceptarse que su determinación se haya efectuado por los poderes públicos atendiendo al rol que cumplían en el mecanismo existente en la economía argentina, y que aparecía de público y notorio como negativo y perjudicial para la sociedad toda, en la que se incluyen los propios actores. Esta Corte exige como requisito común del recurso judicial el "gravamen"; es obvio que en el caso éste no puede encararse sino en dos dimensiones temporales diversas: la inmediata, donde cobraron los actores tipos y cantidades de valores diferentes a las previstas, lo que en esa duración pudo afectar sus intereses; y en una dimensión mayor, donde pesan el potencial beneficio de la sociedad y de todos y cada uno de sus miembros, que en el caso individual de cada actor debería sopesarse. No deja de surgir, en términos realistas y simples la pregunta: ¿Qué beneficio hubieran obtenido a la postre los actores, llevándose sus australes hacia la vorágine del proceso inflacionario? ¿En qué situación estarían hoy? ¿En qué situación concluirían por estar cuando efectivicen sus créditos? Estas preguntas pueden mover a diversas respuestas, pero es claro que no surge una que indique claramente la dimensión de la afección de los intereses de las partes y cuál sería su situación de haber mantenido el Poder Ejecutivo la conducta pasiva de permitir "hic et nunc" los pagos como en definitiva se pretende.

55) Que, por otra parte, si se quisiera ver una mengua en los créditos presuntamente afectados, ésta no sería sino uno de los típicos efectos derivados de cualquier devaluación o medida similar. Ellas no son novedosas en la legislación argentina y comparada, ni tampoco tribunal alguno ha encontrado genéricamente en ellos fuente de responsabilidad estatal. Y si bien las devaluaciones o actos equivalentes no provocan regularmente menoscabo en las sumas nominales, de lo que se trata es de no perder de vista la esencia de las cosas. Desde esta perspectiva, no puede negarse que da lo mismo que la moneda pierda poder adquisitivo o de compra si se reduce su cantidad nominal, que si ésta se mantiene pero con motivo de la intervención gubernamental aumenta el precio de los restantes bienes y cosas del mercado, sin los cuales el dinero carece de sentido. La real afectación del valor, en estos supuestos, de la moneda es lo que interesa y no puede perderse de vista sin riesgo de incurrir en conclusiones equivocadas.

56) Que, en definitiva, de las medidas adoptadas por el gobierno no resulta menoscabo de la propiedad protegida por el art. 17 de la Constitución Nacional. Porque, como se expuso al examinar genéricamente los distintos problemas que plantea la "emergencia", no hay violación del art. 17 citado cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no prive a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad. Antes bien, hay una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que, paradojalmente, también está destinada a proteger los derechos presuntamente afectados que corrían el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación del sistema económico y financiero.

57) Que, podría, empero, objetarse la medida con sustento en la violación de la garantía de la igualdad contemplada en el art. 16 de la Constitución Nacional. Se aduciría que en la devaluación toda la sociedad resulta afectada, mientras que con medidas como la del dec. 36/90 sólo resulta perjudicado un sector de ella. Este planteo hace necesario recordar que, como en todo tiempo fue interpretada por el tribunal, la garantía de la igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos: 7:118; 95:327; 117:22; 123:106; 126:280; 127:167; 132:198; 137:105; 138:313; 143:379; 149:417; 151:359; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97; 300:1084; 306:1560; entre otros), por lo que tal garantía no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes (Fallos: 182:399; 236:168; 238:60; 251:21, 53; 263:545; 264:185; 282:230; 286:187; 288:275; 289:197; 290:245, 356; 292:160; 294:119; 295:585; 301:1185; 306:1560; y otros), en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución (Fallos: 181:203; 182:355; 199:268; 238:60; 246:70, 350; 103:318; 247:414; 249:596; 254:204; 263:545; 264:185; 286:166, 187; 288:224, 275: 325; 289: 197; 294:119, 343, 295:138, 455, 563, 585; 298:256; 299:146, 181; 300:1049, 1087; 301:1185; 302:192, 457; 306:1560).

58) Que, en el caso, no se ha vulnerado el principio de igualdad ante la ley, tema decisivo para resolver la cuestión. Ello es así, en tanto es claro que la situación de autos es análoga como pudo comprobarse en sus efectos a una devaluación. Tal medida de gobierno, en las ocasiones en que fue dispuesta, según concorde parecer de la ciencia económica, ha afectado siempre y en cada caso, no sólo los bienes de la generalidad de los individuos que componen el cuerpo social, sino que también ha trasladado sus consecuencias de modo positivo o negativo, sobre los intereses de diferentes sectores de la sociedad; así, por lo común, los intereses de importadores y exportadores, productores primarios e industriales, rentistas y asalariados, etc., se ven favorecidos los unos en medida similar a la que se ven perjudicados otros.

Estos perjuicios que afectan a ciertos sectores, son correlato casi inevitable de muchas medidas de gobierno. El sector en principio perjudicado en este caso —en principio, pues, es como se señaló, incierta la realidad y entidad final del perjuicio aducido— no aparece como irrazonablemente elegido por dos órdenes de razones: el uno de índole técnica, pues era por el manejo de determinado tipo de depósitos bancarios por donde debía pasar ineludiblemente el remedio arbitrado. La otra, de índole patrimonial, pues la imposición de tales depósitos y a partir de la cantidad propuesta, es señal en la generalidad de los casos de una correlativa capacidad económica, que aventa la medida de una inequitativa elección de aquéllos sobre quienes la medida percutiría. En definitiva, no se advierte una distinción formulada con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, o de ilegítima persecución.

59) Que de lo expuesto surge la validez de los poderes puestos en juego por el legislador y la razonabilidad del modo como los ha ejercido. El mérito, oportunidad o conveniencia de su decisión no es tema que incumba decidir al Poder Judicial. No escapa empero a esta Corte la lamentable situación en que puedan hallarse muchos de los afectados. Sin embargo, si alguna solución tiene el problema, parecería que debe buscarse en el porvenir y no pretender extraerla del pasado a través de la exigencia a todo evento de derechos otrora reconocidos. Esto hace que se suponga formular algunas reflexiones sobre la materia.

Es obvio que afectan a la sociedad argentina características que bien se han calificado como patológicas, como es el deterioro, continuado por décadas, de la economía argentina —hecho de público y notorio— unido a un desconocimiento empecinado por la sociedad en admitirlo, pretendiendo conservar sistema otrora factibles, aun al extremo de romper con los lazos mínimos de solidaridad para mantener la indispensable cohesión de la comunidad. Es evidente que nadie puede pagar con recursos de los que no dispone; es también evidente que del deterioro antes señalado no cabe detraerse, aduciendo derechos individuales, nobles principios en sí mismos, pero no menos nobles que los que interesan a la subsistencia de las instituciones sociales que son precisamente las únicas que puedan asegurar eficazmente la vigencia de aquéllos. Es una actitud de enfermiza contradicción social la que pretende que dichas instituciones sociales cumplan con la prestación de beneficios con los que no puedan cumplir, o previstos en épocas distintas, al costo de verse confrontadas con la imposibilidad de su subsistencia.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, se deja sin efecto la sentencia apelada y se rechaza la demanda. Costas por su orden en todas las instancias, atento a que el actor pudo considerarse con derecho a litigar. RICARDO LEVENE (H.) — MARIANO A. CAVAGNA MARTINEZ — CARLOS S. FAYT — AUGUSTO C. BELLUSCIO *(en disidencia de fundamentos)* — RODOLFO C. BARRA — JULIO S. NAZARENO — JULIO OYHANARTE *(en disidencia de fundamentos y según su voto)* — EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JULIO C. OYHANARTE

1º) Que los actores dedujeron demanda de amparo contra el Estado Nacional y el Banco Central de la República Argentina y peticionaron la declaración de inconstitucionalidad del dec. 36/90 y de las disposiciones que lo reglamentan, así como el pago del capital y los intereses convenidos con una entidad bancaria. El tribunal *a quo* declaró la referida inconstitucionalidad e hizo lugar, en parte, al reclamo patrimonial formulado. La condena alcanzó sólo al Estado Nacional; contra ella se interpusieron los recursos extraordinarios de fs. 140 y 146 y la Cámara concedió el que había sido promovido por el único condenado.

2º) Que la procedencia formal del recurso es indudable, toda vez que el juicio versa sobre la alegada violación de garantías constitucionales y sobre la inteligencia y validez de normas federales.

3º) Que uno de los aspectos sustanciales de la causa es que la demanda reclama la tutela de derechos estrictamente personales, desprovistos de toda vinculación con la estructura y el funcionamiento de las instituciones públicas.

4º) Que, entre otros agravios, la recurrente aduce que la declaración de inconstitucionalidad de que aquí se trata no ha podido buscarse ni obtenerse por la vía ultrasumaria del amparo, argumento éste que debe ser examinado en primer término, ya que, si se lo acogiera,

correspondería desechar "in limine" la demanda sin entrar a considerar ninguna de las alegaciones que contiene (art. 3º, ley 16.986).

5º) Que el dec. 36/90 pertenece a la categoría de los llamados reglamentos de necesidad, como lo señala la sentencia apelada (consid. II, letra "b") y se desprende de lo que aquél dice en su consid. 9º y de su remisión al Congreso (dec. 158/90). Trátase, pues, de un acto equiparable a ley. El reglamento de necesidad —escribe Villegas Basavilbaso— "es sustancialmente un acto legislativo y formalmente un acto administrativo" ("Derecho administrativo", t. I, p. 285, ed. 1949). A mérito de ello, para facilitar el estudio del problema, en lo que sigue se dará por cierto que ese decreto es, en rigor, una ley. En asuntos como el que aquí se juzga la sustancia ha de prevalecer sobre la forma.

6º) Que, según lo dicho, el punto inicial y decisivo sobre el que corresponde pronunciarse es el que atañe a la debida inteligencia del art. 2º, inc. d) de la mencionada ley y a la posibilidad jurídica de reclamar en juicio de amparo declaraciones de inconstitucionalidad como la que aquí se pretende. El *a quo* da respuesta afirmativa a esta cuestión, con apoyo en la jurisprudencia del caso "Outón" (Fallos: 267:215), donde se resolvió que la disposición prohibitiva del art. 2º, inc. d) no es absoluta, de forma que la acción de amparo puede ser utilizada contra leyes, decretos y ordenanzas siempre que la inconstitucionalidad del acto impugnado sea "clara" y "palmaria" (véase consid. II, letra "e", del fallo recurrido).

7º) Que, con motivo de ello, es importante hacer, ante todo, un rápido análisis de la jurisprudencia relativa al tema, cuya evolución muestra diversas alternativas acerca de las cuales no existe suficiente claridad, lo que crea el riesgo de que se caiga en conclusiones erróneas.

En un primer momento, comprendido entre diciembre de 1957 y la vigencia de la ley 16.986, de octubre de 1966, el régimen del amparo quedó sometido exclusivamente a los pronunciamientos de la Corte Suprema, que, en lo que aquí interesa, establecieron que, "en principio", no es vía apta para el juzgamiento de la constitucionalidad de leyes (Fallos: 249:449, 569; 252:167; 253:15, entre muchos otros) o actos normativos de alcance general (Fallos: 263:222); y ello en razón de que su naturaleza ultrasumaria, "no permite debate suficiente de los derechos cuestionados" (Fallos: 249:221 y 449; 259:191 y otros). Interesa destacar que en el transcurso de este dilatado período de nueve años, el tribunal nunca hizo valer la reserva ("en principio") que de su lenguaje resultaba.

Durante la etapa siguiente, iniciada en marzo de 1966, se dictó, con el alcance antes visto, la sentencia del caso "Outón" y más tarde, coincidentemente, las de Fallos: 269:393 (con enérgica disidencia del doctor Chute) y Fallos: 270-268 y 289. Hubo cuatro decisiones, entonces, en el sentido preindicado, de las cuales dos recayeron sobre decretos reglamentarios y dos sobre decretos de alcance particular; y luego sobrevino un hecho especialmente significativo que ha sido subrayado en Fallos: 289:177, consid. 12: cuando apenas tenía poco más de un año de vigencia, aquella doctrina fue abandonada por los mismos jueces que la habían creado.

Tal abandono, como se sabe, se prolongó durante toda la tercera etapa, comenzada el 8/6/73. A través de sentencias como las de Fallos: 289:177; 291:560 y 591; 292:12, los integrantes del tribunal hicieron del aludido precepto una interpretación ceñida a su texto y negaron que el amparo pudiera emplearse para el control de constitucionalidad de las leyes. No es admisible, dijeron, "desvirtuar la prohibición en base a una interpretación que la deja de lado" (Fallos: 289:177, consid. 12).

De allí en adelante el tribunal aceptó y reprodujo la definición de que el amparo no autoriza, "en principio", el aludido control de constitucionalidad (Fallos: 300:200 y 1263; 306:1253; 307:141, 155 y 2271); y sólo en una oportunidad declaró la invalidez constitucional de un decreto, que revestía naturaleza de acto administrativo de alcance particular (Fallos: 304:1020). Por su parte, la sentencia de Fallos: 306:400 recayó sobre una resolución ministerial y la de Fallos: 308:115 sobre un amparo sujeto a normas provinciales. En este espacio de tiempo, desde julio de 1976, nada hay que pueda sustentar la apertura del control judicial dispuesta por la Cámara, máxime si se toma en consideración la real naturaleza del dec. 36/90 explicada en el consid. 5º.

8º) Que este sucinto resumen de antecedentes lleva a una conclusión inequívoca. La doctrina que el *a quo* hace suya no se aplicó nunca a una ley; fue abandonada por sus autores y severamente restringida por uno de ellos en Fallos: 269:393; y si en etapas posteriores se la mencionó fue sólo como definición genérica, como noción conceptual y no como fundamento de una decisión judicial concreta referente a leyes. Antes de esto, la jurisprudencia desarrollada hasta la sanción de la ley 16.986 usó la expresión "en principio" —es cierto— pero lo hizo, como en muchísimos otros supuestos, por razones de cautela y de elemental prudencia, para precaverse, indeterminadamente, ante la eventualidad de circunstancias futuras imprevisibles. De la larga evolución descripta se infiere, en consecuencia, que la doctrina del caso "Outón" muestra una marcada debilidad que la disminuye y aun la desdibuja, y que, por tanto, le quita la nitidez y el vigor que deben poseer los precedentes de esta Corte por tener genuina autoridad institucional (Fallos: 183:409 y los que en esta sentencia se inspiran). Si de alguna jurisprudencia puede hablarse en esta materia ella es, cabe repetirlo, la que surge del hecho revelador de que en los 33 años transcurridos desde la generación del amparo nunca éste haya sido aceptado como remedio procesal legítimo para la negación de la constitucionalidad de leyes.

9º) Que, dado que la ley 16.986 traduce en normas, casi al pie de la letra, los puntos esenciales de la jurisprudencia que la antecedió, no es concebible que el legislador haya ignorado que los precedentes que tuvo en vista usaban la expresión "en principio" con relación al problema en análisis, de forma que si no la incorporó al texto del art. 2º, inc. "d" fue, con toda evidencia, porque quiso eliminarla. Hubo, por consiguiente, una "exclusión" deliberada que los jueces no pueden desconocer ni mucho menos convertir en su opuesto, es decir, en una "inclusión" librada a su propio discrecionalismo.

10) Que la creencia de que la doctrina del caso "Outón" sólo autoriza con carácter excepcional el apartamiento del art. 2º, inc. "d" es inexacta. La ley 16.986 impone como requisito general, para todos los juicios de amparo, el de que la violación sea "manifiesta", es decir, "palmaria". En virtud de ello, exigir que esta última condición se cumpla no es introducir una excepción sino mantener la regla. El criterio de Fallos: 267:215, por ello, significa decidir que el reclamo de la declaración de inconstitucionalidad de leyes procede "siempre" que el amparo sea viable de acuerdo con el art. 1º. Lo que equivale a prescindir de la ley en toda hipótesis, o sea a derogarla en los hechos.

11) Que, por lo demás, si las cosas se miran desde otro ángulo, es elemental la reflexión de que el art. 2º, inc. "d" *"in fine"* no es el resultado del mero afán restrictivo del legislador. Entre otros objetivos, él responde a la previsión que figura en la primera frase del mismo inciso. En el amparo, como en toda contienda judicial imaginable, ha de asegurarse suficiente "amplitud de debate y prueba"; ante todo, para que los jueces cuenten con el debido esclarecimiento que es inherente a una buena administración de justicia; y además, para garantizar a los litigantes

la mayor plenitud razonable de su derecho de defensa. La Constitución reconoce derechos a las personas, claro, y también, naturalmente, al Estado y sus órganos, con la obvia salvedad de que los de estos últimos tienen la misma jerarquía que los de los primeros. Así sucede, vgr., con el derecho de defensa. No cabe pensar que quienes instituyeron el régimen del amparo se hayan propuesto que funcione con desconocimiento ni aun con debilitamiento de la garantía del art. 18 de que goza, también, la autoridad demandada. Así lo declaró el tribunal en sentencias como las de Fallos: 264:59 y 265:265; y es en razón de ello que la primera frase del art. 2º, inc. "d" dispone que si la controversia, por sus particularidades, exige debate y prueba mayores que los que la ley 16.986 contempla, el amparo queda de lado y se hace preciso acudir a otra vía procesal apta, preservadora de lo que a veces se llama "debido proceso" (Fallos: 295:281). Esta exigencia acompaña la acción de amparo desde su nacimiento.

12) Quizás el carácter absoluto que en el texto legal tiene la prohibición del amparo como medio para el control judicial de la constitucionalidad de las leyes provenga de que el legislador tuvo la convicción de que el ámbito procesal que ofrece —"sumarísimo", como condición de eficacia— es inadecuado e insuficiente con relación a un debate de semejante magnitud. Esa hipotética apreciación podría haber nacido en la circunstancia de que en el juicio de amparo no hay traslado de la demanda ni contestación de ella y la "autoridad" sólo esté facultada para presentar un "informe" sobre "antecedentes y fundamentos" de la "medida", dentro del plazo que el juez discrecionalmente fije (que en el *"sub lite"* fue de cinco días); y únicamente puede ofrecer una prueba que no exceda de la que sea posible producir en una sola audiencia; a lo que se suma el hecho de que —como sucedió en la causa— no se le corra traslado de la expresión de agravios del actor, si éste apela. Tal vez este conjunto de restricciones, y otras parecidas, hayan conducido a la prohibición del art. 2º, inc. "d" *"in fine"*, que, en la letra del precepto, tiene un carácter cerrado, riguroso, del que los jueces no pueden desligarse, sin que les sea permitido valorar su acierto o error.

13) Que para comprender la hondura del problema y sus proyecciones es útil recordar que una jurisprudencia antiquísima tiene establecido que la declaración de inconstitucionalidad de una ley es un acto de "suma gravedad" en que debe verse "la 'última ratio' del orden jurídico" (Fallos: 300:241 y 1087; 301:1062; 302:457 y otros) y va de suyo que esta insuperable relevancia del asunto hace que el debate que a él corresponde deba tener dimensiones que superen ampliamente a las que son propias de lo ultrasumario. Así lo dijo enérgicamente el tribunal en el caso "Schmidt, Eugenio" (Fallos: 25:347, consid. 3º): el juzgamiento de la constitucionalidad de una ley es, siempre "una cuestión de lato conocimiento" que "por su trascendencia no puede discutirse y resolverse... bajo trámites sumarios y premiosos". Esta frase fue escrita el 19 de junio de 1883.

14) Que una valiosa línea jurisprudencial de esta corte es la que admite el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a organismos administrativos, bajo la condición de que sus resoluciones queden sujetas a posterior "control judicial suficiente" (Fallos: 297:456; 298:714; 301:1103, entre otros muchos). Esta expresión, sin duda, tiene amplio significado y en mérito a ello, en cierto sentido, es correcto sostener que para que el juicio de amparo sea viable y lícito es preciso que, con seguridad, posibilite el "control judicial suficiente" del asunto debatido. A este respecto, conviene no olvidar, entonces, que en Fallos: 244:548 se dijo que la intensidad del "control judicial" para que éste sea de veras "suficiente" depende de factores como "la complejidad técnica de la materia litigiosa", "la índole y la magnitud de los intereses públicos comprometidos" y "el régimen de la organización administrativa" de que se trate. Esta directiva es esclarecedora, por cierto. Seguramente, el

supuesto en que el control judicial —para no caer en insuficiencia— demanda condigna amplitud, es el atinente a esta "última ratio" del ordenamiento institucional en que se juega la validez o invalidez de una ley.

15) Que lo dicho se ve acentuado, todavía, cuando las disposiciones tachadas de inconstitucionales ponen en movimiento el poder de policía de emergencia. La presencia de éste acrecienta la gravedad y la complejidad de las cosas. Sobre el punto, conserva gran valor la disidencia del doctor Chute en el caso de Fallos: 269:393; allí este magistrado sostuvo que la solución del caso "Outón" se justificó sólo por "las singulares características de la materia juzgada" y afirmó también: que el amparo no puede funcionar "como un medio idóneo para el control judicial de medidas atinentes al ejercicio del poder de policía y, menos aun, cuando las normas de carácter general que se discuten en su consecuencia respondan al claro propósito de conjurar una grave situación de emergencia, económica en el caso" (consid. 5º); y ello por cuanto no es aceptable que el control judicial pueda ejercerse "sin el debido debate y la oportunidad de una adecuada defensa que el juicio de amparo no permite" (consid. 6º). Es la misma idea que antes se expuso en este fallo. Tiene que ser rechazada, sin más, la pretensión de que el amparo pueda lícitamente apoyarse en la negación o el menoscabo del derecho a defender sus actos que la autoridad pública posee.

16) Que la patente insuficiencia del juicio de amparo para el control judicial que se reclama en la presente causa puede ser fácilmente comprobada si se emplea el método comparativo con otras situaciones que esta Corte ha juzgado. En el caso "Fernández Moores" (Fallos: 269:181) los mismos jueces del caso "Outón" resolvieron que si un médico municipal fue declarado cesante y luego reincorporado, "el pago de los sueldos correspondientes al período de inactividad" es "materia ajena a la vía excepcional del amparo, por requerir mayor debate". Correlativamente, los mismos jueces, en Fallos: 274:471, entendieron que el juicio de amparo no es apto para discutir acerca de "un permiso para la venta ambulante de café en el Parque Tres de Febrero, pues las cuestiones suscitadas requieren un debate más amplio que el que posibilita la vía elegida". Los precedentes susceptibles de comparación —con parecido alcance— son muchos, claro está. Sin perjuicio de ello, lo que importa, como conclusión, es que no parece razonable que el debate que se consideró "insuficiente" para discutir en juicio las cuestiones antedichas (salarios caídos de un médico municipal y venta ambulante de café en un parque público) sea tenido por "suficiente" para el juzgamiento de la validez o invalidez constitucional del acto —equivalente a ley— que el Poder Ejecutivo ha puesto en vigor como instrumento esencial de la política económica del Gobierno y de la policía de emergencia que el Congreso dice haber emplazado contra la crisis.

Por ello, y habiendo dictaminado el Procurador General, se hace lugar al recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada, desestimándose la demanda deducida. Con costas por su orden, en atención a que por la naturaleza de las cuestiones debatidas, los actores pudieron creerse con razón suficiente para litigar. JULIO OYHANARTE.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

1º) Que contra el pronunciamiento de la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal de la Capital de fs. 128/133 que —al revocar la sentencia del juez de primera instancia de fs. 113/114— hizo lugar a la acción de amparo deducida por Luis A. Peralta y Sara T. Forcelledo con el fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad

del dec. 36/90 y de sus normas reglamentarias y ordenó al Estado Nacional la devolución del dinero depositado por los actores en el Banco Comercial Finanzas S. A. "más los intereses pactados en el certificado originario y los que a la misma tasa se devenguen hasta la restitución del capital", el Banco Central de la República Argentina y el Estado Nacional dedujeron los recursos extraordinarios de fs. 138/165 y 166/179, respectivamente. El tribunal *a quo* concedió a fs. 191 solamente este último al considerar que la condena dictada en el *"sub examine"* no alcanzaba a la entidad bancaria oficial.

2º) Que los agravios propuestos ante esta Corte suscitan cuestión federal suficientes para su tratamiento por la vía intentada, pues se halla en tela de juicio la validez de normas de naturaleza federal —el dec. 36/90 y sus disposiciones reglamentarias— y la decisión recaída en la causa ha sido adversa a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas.

3º) Que, según conocida jurisprudencia de este tribunal, resulta indispensable para la admisión del remedio excepcional y sumarísimo del amparo que quien solicita la protección judicial acredite, en debida forma, la inoperancia de las vías procesales ordinarias a fin de reparar el perjuicio invocado (Fallos: 274:13, consid. 3º; 283:335; 300:1231, entre otros).

4º) Que, en este sentido, la Corte precisó —al admitir el amparo judicial desde el pronunciamiento de Fallos: 239:459— ese carácter excepcional de la acción y exigió, como uno de los requisitos inexcusables para su viabilidad, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho lesionado, o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio insusceptible de reparación ulterior (doctrina de Fallos: 263:371, consid. 6º; 270: 176; 274:13; 293:580; 294:452; 295:132; 301:801; 303:419 y 2056, entre otros).

5º) Que las circunstancias apuntadas en el considerando anterior no aparecen probadas en el *"sub examine"* toda vez que los actores han omitido demostrar que su pretensión —de carácter estrictamente patrimonial— no pueda hallar tutela adecuada en los procedimientos ordinarios ni que se encuentren impedidos de obtener, mediante ellos, la reparación de los perjuicios que eventualmente podrían causarles las disposiciones impugnadas (Fallos: 280:238).

6º) Que, en esas condiciones, y frente al carácter excepcional de la vía de amparo —que obliga a admitirla únicamente en aquellas situaciones que revelen la imprescindible necesidad de ejercerla para la salvaguarda de derechos fundamentales (Fallos: 280:238; 303:422 y 306:1253) en tanto ella no altera las instituciones vigentes (Fallos: 295:35; 303:419 y 422) ni faculta a los jueces para sustituir los trámites pertinentes por otros que consideren más convenientes y expeditivos (Fallos: 300:688)— el pronunciamiento apelado debe ser revocado, sin que ello implique emitir juicio alguno respecto a la legitimidad o ilegitimidad de las normas impugnadas en el *"sub examine"*.

Por ello, oído el Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la acción de amparo intentada. Costas por su orden en todas las instancias, en atención a que por la naturaleza de las cuestiones debatidas, los actores pudieron creerse con razón suficiente para litigar. — AUGUSTO C. BELLUSCIO.

---

**Poder de policía de emergencia — Límite — Provincias— Honorarios profesionales — Suspensión de ejecuciones — Demandas contra el Estado — Embargo — Derecho de propiedad — Intengibilidad de los derechos adquiridos — Garantía de igualdad**

***Videla Cuello, Marcelo c/ La Rioja, Provincia de - 27/12/90 - Fallos: 313:1638***

## ✐ ***Antecedentes:***

Mediante el dictado de la ley 23.696 se declaró el estado de emergencia en el país, cuyo artículo 50 dispuso suspender las ejecuciones por el término de dos años, con el fin de morigerar y en lo posible eliminar algunas de las causales de la emergencia económica, directamente vinculadas con la cuantía y la perjudicial influencia del gasto público. Su decreto reglamentario —Nº 1105/89— estableció que la situación del trámite de la causa era irrelevante a dicho fin, debiendo suspenderse en el estado en que se encuentre.

La Provincia de La Rioja solicitó la desafectación de los fondos embargados —honorarios regulados en el juicio principal—, con sustento en que, con posterioridad a que se hicieran efectivos los respectivos embargos, la citada provincia adhirió al régimen de suspensión de las ejecuciones previsto por la ley 23.696, mediante el dictado de la ley local 5298 —publicada en el boletín local el día 17/10/89 y vigente desde esa fecha—.

Asimismo, los ejecutantes objetaron la oposición de la demandada al progreso de la ejecución, con fundamento en la inconstitucionalidad de la ley 5298, sosteniendo que la norma desconoce la garantía de propiedad y de la "retribución justa", altera derechos adquiridos y niega el principio de igualdad ante la ley

En cuanto a la pretensión de desafectación de los fondos, la Corte limitó su alcance.

En cuanto al planteo de inconstitucionalidad de la normativa en cuestión, la Corte desestimó tales agravios por carecer de la solidez argumental que es dable exigir en un planteo de esa naturaleza.

Los jueces Fayt y Barra, en su voto concurrente, esgrimieron que el carácter alimentario de los honorarios asignados no era obstáculo para concluir en que las ejecuciones de esos créditos se encuentran alcanzadas por la suspensión dispuesta, como principio general, por el art. 50 de la ley 23.696. Con relación al derecho adquirido a obtener mediante la ejecución de una sentencia firme lo que ella determina, advirtieron que no puede ser sustancialmente alterado por las disposiciones de una ley posterior, por cuanto la sentencia firme es intangible, de manera que lo juzgado por ellas no ha de volver a juzgarse, pero una cosa es su contenido y su ejecución, que debe necesariamente llevarse a cabo en razón de la inmutabilidad que la protege, y otra cómo y cuándo serlo.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

**a) Alcances de la suspensión de las ejecuciones dispuesta por ley 23.696.** (Mayoría: Considerando 1º, Voto del Juez Belluscio: Considerando 2º).

b) **El control de razonabilidad como límite de los efectos del poder de policía de emergencia** (Mayoría: Considerandos 5º, 6º, 7º; Voto de los Jueces Fayt y Barra: Considerandos 5º, 6º, 7º, 10, 11, 16; Voto del Juez Belluscio: Considerandos 5º a 7º).

c) **Constitucionalidad de la ley 23.696. Derecho de propiedad. Derechos adquiridos. Igualdad** (Mayoría: Considerandos 9º, 11, 12, Voto de los Jueces Fayt y Barra: Considerandos 3º; 11, 12, 14, 17; Voto del Juez Belluscio: Considerandos 10 y 11).

d) **Carácter del crédito por honorarios. Accesoriedad** (Mayoría: Considerando 12; Voto del Juez Belluscio: Considerando 11).

***Estándar aplicado por la Corte:***

- Si los fondos por honorarios regulados en el juicio principal y cuya desafectación se solicita, han sido embargados con anterioridad a la vigencia de la ley que establece la suspensión de las ejecuciones, dicha suspensión no alcanza sino al remanente que pueda resultar impago por no quedar satisfecho con los fondos oportunamente embargados y, en su caso, los réditos que éstos hubieran producido.

- Cuando se configura una situación de grave perturbación económica, social o política que representa máximo peligro para el país, el Estado democrático tiene la potestad y aún el imperioso deber de poner en vigencia un derecho excepcional, pudiendo valerse de todos los medios que le permitan combatirlos con éxito, aunque sus poderes no son ilimitados y han de ser utilizados siempre dentro del marco del art. 28 de la Constitución Nacional y bajo el control de los jueces independientes, pues la emergencia no crea potestades ajenas a la Constitución, pero sí permite ejercer con mayor hondura y vigor las que ésta contempla, llevándolas más allá de los límites que son propios en los tiempos de tranquilidad y sosiego: la medida del interés público afectado determina la medida de la regulación necesaria para tutelarlo.

- La suspensión de las ejecuciones dispuesta en el art. 50 de la ley 23.696 es uno de los recursos válidos que comprende el poder de policía de emergencia, y el plazo de dos años que establece —que no ha sido tachado de irrazonable—, guarda relación inmediata con el interés nacional, no habiendo circunstancia alguna de la que quepa inferir que es desmesurado y que no se ajusta a las exigencias de la política trazada y al logro de los objetivos del legislador.

- Cabe desestimar el agravio de los ejecutantes referido a que el art. 50 de la ley 23.696, al suspender la ejecución de honorarios y gastos- viola la igualdad ante la ley, fundándose en que el art. 54, inc. e) de la norma excluye de la restricción a los créditos contra el Estado que constituyan prestaciones alimentarias, pues no obstante ser de carácter alimentario, los agravios no revisten entidad suficiente, ya que para que exista denegación de la igualdad

ante la ley no sólo ha de existir discriminación, sino que, además, ella debe ser arbitraria, lo que no sucede si el distingo" se basa en la consideración de una "diversidad de circunstancias" que fundan el distinto tratamiento legislativo.

- Los arts. 51 y 54, inc. "a" del decreto 1105/89, reglamentario de la ley 23.696, otorgaron a los honorarios y demás gastos procesales el carácter de accesorios del capital sobre el que versa la sentencia y tienen la misma condición que él, siendo la accesoriedad el elemento dominante, por lo que el cobro de los honorarios no se encuentra suspendido por una causa autónoma, sino por su accesoriedad.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General***

Suprema Corte:

-I-

El representante de la Provincia de La Rioja, a fs. 816, se opone a las ejecuciones iniciadas por diversos letrados respecto de los honorarios que les fueron regulados en este juicio, invocando la ley 5298, promulgada en el marco de la situación de emergencia económica.

A fs. 824/5, el doctor Hilario Lagos plantea la inconstitucionalidad de la ley. Invoca, ante todo, que la ley nacional 23.696, a la que remite la cuestionada, señala en el art. 5º, última parte "... Quedan comprendidas en el régimen del presente capítulo, las ejecuciones que pudieran promoverse por cobro de honorarios...". Toda vez que él —dice— ya había promovido la ejecución de sus honorarios regulados en autos, la normativa invocada por el representante de la provincia de La Rioja no le es oponible. De todos modos —añade— la ley nacional, a la que se remite al provincial, acusa una contradicción entre los arts. 50 y 54 inc. e), desde que señala que no están comprendidas las obligaciones de naturaleza alimentaria y los honorarios de que se trata son de esa naturaleza. Esta contradicción debe resolverse a favor del pago de los estipendios debidos. Por último, expresa que las normas en cuestión violan el derecho de propiedad al no respetar derechos adquiridos y que, en todo caso, debe jugar, igualmente, el principio del art. 3 del Código Civil.

A fs. 840, el doctor Jorge Cello Zambrano, al fundar idéntico planteo que el anterior, estima que la ley afecta retroactivamente derechos nacidos con anterioridad a su sanción, violándose el art. 17 de la Constitución Nacional.

En igual sentido, dice que estaría también violado el art. 16 de nuestra Constitución, porque existe un trato desigual entre los supuestos contemplados en los inc. a), d), e) y h) y el caso de los honorarios profesionales, incluidos en el art. 50 *in fine*, no respetándose su carácter alimentario, el que no varía por razón de su monto.

-II-

Por lo pronto, creo del caso señalar que ambos planteos, en cuanto se basan en normas fundamentales (fs. 824, 825, punto IV y fs. 840/841, puntos 2 a 22) no tienen la entidad argu-

mental que es menester respetar en la presentación de un pedido de inconstitucionalidad. Una declaración de tal excepcional y delicada índole constituye, como ha dicho de modo reiterado V.E., la "última ratio" del orden jurídico y por ende, las razones en las que se basa la petición deben desarrollarse con el rigor mínimo que su mentado carácter excepcional exige (Fallos: 301:911; 302:355, entre otros).

Fuera de esta liminar observación, estimo que, precisamente en virtud de lo elemental de los planteos de dicho tenor, interpuestos por los mencionados profesionales, que se basan en la supuesta lesión a sus derechos adquiridos; deben ser rechazados. Así lo considero, por lo demás, en virtud de que tal cuestión ha sido analizada en profundidad varias veces por la Corte, en especial en Fallos: 243:449 y 467, y las muy fundadas argumentaciones del Tribunal respecto de la constitucionalidad de una razonable reglamentación de la propiedad, por medio de la suspensión de los juicios, en tiempos de emergencia económica, no tienen en el *sub lite* ni siquiera la tentativa de un ensayo mínimo de oposición. Lo cual impide, por ende, replantear en el *sub judice* un nuevo análisis del problema.

-III-

No mejor suerte, a mi modo de ver, debe seguir el cuestionamiento de igual jerarquía, referido a la violación de la garantía de la igualdad (puntos 7 a 22, fs. 840/841).

En efecto, como en el supuesto anterior, este otro planteo se enuncia a través de meras aserciones dogmáticas, lo cual determina que se incurra en la misma carencia de fundamentación, que lo torna inatendible. No obstante, valga recordar que el principio substancial que rige acerca de la igualdad y que V.E. ha venido aplicando desde antiguo, es el que afirma que la garantía del art. 16 de la Constitución Nacional no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria, ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o de grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable (Fallos: 271:124, 320; 274:207, 300; 277:357; 300:1084; 301: 64, etc.).

A la luz de este principio, carece de efectiva substancia la simple argumentación, que ensaya el peticionante del escrito de fs. 840/1, en los puntos 8 a 13, de que la ley tiende a resguardar los derechos de las personas físicas y que, no obstante, excluye a los honorarios profesionales que tienen como beneficiarios a personas físicas, desde que esa afirmación dista de acreditar lo que era menester, esto es, que realmente el legislador ha procurado eximir en todos los casos el régimen legal a las personas físicas en plenitud, con la exclusiva salvedad de quienes tienen honorarios a ejecutar. Por lo contrario, la sola lectura del art. 50 de la ley 23.696 en cuestión, evidencia que, salvo las excepciones expresamente enumeradas en el art. 54, regula en punto a los eventuales derechos de numerosas personas físicas, motivo por el que, como dije, carece de consistencia la objeción planteada sobre esta base.

En cuanto al restante argumento que se esgrime con apoyo en la igualdad, es decir el que destaca que pesar de la exclusión de las prestaciones de carácter alimentario, la ley incluye a los honorarios regulados a los letrados en juicio, que poseen aquel carácter según lo sostiene el planteo, lo primero que cabe objetar es que nos encontramos nuevamente, en el ámbito de los enunciados escuetos, no acompañados del desarrollo argumental indispensable para su atención jurisdiccional.

Es cierto, por lo pronto, como lo aduce el peticionante, que la Corte en muchos casos expresó que los salarios e indemnizaciones debidas en juicios laborales poseen carácter alimen-

tario, así como que, por principio no se discute que las prestaciones a las que se nombra en el punto 19 del escrito de fs. 840/1 tienen idéntico carácter, pero de tales afirmaciones, por sí mismas, no se deriva la plena identificación de dichos conceptos con los honorarios profesionales, que era lo decisivo para revestir de alguna razonabilidad a lo que se sostiene.

En tal sentido, más allá de que doctrinariamente y jurisprudencialmente se reconoce *prima facie* la naturaleza alimentaria del crédito por honorarios (cf. el trabajo "Ejecutoriedad suspendida en las sentencias dictadas que condenan al Estado Nacional", de Osvaldo A. Gozaini, L.L. 1990-A p. 924 y sgts.), dicho reconocimiento no es pleno sino limitado a la circunstancia de que no exceda las necesidades propias de la subsistencia del acreedor y sólo en la medida en que no sobrepase ese límite, para lo cual, incluso, la circular 1/89 de la Procuración del Tesoro de la Nación tiene señaladas una serie de pautas.

Esta última condición, por tanto, le impone a quien pretende la consideración del referido carácter, el deber de demostrar de modo fehaciente, los presupuestos nominativos básicos que permitan eventualmente encuadrar al honorario en cuestión dentro de las pautas antedichas, obligación que dista de hallarse cumplimentada en el *sub lite*.

Considero importante poner de relieve que juzgo razonable esta exigencia de recabar, en punto a los honorarios, la acreditación de esos presupuestos, y que en la especie lo estimo doblemente, desde que los afectados en esta causa tendrían que haber dejado a su vez acreditado que no tienen honorarios a percibir fuera de los juicios contra el Estado Nacional u otros ingresos por haberes profesionales que eventualmente superasen por sí los lindes básicos nominativos de las prestaciones de naturaleza alimentaria, a los efectos de que se pretende.

-IV-

A fs. 824 punto II, se invoca la inaplicabilidad de la ley, en razón de que el juicio ejecutivo ya estaba en la *sub judice* promovido al tiempo de su sanción.

Cabe puntualizar que este argumento no es traído por el peticionante de fs. 824/5 como un problema de retroactividad de la ley, sino como meramente interpretativo en torno al momento de su aplicación, sobre la base de que el texto legal expresa de modo literal "las ejecuciones que pudieran promoverse". Toda vez que su ejecución de honorarios ya estaba promovida, al tiempo en que la ley fue promulgada resulta claro —dice— que no es comprendida por la suspensión legal.

A mi modo de ver, la correcta inteligencia del precepto en cuestión, más allá del grado de exactitud del tiempo verbal que utilizó el legislador, que no estimo necesario indagar, es que resulta aplicable, como en el caso principal de la ejecución de las sentencias, a las ejecuciones de honorarios en trámite como la que nos ocupa. Parece lógico entender que lo que la norma quiere decir es que la suspensión no se ciñe a las ejecuciones de sentencias, sino que se extiende a las de los honorarios relacionados con éstas que pudieran promoverse. Así como en el primer caso es diáfano que incluye tanto a los pronunciamientos condenatorios con ejecución iniciada, cuanto a los que son pasibles de dicho trámite, idéntica solución cabe atribuirle a la ley respecto de los honorarios, con arreglo al principio de que lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal (Cnfr. Arts. 50 y 51 del decreto reglamentario 1105/89).

-V-

Respecto, por último, de la cuestión suscitada en el punto III, del escrito de fs. 824/5, advierto que no está deducida como un pedido de inconstitucionalidad con referencia al art. 16

de nuestra Carta Magna, como lo efectuó el peticionante de fs. 840/1 (puntos 14 a 22), sino como en el supuesto inmediatamente anterior, sólo expuesta en términos de un simple problema de interpretación de la ley. Empero, la tacha referente a su falta de fundamentación vertida acerca de aquel planteo de inconstitucionalidad de fs. 840/1 es reiterable en este caso, pues se omitió igualmente aquí acompañar las pruebas mínimas necesarias tendientes a presentar el honorarios de que se trata en el marco de las pretensiones de naturaleza alimentaria.

-VI-

Por todas las razones expuestas, opino que, por su manifiesta falta de debida fundamentación, V.E. debe rechazar los planteos deducidos. Buenos Aires, 12 de junio de 1990. OSCAR EDUARDO ROGER.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, diciembre 27 de 1990.

Vistos los autos: **Videla Cuello, Marcelo c/La Rioja, provincia de**

Considerando:

1º) Que la provincia de La Rioja solicita a fs. 816 la desafectación de los fondos embargados en autos, con sustento en que, con posterioridad a que se hicieran efectivos los respectivos embargos, la citada provincia adhirió al régimen de suspensión de las ejecuciones previsto por la ley 23.696, mediante el dictado de la ley local 5298, publicada en el Boletín Oficial de esa provincia el día 17/10/89 y vigente desde esa fecha.

Sobre este aspecto, es preciso señalar que el hecho de que se haya iniciado la ejecución no es obstáculo para considerarla alcanzada por las disposiciones de la ley pues, como lo dispone su decreto reglamentario 1105/89 la situación del trámite de la causa es irrelevante a este fin, debiendo suspenderse en el estado en que se encuentre (reglamentación del art. 50). Esta forma, que no ha sido cuestionada en la especie, resulta además congruente con el sistema de la ley, y por tanto, útil a los fines de su interpretación (conf. causa S.291.XX., "Provincia de Santiago del Estero c. Estado Nacional y/o —Y. P. F.— s/ acción declarativa", pronunciamiento del 13/11/90 (7) y sus citas).

Ello no obstante, el planteo debe ser desestimado pues, como ya lo resolvió esta Corte en la causa F. 136.XXII Provincia de Buenos Aires c. Dirección de Fabricaciones Militares s/ cobro de australes, pronunciamiento del 16/11/89 (8), cuando los fondos han sido embargados con anterioridad a la vigencia de la ley —lo que en la especie la propia demandada reconoce a fs. 816— la suspensión no alcanza sino al remanente que pudiera resultar impago por no quedar satisfecho con los fondos oportunamente embargados y, en su caso, los réditos que éstos hubieran producido.

2º) Que, asimismo, el representante de la demandada se opone al progreso de la ejecución, lo que objetan los ejecutantes con fundamento en la inconstitucionalidad de la citada norma suspensiva. Sostuvieron para ello que ésta desconoce la garantía de la propiedad y la de "retribución justa", altera derechos adquiridos y niega el principio de igualdad ante la ley.

---

(7) Fallos: 313:1149
(8) Fallos: 312:2214

3º) Que, en las circunstancias del caso, pues, el análisis de las tachas formuladas remite a la consideración por esta Corte de las disposiciones de la ley federal 23.696 y la índole de las cuestiones traídas al debate judicial hace pertinente el ejercicio del control de constitucionalidad.

4º) Que el tema en controversia dista mucho de ser novedoso. En efecto, aparece referido a lo que en el ordenamiento institucional del país suele llamarse poder de policía de emergencia: un régimen jurídico cuya esfera de licitud ha sido caracterizado a través de precedentes que se remontan, cuando menos, al caso Ercolano c. Lanteri de Renshaw, del 22/4/922, Fallos: 136-161) conservan vigencia plena y actual (véase, Fallos: 307:326 dictamen del Procurador Fiscal que la Corte hizo suyo). Hállase en juego, pues, una tradición hondamente arraigada revestida de la autoridad institucional que es inherente la jurisprudencia de esta Corte y que constituye un importante factor de seguridad y previsibilidad jurídicas (Fallos: 183:409). Cabe declarar, entonces, inicialmente, que así como son descalificables las sentencias de los tribunales inferiores que se apartan de los precedentes de la Corte Suprema sin dar razones justificantes, serias y respetuosas (Fallos: 192:414; 212:325; 303:1769; 304:1459 y 307:1094, entre otros), las alegaciones de inconstitucionalidad que incurre en el mismo vicio adolecen de una deficiencia insalvable que bastaría para desecharlas, sin más (Fallos: 302:355, consid. 3º). Sin embargo, la naturaleza del asunto litigioso y su relevante significación institucional hacen conveniente que el tribunal entre al examen de las objeciones formuladas.

5º) Que la aludida jurisprudencia parte de la premisa de que cuando se configura una situación de grave perturbación económica, social o política que representa *máximo peligro* para el país, el Estado democrático tiene la potestad y aun al imperioso deber de poner en vigencia un "derecho excepcional" (Fallos: 246:237 consid. 6ª), o sea un conjunto de "remedios extraordinarios" (Fallos: 238:76, en p. 127), destinados a asegurar la "autodefensa de la comunidad" y el restablecimiento de la normalidad social del sistema político que la Constitución requiere.

6º) Que para enfrentar conflictos de esa especie, el Estado puede valerse, lícitamente, de todos los medios que le permitan combatirlos con éxito y vencerlos. Sus poderes, desde luego, no son ilimitados y han de ser utilizados, siempre, dentro del marco del art. 28 de la Constitución y bajo el control de jueces independientes, quienes, ante el riesgo al menos teórico de extralimitación de los órganos políticos del gobierno, tienen que desempeñar con "cuidadoso empeño" su función de custodios de la libertad de las personas (Fallos: 243:467, voto de p. 474, consid. 6º). La emergencia, se ha dicho con reiteración explicable, no crea potestades ajenas a la Constitución, pero sí permite ejercer con mayor hondura y vigor las que ésta contempla, llevándolas más allá de los límites que son propios de los tiempos de tranquilidad y sosiego.

7º) Que, en esta materia, el trazado de la línea que separa lo permitido de lo proscripto no ofrece dificultades. En el dilatadísimo espacio de tiempo transcurrido desde la rectora sentencia de abril/922, los jueces y legisladores de la Argentina han ordenado una vasta suma de principios y directivas que resguardan contra el error. Así, por ejemplo, está resuelto que para derrotar a la emergencia es lícito que la ley disponga: la fijación del plazo y el precio de las locaciones urbanas; la reducción de las tasas de interés pactadas entre particulares; la moratoria hipotecaria; el establecimiento de precios máximos; la suspensión de desalojos y lanzamientos; la imposición de la agremiación obligatoria a los viñateros (frente a la crisis de la industria vitivinícola); la paralización transitoria de los juicios de reajuste de haberes previsionales; la disminución del monto de jubilaciones ya acordadas; etc. (véase la detallada enumeración de antecedentes hecha por el Procurador General en Fallos: 269:416). Entre las restricciones más

antiguas e ilustrativas se encuentran las que fueron motivadas por la primera guerra mundial, tales como la prórroga de ciertas obligaciones de dar sumas de dinero, la suspensión de la conversión del papel moneda, ordenadas por las leyes 9477, 9478, 9481 y 9500 (dictamen citado, en p. 418, loc. cit.).

En suma, con las reservas antes señaladas, sobre la observancia del art. 28 y el cuidadoso ejercicio del control judicial, la regla básica del poder de policía de emergencia es que la medida del interés público afectado determina la medida de la regulación necesaria para tutelarlo (doctrina de Fallos: 171:348, en p. 376).

8º) Que el derecho positivo argentino es particularmente explícito en lo que concierne a la suspensión de los derechos personales como recurso propio del poder de policía. Los pronunciamientos que así lo declaran integran una línea jurisprudencial extensa y uniforme. Ya en el caso Avico c. De la Pesa (Fallos: 172:21, del 7/12/1934) se resolvió que la prórroga de las obligaciones con garantía hipotecaria y de los intereses convenidos —por tres años y por seis meses, respectivamente— era un remedio legítimo, proporcionado al fin público perseguido, consistente en evitar los efectos lesivos que habrían sobrevenido si se hubiera ejecutado la inmensa cantidad de "créditos hipotecarios que se hallaban en mora", "con desastrosas consecuencias para la economía general del país" (loc. cit., p. 77). Una reflexión similar, por su esencia jurídica, puede hacerse acerca de la restricción del art. 50 de la ley 23.696, una de cuyas finalidades, largamente explicada en el debate parlamentario, fue morigerar y en lo posible eliminar algunas de las causales de la emergencia económica, directamente vinculadas con la cuantía y la perjudicial influencia del gasto público. La idea jurídica que sustenta a solucionar normativas de esta índole de la que puede leerse, por ejemplo, en la sentencia del caso Héctor D'Aste (Fallos: 269:414, citado): "... la jurisprudencia de esta Corte ha admitido, en situaciones de emergencia, la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos libremente ajustados por las partes, como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos u otras, a fin de proteger el interés público, en presencia de graves perturbaciones. (consid. 5º y sus citas de Fallos: 172:21; 238:76; 243:449; 243:467; 244:11 y 244:112). Dicho de otro modo, en situaciones como la que se juzga, el resguardo del bien común concreto e histórico confiado al Congreso no lo autoriza a destruir, pero sí a suspender por tiempo razonable.

9º) Que es también importante subrayar la indudable concurrencia, en el caso, de los requisitos a que el poder de policía de emergencia se halla supeditado (Fallos: 243:467, voto de p. 474, consid. 7º y Fallos: 172:21, p. 77). En efecto, el art. 1º de la ley 23.696 declaró el "estado de emergencia" en el país; la suspensión dispuesta en el art. 50 de esa ley —como queda dicho— es uno de los recursos válidos que aquel poder comprende; el plazo de dos años que el precepto prevé no ha sido tachado de irrazonable y no hay circunstancia alguna de la que quepa inferir que el desmesurado ya no se ajusta a las exigencias de la política trazada y al logro de los objetivos del legislador; los cuales, por lo demás, son esencialmente públicos y guardan relación inmediata con la preservación del interés nacional. Quien actuó como miembro informante del despacho de comisión, en el Senado de la Nación, se refirió detenidamente "la situación de grave crisis que vive el país, la que quizá —dijo— no tenga precedentes en nuestra historia"; y luego de hacer una relación circunstanciada de los males que configuran la "emergencia", afirmó: "Hoy estamos todos convocados para reconstruir el país a partir de un estado de desastre" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, del 26 y 27 de julio de 1989, ps. 1110 y siguientes).

10) Que la veracidad de este aserto no requiere prueba *"stricto sensu"*; y ello no sólo porque no ha sido negada en la causa sino, además y sobre todo, por consideraciones similares a las

que esta Corte expuso en el precedente varias veces citado, de Fallos: 172:21. Allí, la efectiva existencia del estado de emergencia fue admitida sobre la base de las exposiciones hechas en el debate parlamentario, de los datos provenientes del Poder Ejecutivo, de informes técnicos especializados y, fundamentalmente, de los hechos "de público conocimiento" que el tribunal tuvo en vista (consid. 10, especialmente en p. 77). Coincidentemente, en Fallos: 243:449, voto de p. 454, consid. 9º, para tener por acreditada la "crisis de la vivienda", bastó decir que ella era "de inmediata evidencia". El estado de cosas invocado por el legislador forma parte de la realidad vital del país que todos sus habitantes tienen ante sí y que integra la verdad jurídica objetiva, a cuya ponderación los jueces no pueden renunciar conscientemente.

11) Que, en virtud de las razones expuestas, los agravios referentes a la propiedad, a la intangibilidad de los derechos adquiridos y a la retribución justa no son atendibles.

12) Que, como se dijo al comienzo, los ejecutantes alegan también la violación del principio de igualdad ante la ley (art. 16, Constitución Nacional), fundándose en que el art. 54, inc. "e" de la ley 23.696 excluye a la restricción *"sub examine"* a los créditos contra el Estado que constituyen prestaciones alimentarias, en tanto que el último párrafo del art. 50 tiene por suspendidas a las ejecuciones por cobro de honorarios y gastos. La transgresión dícese, surgiría de la circunstancia de que los honorarios tienen carácter alimentario, no obstante lo cual han sido sustraídos al régimen del mencionado art. 54, inc. "e". Como puede comprobarse mediante la simple lectura de las impugnaciones escritas a fs. 824 y 840, las razones traídas a esta Corte no satisfacen los requisitos de fundamentación que son exigibles cuando lo que se pretende es nada menos que la declaración de inconstitucionalidad de disposiciones legales y —valga la repetición— el abandono de una doctrina judicial inveterada. Respecto de este punto, cabe remitirse al dictamen del Procurador General, quien demuestra que los agravios de los reclamantes "no tienen la entidad argumental" necesaria. Sin perjuicio de ello, al margen de la naturaleza que quepa atribuir a los honorarios profesionales, en el aspecto cuestionado, es decisivo recordar que para que haya denegación de la igualdad ante la ley no sólo ha de existir discriminación, sino que, además, ella deberá ser arbitraria (Fallos: 286:166 y 187; 298:286—; 300:1049 y otros muchos). No sucede así, por supuesto, cuando el "distingo" se basa en la consideración de una "diversidad de circunstancias" (Fallos: 224:816) que fundan el distinto tratamiento legislativo. Por ejemplo, esta Corte declaró que, a mérito de la naturaleza del litigio, la ley de aranceles de abogados no era de aplicación rigurosa en las expropiaciones (Fallos: 242:28; 243:56; 248:146; 251:516; 280:284) sin que se viese afectado el principio del art. 16. Todo depende, pues, de que concurran "objetivas razones" de diferenciación (Fallos: 203:484) que no reciban o no merezcan tacha de irrazonabilidad. Tal como acontece en el caso. Los arts. 51 y 54, inc. "a" del decreto 1105/89, reglamentario de la ley 23.696 e integrante de ella (Fallos: 300:516), establecen que los honorarios "y demás costas procesales" son "accesorios" del "capital" sobre el que versa la sentencia y, en lo que aquí interesa, tienen la misma condición que él. La accesoriedad es el elemento dominante. En situaciones como la de autos, el cobro de los honorarios no está suspendido por una causa autónoma sino por su accesoriedad. Si el cobro del capital ha quedado en suspenso —resolvió el legislador—, lo propio tiene que ocurrir con sus accesorios (los honorarios, v. gr.) por el solo hecho de que lo sean. La confirmación de ello reside en el art. 54, inc. "a" del reglamento: cuando el capital sea inmediatamente cobrable, también lo serán los honorarios; y en caso contrario no lo serán. Si los profesionales hubiesen intervenido, con éxito, en un reclamo judicial contra el Estado por pago de salarios "el total de la sentencia", es decir, el capital, sus ajustes, los intereses las demás costas y los honorarios serían de cobro inmediato. La causa de la discriminación denunciada, en suma, se halla en los arts. 51 y 54 inc. "a" del decreto 1105/89 que no han sido impugnados como arbitrarios y cuya validez o invalidez constitucional esta Corte no puede juzgar de oficio.

Por ello, se resuelve: Admitir el planteo de fs. 816 con el alcance que resulta de la presente y rechazar los pedidos de fs. 824/825 y fs. 840. Con costas en el orden causado (art. 71, Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación). MARIANO A. CAVAGNA MARTINEZ — CARLOS S. FAYT *(según su voto)* —AUGUSTO C. BELLUSCIO *(según su voto)* —ENRIQUE S. PETRACCHI —RODOLFO C. BARRA *(según su voto)* —JULIO S. NAZARENO — JULIO OYHANARTE — EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y RODOLFO C. BARRA

Considerando:

1º) Que la Provincia de La Rioja solicita a fs. 816 la desafectación de los fondos embargados en autos, con sustento en que, con posterioridad a que se hicieran efectivos los respectivos embargos, la citada provincia adhirió al régimen de suspensión de las ejecuciones previsto por la ley 23.696, mediante el dictado de la ley local 5298, publicada en el Boletín Oficial de esa provincia el 17/10/89 y vigente desde esa fecha.

Sobre este aspecto, es preciso señalar que el hecho de que se haya iniciado la ejecución no es obstáculo para considerarla alcanzada por las disposiciones de la ley pues, como lo dispone su decreto reglamentario 1105/89, el estado del trámite de la causa es irrelevante a este fin, debiendo suspenderse en el estado en que se encuentre (reglamentación del art. 50). Esta norma, que no ha sido cuestionada en la especie, resulta además congruente con el sistema de la ley, y por tanto, útil a los fines de su interpretación (confr. causa S.291.XX., Provincia de Santiago del Estero c. Estado Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ acción declarativa, pronunciamiento del 13/11/90 (9) y sus citas).

2º) Que cabe aclarar liminarmente que no es la del *"sub lite"* la situación jurídica presentada en el caso de fallos 295:426).

En el caso citado no mediaba como en el presente, una ley de emergencia que tuviera como finalidad impedir el pago inmediato de los créditos del Estado, sino que se debatían modalidades procesales de pagos a efectuar dentro de condiciones normales, fuera de estados de emergencia.

A la luz de la muy distinta situación planteada en estos autos, cabe afirmar que el embargo, aun ejecutorio, no consagra automáticamente derechos. Su ámbito es por naturaleza instrumental. Aquél sirve al fin del cumplimiento de la ley que es la única fuente esencial de derechos. Si el contenido de esta fuente se altera no cabe que por un mero juego de relaciones temporales de índole procesal, ciertos derechos se petrifiquen al margen del cambio legislativo y asegurar a quien no es sino titular de una disposición de tal carácter instrumental, el goce de un derecho de fondo que ha cesado de asistirle (Fallos: 259:377, 432; 275:130; 285:360; 291:464). La inteligencia diversa contenida en la causa F. 136.XXII Provincia de Buenos Aires c. Dirección de Fabricaciones Militares del 16/11/89 (10) al no hacerse cargo de lo expuesto no es tampoco, en una reflexión actual, aplicable al caso.

3º) Que el carácter alimentario de los honorarios asignados a fs. 824 vta., apart. III, no es obstáculo para concluir en que las ejecuciones de esos créditos se encuentran alcanzadas por

(9) Fallos: 313:1149
(10) Fallos: 312:2214

la suspensión dispuesta, como principio general, por el art. 50 de la ley 23.696 (confr. causa S. 291.XX, Provincia de Santiago del Estero c. Estado Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ acción declarativa, pronunciamiento del 13/11/90).

4º) Que, como lo indica el Procurador General en el dictamen que antecede, las presentacione s de fs. 824/25 y fs. 840/41 en cuanto atacan de inconstitucional la norma del art. 50 de la ley 23.696, carece de la solidez argumental que es dable exigir en un planteo de esa naturaleza, en atención a la gravedad institucional de la declaración perseguida que debe ser considerada la "ultima ratio" del orden jurídico (Fallos: 307:531 y 1656). Ello resulta suficiente para desestimar los escuetos planteos de los peticionarios. No obstante, el tribunal, estima necesario formular algunas precisiones sobre el particular.

5º) Que la cuestión que se plantea gira alrededor de las facultades del Poder Legislativo ante situaciones de emergencia, la intangibilidad de la cosa juzgada y el alcance y actualidad de la doctrina de la separación del poder. Como principio, el Congreso está facultado por el art. 67, inc. 28 de la Constitución Nacional, para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio, los poderes atribuidos al gobierno de la Nación. En correspondencia con los fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución, el Congreso cuenta con las facultades constitucionales necesarias para satisfacer los requerimientos de la sociedad, poner fin a los estados de emergencia y conjurar cuanto ponga en peligro la subsistencia del Estado. Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige del Congreso la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, éste puede sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos. No se trata de reconocer grados de onmipotencia al Congreso ni de excluirlo del control de constitucionalidad, sino de no privar al Estado de las medidas de gobierno que conceptualice útiles para llevar un alivio a la comunidad.

En esencia, se trata de hacer posible el ejercicio de las facultades legislativas indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías, además de correr el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, puedan alcanzar un grado de perturbación social acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional (Fallos: 172:21).

6º) Que esta Corte ha declarado que, por imperio de lo dispuesto por el art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso proveer todo lo conducente a la prosperidad del país y al bienestar de sus habitantes, lo que significa atender a la conservación del sistema político y del orden económico, sin los cuales no podría subsistir la organización jurídica sobre la que reposan los derechos y garantías individuales. Para que éstas tengan concreta realidad, es esencial la subsistencia del Estado de su estructura jurídica y su ordenamiento económico y político. Su existencia hace posible el disfrute de los derechos de la libertad y del patrimonio que asegura la Constitución. Cuando el Congreso Nacional por razones de necesidad, sanciona una ley que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad, y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que puede hacerse de esa propiedad no hay violación del art. 17 de la Constitución Nacional, sino una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis. En el sistema constitucional argentino, no hay derechos absolutos y todos están subordinados a las leyes que reglamentan su ejercicio.

7º) Que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan al Congreso a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto. (Fallos: 136:161).

8º) Que Horacio R. Larreta, en su dictamen del 6 de setiembre de 1934, en el recurso extraordinario deducido por Oscar A. Avico contra Saúl C. de la Pesa sobre consignación de intereses, enumeró los cuatro requisitos que debe llenar una ley de emergencia para que su sanción esté justificada, y que ya habían sido mencionados por el Chief Justice Hughes, en el caso Home Building v. Blaisdell.

Es necesario para ello: 1. que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2. que la ley tenga como finalidad legítima, la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3. que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4. que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria. El juez Hughes, presidente del tribunal, apoyó su voto en estos fundamentos: Si el Estado tiene poder para suspender temporalmente la aplicación de los contratos en presencia de desastres debidos a causas físicas, como terremotos, etc., no puede darse por inexistente ese poder cuando una urgente necesidad pública que requiere el alivio es producida por causas de otra índole, como las económicas. No sólo se invocan en los contratos las leyes existentes a fin de fijar las obligaciones entre las partes, sino que se introducen en ellos también las reservas de atributos esenciales del poder soberano, como postulados del orden legal. El criterio de proteger a los contratos contra su invalidación presupone el mantenimiento de un gobierno en virtud del cual son valederas las obligaciones contractuales. Dicho gobierno debe retener la autoridad adecuada para proteger la paz y el buen orden de la sociedad. Este principio de armonizar las prohibiciones constitucionales con la necesaria conservación del poder por parte del Estado ha sido reconocido progresivamente en las decisiones de esta Corte. Aunque se evite una sanción que pudiera permitir al Estado adoptar como política el repudio de las deudas o la destrucción de los contratos, o la negación de los medios para llevarlos a la práctica, no se deduce de ello que no hayan de producir situaciones en las que la restricción temporal de esos medios no cuadre con el espíritu del propósito del artículo constitucional. Recordando la advertencia de Marshall, agregaba el juez Hughes, que no había que olvidar que la Constitución fue sancionada con el propósito de que rigiera en épocas venideras por lo que su interpretación debe adaptarse a la crisis que sufren las relaciones humanas.

9º) Que el juez Hughes en el fallo al que nos referimos, resumiendo las decisiones de la Corte Suprema americana dijo: “es manifiesto, de la revista que hacemos de nuestras decisiones que ha habido una creciente valorización de las necesidades públicas y de la necesidad de encontrar fundamento a una avenencia razonable entre los derechos individuales y el bienestar público. La limitación del dominio público, la presión del constante aumento de la población, la interdependencia de las actividades de nuestro pueblo y la complejidad de nuestros intereses económicos, han conducido inevitablemente hacia una creciente utilización de la organización social, con el objeto de proteger las bases mismas de la actividad individual. Donde, en tiempos pasados, se pensaba que sólo los negocios (o asuntos) de los individuos o de las clases sociales estaban comprometidos y que los del Estado apenas estaban remotamente rozados, posteriormente se ha encontrado que estaban directamente afectados los intereses fundamentales del Estado; y que la cuestión ya no es más solamente la de un contratante

contra otro, sino del uso de los medios razonables para salvaguardar la estructura económica sobre la cual reposa el bienestar de todos, no es admisible la réplica de que esta necesidad pública no fue comprendida (o sospechada) un siglo ha, ni insistir en que aquélla que significó el precepto constitucional según el criterio de entonces, debe significar hoy según el criterio actual ("vision of our time"). Si se declarara que la Constitución significa hoy, lo que significó en el momento de su adopción, ello importaría decir que las grandes cláusulas de la Constitución deben confinarse a la interpretación que sus autores les habían dado, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo, y ello expresaría su propia refutación. Para prevenirse contra tal concepto estrecho, fue que el presidente de la Corte, doctor Marshall: expresó la memorable lección: "No debemos olvidar jamás que es una constitución lo que estamos interpretando ('Mac Culloch v. Maryland', 4 Wheat 316, 407) una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas crisis de los asuntos humanos. Cuando consideramos las palabras de la Constitución dijo la Corte, en Missouri v. Holland, 252 U. S. 416, 433, debemos darnos cuenta (o hacernos cargo: "realize") que ellas dieron vida a un ser cuyo desarrollo no pudo ser previsto completamente por sus creadores mejor dotados ... El caso que examinamos debe ser considerado a la luz de nuestra experiencia ...".

"El principio de esta evolución es, como lo hemos visto, que la reserva de un uso razonable del poder del Estado está contenida en todos los contratos, y no hay una mayor razón para rechazar la aplicación de este principio tanto a las hipotecas de Minnessota cuanto a los arrendamientos de Nueva York".

"Aplicando el criterio establecido por nuestras decisiones, concluimos que: 1) existía en Minnesota una emergencia que dio una ocasión adecuada para el ejercicio del poder reservado del Estado a fin de proteger los intereses vitales de la comunidad 2) la ley fue dirigida a un fin legítimo, es decir, no fue para mera ventaja particular de los individuos sino para la protección de un interés fundamental de la sociedad; 3) en vista de la naturaleza de los contratos en cuestión —hipotecas de incuestionable validez— el alivio, proporcionado y justificado por la emergencia, a fin de no contravenir la cláusula constitucional, sólo podía ser apropiado a esa emergencia bajo condiciones razonables; 4) las condiciones sobre las cuales es prorrogado el plazo de redención no parece ser irrazonable ...".

10) Que tanto en nuestro derecho como en el de los EE.UU., las leyes dictadas en situaciones de emergencia, no se consideraron a extramuros de la Constitución Federal por desconocimiento del derecho de propiedad, cuando se limitaron a no suspender indefinidamente la ejecución de los derechos del acreedor, ni dificultaron el cumplimiento de las obligaciones con plazos excesivamente largos. Es decir, cuando suspendieron provisionalmente y por un término razonable el ejercicio de las acciones. Tal ocurrió entre nosotros con la ley 11.741 que suspendió la exigibilidad de las acciones por el término de tres años respecto del capital y de seis meses respecto de los intereses. "La protección de los derechos adquiridos se satisface con eso —dijo el juez Roberto Repetto el 7 de diciembre de 1934— pues la prestación mantiene su identidad inicial. Da lo mismo que se trate de obligaciones vencidas antes de la vigencia de la ley o después, porque como resulta de toda la economía de ella y de su propia finalidad, en realidad no se trata de un plazo que se prorrogue, sino de la suspensión del remedio legal constituido por el ejercicio de las acciones judiciales".

Es que no está en juego el dominio eminente del Estado, sino los límites del poder de policía con vistas en todas las grandes necesidades públicas. Y ese límite, del cual nunca podrá pasar, es el de la propiedad privada no susceptible de ser tomada sin declaración de utilidad pública y previamente indemnizada. De ahí que la validez constitucional de estas leyes se sus-

tenta en que no afectan el contenido mismo de la relación jurídica, ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación. En situaciones de emergencia o con motivo de ponerles fin, se ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente los efectos de los contratos libremente convenidos por las partes, siempre que no se altere su sustancia, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole. Sólo se ha exigido que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías individuales o las restricciones que la Constitución contiene en salvaguardia de las instituciones libres.

11) Que con relación al derecho adquirido a obtener mediante la ejecución de una sentencia firme lo que ella determina, esta Corte ha establecido que no puede ser sustancialmente alterado por las disposiciones de una ley una ley posterior, por cuanto la sentencia firme es intangible. Lo juzgado por ellas no ha de volver a juzgarse. Pero una cosa es su contenido, y su ejecución, que debe necesariamente llevarse a cabo en razón de la inmutabilidad que la protege, y otra "cómo y cuándo haya de serlo". De ahí que no sea "constitucionalmente inválida una ley que respetando el juicio que las sentencias contienen ni su fuerza ejecutoria, regule el modo y tiempo de obtener el efecto de manera distinta a como lo regula la ley vigente cuando la sentencia se dictó, mientras la misma regulación no importe destituir prácticamente de su eficacia a esta última". "Si son de aplicación los límites de la legislación de emergencia" (Fallos: 199:473; 202:456; 204:195). En cuanto a la decisión acerca de la prudencia, del acierto o conveniencia económico-social de las leyes de emergencia, pertenece privativamente al Congreso y son ajenas a la función jurisprudencial propia de los jueces (Fallos: 243:467).

12) Que así como el derecho adquirido se caracteriza por su incorporación en grado de identidad con la propiedad, trátese de derechos reales o personales, de bienes materiales o inmateriales; el concepto de emergencia abarca el derecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico-social, con su cargo de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin. La etiología de esa situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el Estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución. Pero esa sola circunstancia no es bastante para que las normas repugnen al texto constitucional, pues todos los derechos están limitados por las leyes reglamentarias que sin desnaturalizarlo, dictare el Congreso en uso de sus facultades. Su restricción debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la limitación de emergencia a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467).

13) Que esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otros (Fallos: 243:467), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). En estos casos, el gobierno "está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que contiene la Constitución". "No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado" (Fa-

llos: 171:79) toda vez que "acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios" (Fallos: 238:76). Se degrada la sustancia de una decisión judicial cuando lisa y llanamente se la desconoce, la anula o deja sin efecto. (Fallos: 199:466 —La Ley, 35-788; 200:411; 201:159 —La Ley, 38-431—; 414; 204:199 —La Ley, 41-824—; 235:171 —La Ley, 83-671—; 144:219). La distinción entre la sustancia de un acto jurídico y sus efectos contribuye a la transparencia de la doctrina de la legislación de emergencia, admitiendo la constitucionalidad de la que restringe temporalmente el momento de ejecución del contrato o la sentencia, "manteniendo incólume y en su integridad la sustancia de los mismos, así como la de los derechos y obligaciones que crean o declaran". Que "en tiempos de graves trastornos económicosociales, el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se los mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellos, que han sido fecundos para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer patética ineficiencia frente a la crisis. En un estado de emergencia, cuya prolongación representa, en sí misma un mayor atentado contra la seguridad jurídica (Fallos: 243:479, 481, consids. 14 y 19).

14) Que admitido la validez constitucional de leyes que suspendieron limitadamente la ejecución de sentencias firmes (Fallos: 209:405; 243:449, 467; 244:11, 269:416), distinguiendo esta situación de aquéllas donde dejaba sin efecto una sentencia (Fallos: 144:219; 199:4; 200:411; 201:159, 414; 204:199; 235:171), queda en claro que no basta para decidir el caso el argumento del recurrente que su derecho fue admitido por un pronunciamiento judicial. No debe verse en ello violación alguna de la "división constitucional de los poderes". La teoría de la división y separación de los poderes se vincula con el proceso de constitucionalización de los Estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno. Es una categoría histórica; fue un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política.

Se presenta como un sistema de restricciones a la actividad del poder para garantía de la libertad individual. Por él se reparten las atribuciones de la autoridad y regula su acción en función de su preservación, atribuye a los distintos órganos facultades determinadas, necesarias para la efectividad de las funciones que les asigna, y se asegura una relación de equilibrio, fijando órbitas de actividad y límites de autonomía, que al margen de su separación externa, no dejan de estar vinculadas por su natural interrelación funcional. Se reduce, en fin, a un procedimiento de ordenación del poder de la autoridad, que busca el equilibrio y armonía de las fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, sin que por ello deje de existir entre ellas una necesaria coordinación.

La raíz política de la teoría, en conexión con el régimen liberal, fue expuesta por Montesquieu en "El espíritu de las leyes" (lib. XI, cap. VI). En vigor, se trata de una teoría sobre la actividad del poder en el Estado, que atribuye a los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales el nombre de poderes y formula una división funcional del poder político con miras a garantir la libertad individual. El punto de partida para el examen de la teoría de la separación de los poderes está dado, pues, por la equivalencia de significación que atribuye a "poderes" y "órganos" y la determinación de lo que debe entenderse por "funciones".

15) Que la actividad del poder en el Estado se realiza mediante órganos a quienes se confía el cumplimiento de una función objetiva. Se distribuye entre el pueblo, depositario de la soberanía, titular del poder constituyente, y el gobierno, depositario del poder de autoridad o constituido. El gobierno está formado por un conjunto de órganos cuya competencia y actividad funcional se encuentra jurídicamente condicionada.

Fiel a su origen histórico, la división de poderes moderna se elaboró racionalmente con miras a debilitar el Poder repartiéndolo entre distintos titulares, pero en realidad no divide los "derechos de mando", es decir, los poderes, sino las funciones, las competencias. Elevada a la categoría de dogma por la filosofía política del siglo XVIII, incorporada al constitucionalismo como base del concepto formal de constitución, la teoría de la división de los poderes se mantiene más por su contenido de racionalidad axiológica, es decir, por su relación con los valores de libertad y seguridad jurídica, que por su racionalidad técnica, que la reduce a una separación y coordinación de funciones.

No entender esta necesidad de una caracterización de la doctrina adecuada a la realidad actual, podría tener consecuencias que es claro que el constituyente argentino no ha querido. Esto porque en otras épocas, en que la cuestión se veía con menos claridad y más apasionamiento ocurrió —por ejemplo— en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, integrada a la Constitución francesa de 1791, que al tiempo que se afirmaba que "toda sociedad donde la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene en absoluto constitución", los poderes nombrados en el proemio de la declaración son solamente el Ejecutivo y el Judicial; la función de los jueces se reduce a arreglar reclamos de los particulares "fundados de ahora en adelante sobre principios simples e indiscutibles". La misma Constitución establece claramente que "los tribunales no pueden ni deben inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo o suspender la ejecución de las leyes, ni decidir sobre las funciones administrativas, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones" (Tit. II, cap. V, "Del Poder Judicial", art. 3º. El texto es reproducido casi a la letra en la Constitución francesa de 1795, art. 203; análoga disposición se encuentra en la Constitución española de Cádiz de 1812, art. 246).

Esto nos demuestra que si desatendemos el cambio de circunstancias históricas e ignoramos la evolución posterior del constitucionalismo, nos encontraríamos con que esta Corte aplicando el principio tal como lo hicieron legisladores de antaño, no podría hoy efectuar el control de constitucionalidad, que con indudable derecho, y con claro fundamento en la Constitución Nacional Argentina realiza en esta causa. No sería en definitiva un auténtico Poder, como ya se advirtió en su momento que ocurría a raíz de disposiciones como las antes referidas; así Garat pudo llegar a decir en la Asamblea Constituyente francesa "el Poder Judicial no es un poder, sino una simple función" (Les Constitutions et le principales lois politiques de la France depuis 178 collationées par Leon Duguit et Henry Monnier, Paris, p. XVII).

16) Que si pasáramos ahora a nuestra Constitución veremos que ella establece un reparto de competencias y establece medios de control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno y no concentrar en cada uno un ámbito cerrado de potestades, librado a su plena discreción. Así el Poder Ejecutivo no puede alterar el espíritu de las leyes dictadas por el Congreso, pero sí ejerce facultades reglamentarias sobre ellas, participan junto a los miembros de aquél de la facultad de presentar proyectos de ley y puede vetar lo que el Congreso aprueba. Los jueces deben aplicar las leyes que el legislador establece, pero en función esencial suya el control de su constitucionalidad en orden al respeto de los derechos contenidos en la Constitución Nacional y la jerarquía y extensión de los diversos campos normativos que ella establece (así, la supremacía contemplada en el art. 31, la unidad del derecho como del art. 67, inc. 11, etc.). A una y otra de las Cámaras del Congreso están confiadas, por otra parte las diferentes etapas del juicio político, por el cual controla a los titulares de los otros poderes y a los ministros del Poder Ejecutivo. Las facultades administrativas del Poder Ejecutivo escapan al control legislativo de la cuenta de inversión.

Estos ejemplos, extraídos de disposiciones expresas fácilmente identificables de la Constitución Nacional, permiten afirmar, aparte de debates doctrinarios y del análisis de circunstancias históricas, que tal "división" no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, de modo que cada uno de sus departamentos actúa aisladamente, en detrimento de la unidad nacional, a la que interesa no sólo la integración de las provincias y la Nación, sino también el armonioso desenvolvimiento de los poderes nacionales. Los que han sido medios para asegurar la vigencia del sistema republicano, no pueden convertirse, por una interpretación que extreme sus consecuencias, en un instrumento que haga por una parte, inviable a aquel sistema, al conducir a la fragmentación aludida del Estado, y por otra conduzca a una concentración, que no por centrarse en tres polos y no uno, dejaría de tener los caracteres que el constituyente argentino quiso evitar, asimilando para ello doctrinas ya elaboradas y probadas por otros pueblos.

17) Que de lo anteriormente expuesto cabe concluir que modificaciones como las antes referidas, establecidas por el Poder Legislativo no lesionan —de cumplirse los requisitos que se analizaron— en los derechos ni la organización de los poderes del Estado establecidos por la Constitución Nacional.

18) Que en lo que el caso interesa, se cumple con el requisito relacionado con el carácter "de emergencia" de la legislación en cuestión. Ello, no sólo en virtud de que su art. 1º así lo declara, sino porque no puede escapar al conocimiento en cualquiera de los miembros de la comunidad nacional que el sector público se encuentra en ese estado de emergencia.

19) Que el derecho de "emergencia" no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda. Arribar a la unión nacional no fue tarea fácil, como no lo fue establecer la Constitución (Fallos: 191:388). Junto a derechos cuyo goce la Constitución establece para todos los habitantes, ella agrega que tal goce se hará conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 14) sin desnaturalizar a aquéllas (art. 28) y se refiere a la unión nacional, a la forma de gobierno y la organización de los poderes, y se proyecta para nuestra posteridad, es decir, que erige una organización nacional cuya vitalidad es tan esencial como aquellos derechos particulares, como que en ella descansa la efectiva seguridad de éstos. Es por esto que el bienestar que tiene en miras es el bienestar general, entendido como marco y no como negación del particular.

Hay pues en la Constitución Nacional derechos y proyectos de alcance diferente. La cuestión es, para los jueces, determinar la legitimidad de su extensión en cada caso. El problema, pues, no se circunscribe al análisis del ejercicio del poderes de policía, sino que reside en un juicio axiológico en el que están involucrados principios constitucionales diversos y que debe resolverse atendiendo a las circunstancias de la causa.

20) Que a tal efecto cabe recordar que no incumbe a los jueces el control de las razones de oportunidad, mérito o conveniencia, tenidas en cuenta por los otros poderes del Estado en torno de decisiones que les son propias (Fallos: 98:20; 147:402; 150:89; 160;247; 238:60; 247:121; 251:21, 53; 275:218; 293:163; 303:1029; 304:1335; 308:2246 y sus citas); lo que no impide el control judicial de razonabilidad de las decisiones del Poder Legislativo (Fallos: 112:63; 118:278; 150:89; 181:264; 257;127; 261:409; 302:456). Es evidente que nadie puede pagar con recursos de los que no dispone; es también evidente que del deterioro antes señalado no cabe detraerse, aduciendo derechos individuales, nobles principios en sí mismos, pero no menos nobles que

los que interesan a la subsistencia de las instituciones sociales que son precisamente las únicas que puedan asegurar eficazmente la vigencia de aquéllos.

21) Que el Estado es una forma de vida social, una forma de convivencia humana y en cuanto formación social, conducta humana organizada. Su actividad es actividad humana que adquiere sentido en la medida que actuamos ajustados a nuestra vida, al orden y a la organización que representa. Sus cambios y transformaciones son transformaciones y cambios de nuestra forma de vida colectiva. De ahí su historicidad. La sociedad es un sistema de tensiones de las fuerzas sociales y de los intereses que configuran la realidad social. El complejo de las relaciones humanas, en la realidad efectiva, se descompone en fuerzas de cooperación y solidaridad que unen a cada uno de los miembros con el todo social, proporcionando cohesión y duración al orden social y en fuerzas de disyunción y antagonismo, que los contraponen y dividen, generando formas de resistencia o de insurrección latente, virtual o real, contra ese orden o sistema social. En el seno de una y otra opera lo estático y lo dinámico del proceso social y político. Empero, es claro que cuando la tensión excede un límite la posibilidad de supervivencia del Estado se extingue. La función de los jueces es promover con justa composición de los intereses; no alentar dando un sentido ritual y mecánico al enunciado de ciertos derechos, el desbalance y la ruptura.

22) Que a la luz de los principios antes expuestos, la ley cuestionada, en el aspecto que aquí interesa, no resulta merecedora de reparos constitucionales por lo que aun de considerarse formalmente admisibles, los planteos el estudio deben desestimarse.

En efecto, la situación de emergencia ha sido expresamente declarada por el Congreso (ley 23.696, en su art. 12, como ya se dijo) y, por lo demás, como es de público conocimiento, no de otra forma corresponde calificar el colapso por el que atraviesan —desde hace ya mucho tiempo— las cuentas públicas, extremo éste que exime de mayores consideraciones (Fallos: 202:456).

El saneamiento de esta situación resulta esencial para la subsistencia del Estado, su estructura jurídica y su ordenamiento económico y político, presupuestos del efectivo disfrute de los derechos individuales que tutela la Constitución Nacional.

La norma, por lo demás, contiene una limitación temporal en orden a la situación de emergencia que declara y a la suspensión de las ejecuciones que dispone (arts. 1 y 50 de la ley).

Finalmente, la restricción al ejercicio del derecho de que se trata resulta razonable de conformidad con la doctrina expuesta tanto respecto de su alcance, como así también del breve lapso que cubre esta medida excepcional.

23) Que en lo que respecta a la alegada violación de la garantía de la igualdad ante la ley, la impugnación debe desestimarse.

En efecto, en primer lugar no se advierte que la ley 23.696 establezca como principio que los créditos de las personas físicas se encuentren excluidos de la suspensión de las ejecuciones. El art. 54 sólo enumera créditos o distinta naturaleza, cuya mención —de admitirse la tesis que se ensaya a fs. 840/841— hubiere resultado claramente innecesaria pues hubiera bastado con establecer el principio antes indicado.

En segundo término, de dicha interpretación no puede inferirse violación alguna de la garantía referida desde que como reiteradamente lo ha señalado esta Corte, el art. 16 de la Constitución Nacional no impone la uniformidad de la legislación, ni obsta a que el legislador con-

temple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos aunque su fundamento sea opinable (Fallos: 243:98; 244:491, 510; 246:350; 247; 185; 293, 414; 219:596; 285:155; 286:166; 187; 288:224; 290:245; 292:160; 293:235; 306:533; 307;493; 582; 906, 1121, entre otros, dictamen del procurador en Fallos: 172:21), circunstancias estas últimas que no se advierten en la especie.

Estas consideraciones permiten, igualmente, descartar que la ley sea inconstitucional en cuanto distingue entre la situación de los créditos alimentarios en general y la de los honorarios en particular. El alegado carácter alimentario de estos últimos no autoriza, sin más, a aplicar, idéntica normativa respecto de un aspecto por cierto no esencial como es el relativo al régimen y oportunidad de su ejecución. Basta con señalar que esa diferencia resulta igualmente de otras disposiciones legales tales como las que rigen —de manera general— la ejecución de los créditos por honorarios (arts. 499 y sigts., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y los alimentarios propiamente dichos (art. 648 del citado cuerpo legal).

Por ello, se resuelve: Admitir el planteo de fs. 816 y rechazar los pedidos de fs. 824/825 y fs. 840. Con costas en el orden causado. CARLOS S. FAYT — RODOLFO C. BARRA.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considernado:

1º) Que la provincia de La Rioja manifiesta a fs. 815 su oposición a las ejecuciones iniciadas por los doctores Quiroga, Lagos y Morello y solicita la desafectación de los fondos embargados en autos en razón de que después de hacerse efectivo los respectivos embargos, ella se adhirió —mediante el dictado de la ley local 5298, publicada en el Boletín Oficial de esa provincia— al régimen de suspensión de ejecución de sentencias previsto en el orden nacional por la ley 23.696.

2º) Que, si bien la iniciación anterior de la ejecución no obsta a la suspensión, pues de conformidad a lo dispuesto en la reglamentación del art. 50 de la ley 23.696 —a la que se adhirió la demandada— ella debe suspenderse en el estado en que se encuentre, el planteo efectuado por la provincia de La Rioja, en cuanto solicita la desafectación de los fondos embargados, debe ser parcialmente desestimado. Ello es así toda vez que, como lo ha resuelto esta Corte en la causa: F. 136.XXII. Provincia de Buenos Aires c. Dirección de Fabricaciones Militares s/ cobro de australes, sentencia del 16/11/89 (11), en aquellos supuestos en que los fondos han sido embargados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley nacional o, en casos como el del *"sub examine"*, de la norma local mediante la cual la provincia se adhirió al régimen nacional —lo que ocurrió en la especie, según lo reconoce la propia demandada a fs. 815— la suspensión sólo puede alcanzar el remanente que pudiera eventualmente resultar impago por la insuficiencia de los fondos oportunamente embargados y, en su caso, a los réditos que se hubieran devengado.

3º) Que el criterio esbozado en el considerando anterior resulta plenamente aplicable a los créditos por honorarios profesionales en tanto ellos deben, en principio, considerarse alcanzados por la suspensión dispuesta en el art. 50 de la ley 23.696 (S.291.XX., Provincia de Santiago

(11) Fallos: 312:2214

del Estero c. Estado Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ acción declarativa, del 13/11/90 (12)).

4º) Que la oposición al progreso de las ejecuciones iniciadas es resistida por los ejecutantes con fundamentos en la inconstitucionalidad de la norma suspensiva, tacha ésta que obliga al tribunal a pronunciarse respecto a la validez constitucional de la suspensión en la ejecución de sentencias dispuesta por la ley 23.596 sobre la base del llamado poder de policía de emergencia.

5º) Que, en principio, el art. 67, inc. 28 de la Constitución Nacional faculta al Congreso para sancionar todas las leyes y reglamentos que juzgue conveniente poner en ejercicio los poderes atribuidos al gobierno de la Nación. En correspondencia con los fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución, el legislador cuenta con las facultades necesarias para satisfacer las exigencias de la sociedad, poner fin a los estados de emergencia y conjurar cuanto ponga en peligro la subsistencia del Estado.

6º) Que, desde esa óptica, esta Corte ha declarado que, por imperio de lo dispuesto por el art. 67, inc. 16 de nuestra Ley Suprema, corresponde al Congreso proveer todo lo conducente a la prosperidad del país y al bienestar de sus habitantes, lo que significa atender a la conservación del sistema político y del orden económico, sin los cuales no podría subsistir la organización jurídica sobre las que reposan los derechos y garantías individuales.

7º) Que si bien las facultades con las que cuenta el Congreso para proveer al bienestar general de la comunidad y hacer efectiva la Constitución —mencionadas en el considerando anterior— no deben reputarse absolutas, toda vez que ello podría degenerar en la facultad de derogarla con el pretexto de cumplirla disidencia del juez Roberto Repetto en Fallos: 172:21), corresponde admitir, dentro de ciertos límites, la validez constitucional de normas como la impugnada —tal como lo ha hecho esta Corte en acciones anteriores (Fallos: 209: 405 —La Ley, 48-1013—; 243:467—). En tanto no se altera mediante ellas la sustancia de los pronunciamientos judiciales firmes ni se los destituya de su eficacia, subvirtiendo el régimen institucional establecido por nuestros constituyentes.

8º) Que, en efecto, en situaciones de emergencia como lo que ha dado sustento a la medida cuestionada, la imperiosa necesidad de afrontar sus consecuencias justifica una interpretación más amplias de las facultades atribuides constitucionalmente al legislador. En tales condiciones, medios o procedimientos que en circunstancias normales podrían parecer inválidos, suelen resistir el cotejo con la Ley Suprema. Ello es así pues si bien, en rigor, la emergencia no crea poderes inexistentes, ni disminuye las restricciones impuestas a los atribuidos anteriormente, permite encontrar una razón para ejercer aquéllos existentes ("Home Building & Loan Association v. Blaisdell", 290 U. S. 398, 425/426 [1934]), de modo tal que, ante acontecimientos extraordinarios, el ejercicio del poder de policía atribuido constitucionalmente al Congreso permita satisfacer las necesidades de una comunidad hondamente perturbada y que, en caso de no ser atendidas, comprometerían la paz social y el interés general cuya custodia constituye uno de los fines esenciales del Estado moderno.

9º) Que, en ocasiones similares, se han enumerado ciertos requisitos —siguiendo especialmente a lo expresado por la Suprema Corte norteamericana en la causa "Home Building & Loan Association v. Blaisdell", 290 U. S. 398, 440/448 (1934) referente, sin embargo, a un su-

(12) Fallos: 313:1149

puesto de moratoria hipotecaria— que deben necesariamente ser cumplidos por las normas de emergencia para resistir el control de constitucionalidad. Ellos son: 1º) Que se presente una situación de emergencia —declarada por el Congreso con debido sustento en la realidad—que obligue a poner en ejercicio aquellos poderes reservados para proteger los intereses vitales de la comunidad; 2º) Que la ley persiga la satisfacción del interés público; ello es, que no haya sido dictada en beneficio de intereses particulares sino para la protección de los intereses básicos de la sociedad; 3º) Que los remedios justificados en la emergencia sean de aquéllos propios de ella y utilizados razonablemente; 4º) Que la ley sancionada se encuentre limitada en el tiempo y que el término fijado tenga relación directa con la exigencia en razón de la cual ella fue sancionada.

10) Que, a la luz de lo expresado en los considerandos anteriores y a falta de prueba en contrario, los recaudos mencionados deben considerarse presentes en el *"sub examine"*. Ello es así, en tanto la situación de emergencia fue declarada por ley del Congreso (art. 1º de la ley 23.696) y encuentra respaldo en la realidad económica que atraviesa el Estado argentino; la disposición impugnada limita en el tiempo la suspensión de las ejecuciones (arts. 1º y 50 de la ley 23.696) y el término de dos años que el precepto prevé al efecto no parece, en principio, irrazonable.

11) Que igual suerte debe correr la supuesta violación del principio de igualdad ante la ley (art. 16 de la Constitución Nacional) que alegan los ejecutantes fundándose en el hecho de que mientras el art. 54, inc. "e" de la ley 23.696 excluye de la restricción *"sub examine"* a los créditos contra el Estado de naturaleza alimentaria, el último párrafo del art. 50 suspende las ejecuciones promovidas para el cobro de honorarios y gastos.

En efecto, cabe recordar una vez más que el art. 16 de nuestra Ley Suprema no impone una uniformidad de tratamiento legislativo, ni obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal de que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos, aunque su fundamento sea opinable (Fallos: 243:98; 244:491 y 510; 246:350; 247:185, 293 y 414; 249:596; 285:155; 286:166; 290:245; 293:325; 306:533 y 1844; 307:493; 906 y 1121, entre otros). Todo depende, pues, de que concurran "objetivas razones" de diferenciación (Fallos: 203:484) que no merezcan tacha de irrazonabilidad.

En este aspecto, los arts. 51 y 54, inc. "a" del decreto 1105/89, reglamentario de la ley 23.696, otorgaron a los honorarios y demás gastos procesales el carácter de accesorios del capital sobre el que versa la sentencia. La accesoriedad se ha transformado así en el elemento comitante en virtud del cual el cobro de los honorarios se encuentra suspendido. De ese modo, si el cobro del capital quedó en suspenso no parece irrazonable imponer —como lo hizo el legislador— igual suerte a sus accesorios por su sola calidad de tal. Máxime cuando, como lo demuestran otras disposiciones legales que regulan la ejecución de los créditos por honorarios (arts. 499 y sigts. del Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación) y los alimentarios propiamente dichos (art. 648 del citado cuerpo legal), la distinción entre unos y otros créditos ya había sido reconocida anteriormente por el propio legislador.

Por ello, oído el Procurador General, se resuelve: Admitir el planteo de fs. 816, con el alcance que resulta de la presente y rechazar los pedidos de fs. 824/825 y fs. 840/841. Con costas en el orden causado. AUGUSTO C. BELLUSCIO.

**Privatizaciones — Puertos fluviales — Delegación de atribuciones legislativas — Desregulación — Leyes de emergencia — Convenciones colectivas de trabajo**

***Cocchia, Jorge D. c/Estado Nacional y otro - 02/12/1993 - Fallos: 316:2624***

## ✐ ***Antecedentes:***

Mediante los arts. 34 a 37 del decreto 817/92 se derogó el convenio colectivo de trabajo 44/89, se modificó el marco legal del trabajo portuario, se dispuso la convocatoria a nuevas negociaciones, y se permitió la intervención del Estado respecto del horario de trabajo, la dotación mínima y la contratación de personal especializado mediante la habilitación.

El decreto 817/92 fue sancionado con invocación expresa de las leyes 23.696 —reforma del Estado y emergencia administrativa—y 23.697 —emergencia económica— y del decreto. 2284/91, normas que no fueron cuestionadas. En los considerandos del decreto 817/92 se señala además, que el Poder Legislativo puso en marcha un proceso de transformaciones económicas, para cuyo cumplimiento facultó al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar decisiones tendientes a materializar las pautas allí fijadas, entre otras, las que surgen del Tratado de Asunción respecto de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios. Dentro de este sistema de integración regional se enmarca un proceso de desregulación, especialmente del transporte marítimo y fluvial y de la actividad portuaria, que requiere la descentralización de su administración mediante la transferencia a las provincias, municipios o al sector privado por vía de concesiones.

A su vez, el propósito enunciado respecto del sistema de relaciones laborales —vinculado con la actividad portuaria— consistía en la adaptación de los regímenes existentes a las modificaciones apuntadas sin que ello suponga desproteger al trabajador.

El secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos promovió acción de amparo a fin de que se decretara la inconstitucionalidad, a lo cual en primera instancia y segunda se hizo lugar.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación interpuso recurso extraordinario.

La Corte Suprema, por mayoría, revocó parcialmente la sentencia impugnada sosteniendo que el convenio colectivo debe sujetarse a la reglamentación impuesta por el legislador y que ambas fuentes regulatorias no son inmutables, y la confirmó en cuanto se declara que el art. 36, en su correlación con el art. 35, inc. k), del decreto 817/92, es inconstitucional.

El juez Boggiano, en su estimó que las medidas relacionadas al ámbito laboral tomadas por el decreto se ajustan al art. 10 de la ley 23.696, y que tienden a preservar y desarrollar la competitividad de la actividad portuaria.

Con respecto a la suspensión efectuada por el art. 36 del decreto 817/92, entendió que resulta una intervención estatal en el ámbito de las relaciones laborales entre grupos de em-

presarios y trabajadores, con la finalidad de suspender la vigencia de normas que obstaculizan la eficaz y productiva prestación del servicio portuario.

En su disidencia de los jueces Fayt y Belluscio explicaron que el art. 10 de la ley 23.696 aparece notoriamente insuficiente como norma habilitante para que el Poder Ejecutivo suspenda la vigencia de convenios colectivos de trabajo y deje sin efecto "todo acto normativo" que establezca "condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de decisión o administración empresaria. Agregaron que las leyes 23.696, 23.697, 23.928, 23.981 y 24.093, aun cuando establezcan una política gubernamental de privatizaciones y desregulaciones, no pueden ser invocadas como normas que brinden un "patrón inteligible" (discernible standard) que habilite al Poder Ejecutivo bajo el subterfugio de las facultades contempladas en el art. 86, incs. 1º y 2º, de la Constitución Nacional, a derogar leyes laborales, a suspender o derogar convenciones colectivas de trabajo o a limitar derechos y garantías personales consagrados en la Ley Fundamental.

El Dr. Petracchi, también en disidencia, entendió que las normas contenidas en el capítulo V. "Regímenes Laborales "(art. 34, 35, 36 y 37) del dec. 817/92, impugnadas, traducen un palmario exceso en el ejercicio de las facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional, con violación de los arts. 14 bis, 31 y 86, inc. 2º de la Constitución Nacional, pues el contenido de la ley 23.696 no autoriza al Poder Ejecutivo a inmiscuirse en los convenios colectivos de trabajo celebrados con empleadores privados.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Ejercicio de la delegación legislativa. Decretos delegados. Caracteres del decreto 817/92** (Mayoría: Considerandos 10, 11, 13 y 14; Voto del Juez Boggiano: Considerandos 6, 14, 21, 26 y 31; Disidencia de los Jueces Fayt y Belluscio: Considerandos 6º, 7º y 14; Disidencia del Juez Petracchi, Considerandos 7º y 8º).

b) **Equilibrio entre la libertad sindical y la libertad de ejercer industria lícita y comercio como presupuesto de la negociación colectiva. Fin del Estado** (Mayoría: Considerandos 15 y 16; Voto del Juez Boggiano: Considerando 17; Disidencia del Juez Petracchi, Considerandos 10, 14 y 15).

c) **Alcances del convenio colectivo de trabajo** (Mayoría: Considerando 18; Voto del Juez Boggiano: Considerandos 41 y 42).

d) **Validez del art. 35 del decreto 817/92** (Mayoría: Considerando 20; Voto del Juez Boggiano: Considerandos 45, 46 y 47; Disidencia del Juez Petracchi, Considerando 17).

e) **Validez del art. 36** (13) **del decreto 817/92** (Mayoría: Considerando 21; Voto del Juez Boggiano: Considerandos 45 y 49; Disidencia del Juez Petracchi, Considerando 17).

---

(13) Nota de Secretaría: **Art. 36** — El MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL procederá dentro de los DIEZ (10) días de la entrada en vigencia del presente, a convocar a las Comisiones Negociadoras de los convenios colectivos de trabajo que regirán las relaciones laborales del personal comprendido en la presente normativa para adecuarlas a las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto.

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- En nuestro sistema no puede considerarse la existencia de "reglamentos delegados" o de "delegación legislativa", en sentido estricto, entendiendo por tal al acto del órgano legislativo por el cual se transfiere, aun con distintos condicionamientos, en beneficio del "ejecutivo", determinada competencia atribuida por la Constitución al primero de tales órganos constitucionales.

- En los supuestos de "delegación impropia", el legislador encomienda al Ejecutivo la determinación de aspectos relativos a la aplicación concreta de la ley, según el juicio de oportunidad temporal o de conveniencia de contenido que realizará el poder administrador: tales reglamentos se encuentran previstos en el art. 86, inc. 2º de la Constitución.

- El Estado, por medio de sus autoridades legítimamente elegidas, puede establecer limitaciones respecto del contenido de la negociación colectiva fundadas en la certeza de que ciertas estipulaciones influirían sobre aquellas decisiones, dificultando o haciendo imposible el logro de las metas fijadas por las políticas establecidas, máxime cuando la exigencia de una respuesta rápida frente a la crisis impone la necesidad de adaptar la administración y operatoria portuaria a las disposiciones del conjunto de leyes reiteradamente mencionadas.

- En el sistema constitucional argentino el convenio colectivo debe sujetarse a la reglamentación impuesta por el legislador, y ambas fuentes regulatorias no pueden permanecer inertes a la realidad social—, pero la cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directa o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad.

- La ley 23.696 —de reforma del Estado y emergencia administrativa— se expresa como un verdadero sistema destinado a enfrentar la emergencia, como un estatuto para las privatizaciones, con el fin de reubicar al Estado en el lugar que le reserva su competencia subsidiaria, estableciendo, para llevar a cabo tal política de privatizaciones, el procedimiento decisorio y el control de su ejecución, y ninguna empresa o actividad pueda ser privatizada si no media la previa declaración de "sujeta a privatización" por ley del Congreso, pero una vez establecida dicha calificación legal, le corresponde al Ejecutivo su implementación concreta con una amplia atribución de competencias.

- El decreto 817/92, al derogar todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima- no fue dictado en contradicción, en exceso, o con desproporción o inadecuación de medios, pues no es más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo para llevar a cabo la política de reforma del Estado por aquél decidida y ratificada en la práctica por la ley de regulación y privatización de puertos —Nº 24.093—, sancionada *a posteriori*

del decreto en cuestión, sin que el legislador, con la asistencia de su propia Comisión Bicameral de Control de las Privatizaciones, lo dejara sin efecto.

- El art. 35 del decreto 817/92 sólo impone la suspensión "transitoriamente y hasta tanto se formalicen los nuevos convenios" vinculados a la actividad portuaria, de ciertas modalidades de la contratación sin afectar su sustancia, por lo cual, atento a que no se ha cuestionado la proporcionalidad de la medida, se encuentra alcanzada por la doctrina relativa a la constitucionalidad de las normas de excepción destinadas a enfrentar situaciones de grave emergencia.

- El art. 36 del decreto 817/92 —en cuanto limita al sindicato portuario a celebrar nuevos convenios colectivos de trabajo sin apartarse de las condiciones mínimas fijadas en la ley de contrato de trabajo en lo referido a remuneraciones, vacaciones, descansos, despido y sueldo anual complementario y en lo referido a la legislación general en materia de accidentes de trabajo (art. 35, inc. k]), es contrario a la cláusula contenida en el artículo 14 bis de la norma fundamental que garantiza a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, violatorio del art. 42 la ley 23.696 —garantías para el trabajador durante el proceso de privatización—, y por lo tanto, inconstitucional.

- El art. 36 del decreto 817/92 —en cuanto impone a las negociaciones de los nuevos convenios colectivos de trabajo vinculados al sector portuario, la prohibición de apartase de las condiciones mínimas fijadas en la ley de contrato de trabajo y en la legislación sobre accidentes de trabajo, carece de la razonabilidad exigida por el art. 28 de la Constitución Nacional, pues se advierte la ausencia de proporción entre medio y fin, ya que mediante dicha limitación se suprime el derecho a negociar razonablemente condiciones de trabajo sin que se encuentre presente un sustancial interés del Estado en intervenir —en la forma establecida en el decreto 817/92— en la materia analizada.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, diciembre 2 de 1993.

Vistos los autos: **Cochia, Jorge D. c/Estado Nacional y otro**

Considerando:

1º) Que el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos promovió acción de amparo contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, a fin de que se decretara la inconstitucionalidad de los arts. 34 a 37 del dec. 817/92. Entendió en su demanda que con arbitrariedad manifiesta el Poder Ejecutivo cercenó las garantías establecidas en el art. 14 bis de la Norma Fundamental que aseguran al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, organización sindical libre y democrática; y a los gremios, la concertación de convenios colectivos de trabajo. En su opinión, tales derechos pueden ser reglamentados legalmente, pero su "limitación o vulneración" resulta inconstitu-

cional; en concreto impugnó la derogación del convenio colectivo 44/89 y el marco legal del trabajo portuario, la convocatoria a nuevas negociaciones en los términos establecidos por el art. 36, y la intervención del Estado fuera de los límites de razonabilidad determinados por el art. 28 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de esta Corte respecto del horario de trabajo, la dotación mínima, la contratación de personal especializado mediante la habilitación —que a su ver contribuye con la actividad del Estado como auxiliar a la de Aduana—. Argumentó que frente a la emergencia económica que dio origen a las medidas sancionadas por los otros poderes, corresponde al Poder Judicial el control de la razonabilidad de tales actos.

En especial, entendió que mediante el decreto cuestionado, se había omitido tener en cuenta que la ley 23.696 además de su art. 10, en los arts. 41/45 había establecido también la protección de los derechos del trabajador.

2º) Que la sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo hizo lugar al amparo y, al confirmar la sentencia de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 34, 35, 36 y 37 del dec. 817/92. Entendió que las disposiciones del decreto no guardaban relación alguna con la reforma del Estado ni la situación de emergencia y que, por lo tanto, el Poder Ejecutivo Nacional había excedido sus facultades constitucionales. Sostuvo también que un convenio colectivo no podía ser modificado por una decisión administrativa. Contra ese fallo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dedujo recurso extraordinario que fue concedido.

3º) Que en la apelación de fs. 115/128 la recurrente sostiene —además de los argumentos concernientes a defender— la validez de la norma cuestionada que el *a quo* ha considerado, en suma, que el decreto es inconstitucional por subvertir el orden jurídico sin citar ningún texto legal o criterios jurisprudenciales o doctrinarios aplicables al caso, de modo tal que su decisión carece del fundamento necesario y exigible a los pronunciamientos judiciales. Después de encuadrar la controversia en el ámbito de la legislación de emergencia sancionada por el Congreso de la Nación, objeta la admisibilidad de la acción de amparo ya que la actora persigue la declaración de inconstitucionalidad de una norma, y, en todo caso, señala que hubiese correspondido un amplio debate y la demostración de las tachas formuladas. Ello sin perjuicio de hacer hincapié en la ausencia de facultades del Poder Judicial para pronunciarse sobre el mérito o conveniencia de las decisiones políticas de los otros poderes, la endeblez de la demanda y los alcances de las garantías establecidas por la Constitución Nacional.

4º) Que en el caso existe cuestión federal que habilita la instancia extraordinaria del tribunal, toda vez que encuadra de manera indudable en las previsiones del art. 14 de la ley 48. Por lo demás, la sustancia del planteo conduce, en definitiva, a determinar el alcance de la garantía consagrada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y, en tales condiciones, la Corte Suprema no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto controvertido (Fallos: 308:647, consid. 5º y sus citas, causa: E.64.XXIII "Ekmekdjian, Miguel", fallo del 7 de julio de 1992, entre otros).

5º) Que conviene señalar desde ya que, tanto la cuestión atinente al control de constitucionalidad en la acción de amparo como a la admisión de las normas de emergencia, no constituyen temas novedosos para este tribunal en su actual integración. En relación con ambos aspectos, corresponde remitir por razón de brevedad al contenido de la sentencia dictada el 27 de diciembre de 1990 en la causa: P.137.XXIII "Peralta, Luis Arcenio y otro c. Estado Nacional (Ministerio de Economía B. C. R. A.) s/ amparo", y sus citas.

6º) Que, sin embargo, admitida la procedencia del examen de constitucionalidad por la vía elegida, la extensión y variedad de los argumentos cuyo tratamiento impone el caso —de tras-

cendencia indudable—, hace conveniente reiterar ciertas pautas fijadas por la jurisprudencia de esta Corte y, en especial, examinar en concreto la norma impugnada comparándola con el texto de la Constitución, en tanto se ha alegado y controvertido el derecho de los gremios a celebrar convenios colectivos de trabajo.

7º) Que el dec. 817/92 ha sido sancionado por el Poder Ejecutivo Nacional con invocación expresa de las leyes 23.696 y 23.697 y del dec. 2284/91, sin que el amparista cuestionara la validez constitucional de estas normas. En los considerandos del dec. 817/92 se señala, también, que el Poder Legislativo puso en marcha un proceso de transformaciones económicas, para cuyo cumplimiento facultó al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar decisiones tendientes a materializar las pautas allí fijadas, entre otras, las que surgen del Tratado de Asunción respecto de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios. Dentro de este sistema de integración regional se enmarca un proceso de desregulación, especialmente del transporte marítimo y fluvial y de la actividad portuaria, que requiere la descentralización de su administración mediante la transferencia a las provincias, municipios o al sector privado por vía de concesiones.

El propósito que se enuncia en las consideraciones que preceden a las disposiciones del decreto —respecto del sistema de relaciones laborales vinculado con la actividad portuaria— consiste en la adaptación de los regímenes existentes a las modificaciones apuntadas sin que ello —se expresa— suponga desproteger al trabajador.

8º) Que, sentado ello, cabe reiterar lo expresado desde antiguo por esta Corte respecto de aquellas situaciones de grave crisis o de necesidad pública, que obligan al Congreso a la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales: el órgano legislativo puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, sancionar la legislación indispensable para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías corran el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, el que, además y frente a la grave situación de perturbación social que genera, se manifiesta con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional toda.

Sin embargo, aun en situaciones de esa naturaleza y frente a la invocación de derechos subjetivos o agravios concretos dignos de la tutela judicial, corresponde a los jueces controlar si los instrumentos jurídicos implementados por los otros poderes del Estado no son contradictorios con la normativa constitucional. Desde antaño la jurisprudencia constante de esta Corte ha fijado las pautas a que ha de ceñirse la interpretación en circunstancias que —como la que se presenta en el *sub examine*— implican una respuesta a la emergencia, en especial, cuando ella es enfrentada no sólo con instrumentos coyunturales sino mediante la implementación de un sistema que pretende generar una profunda transformación en la relación del Estado con la sociedad, relación cuya distorsión es indicada como una de las causas principales de la crisis que ha provocado esa misma situación de emergencia.

9º) Que nuestra Constitución establece un reparto de competencias a la vez que medios para su control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno; atribuye a los distintos órganos facultades determinadas, necesarias para la efectividad de las funciones que se les asigna, y se asegura una relación de equilibrio, fijando órbitas de actividad y límites de autonomía que al margen de su separación externa, no dejan de estar vinculadas por su natural interrelación funcional. Ahora bien, tal "división" no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, en detrimento de un armonioso desenvolvimiento de los poderes nacionales.

Esta interpretación, por el contrario, debe evolucionar en función de la dinámica de los tiempos históricos, signados a menudo por fases o episodios críticos, que demandan remedios excepcionales, carácter que no resulta necesariamente incompatible con el marco normativo general y perdurable previsto por nuestros constituyentes. Fue el mismo Marshall quien sentó las bases de esta hermenéutica, afirmando que "una constitución que contuviera un cuidadoso detalle de todas las subdivisiones que todos los poderes admiten, y de todos los medios por los cuales ellos podrían ser ejercidos, demandaría la prolijidad de un código legal, y apenas podría ser comprendida por la mente humana... Su naturaleza, por ello, requiere que sólo sus grandes principios queden establecidos, sus importantes objetivos designados, y que los ingredientes menores que integran tales objetivos puedan ser deducidos del contenido de esos mismos principios y finalidades... Considerando esta cuestión, no debemos olvidar que es una constitución de lo que estamos hablando... Esta provisión está contenida en una constitución concebida para durar para las épocas por venir, y por eso mismo, debe adaptarse a las diferentes crisis propias de los asuntos humanos" ("Mc Culloch v. Maryland", 17 US 316, 1819).

Siguiendo este orden de ideas esta Corte ha expresado que "el mayor valor no está en los textos escritos que adoptó y que antes de ella habían adoptado los ensayos constitucionales que se sucedieron en el país durante cuarenta años, sin lograr realidad, sino en la obra práctica, realista, que significó encontrar la fórmula que armonizaba intereses, tradiciones, pasiones contradictorias y belicosas. Su interpretación auténtica no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, impregnada de realidad argentina, a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad que le impide envejecer en el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación" (Fallos: 178:9).

También ha establecido que la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponérsele, en un plano de abstracción, el concepto medio de un período de tiempo en que la sociedad actuaba de manera distinta o no se enfrentaba a peligros de efectos catastróficos. La propia Constitución Argentina, por algo se ha conceptuado como un instrumento político provisto de extrema flexibilidad para adaptarse a todos los tiempos y a todas las circunstancias futuras, no escapa a esta regla de ineludible hermenéutica constitucional, regla que no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino por el contrario, defender la Constitución en el plano superior que abarca su perdurabilidad y la propia perdurabilidad del Estado argentino para cuyo pacífico gobierno ha sido instituido (confr. causa: P.137.XXIII "Peralta, Luis Arcenio y otro c. Estado Nacional (Ministerio de Economía B. C. R. A.) s/ amparo" del 27 de diciembre de 1990).

10) Que frente a situaciones como las traídas a juzgamiento en el *sub examine* en la que se confronta la constitucionalidad de un acto emanado de los otros poderes del Estado, debe tenerse presente que —como principio— la interpretación de la norma y su aplicación al caso, debe ser favorable a su validez, privilegiando la solución que mejor respete la respuesta dada a la emergencia por el legislador, siempre que tal interpretación o aplicación no resulte manifiestamente contradictoria con la Constitución. Ello es así, ya que cabe tener presente que, en principio, el legislador, —de quien no es dable presumir la imprevisión o inconsecuencia— reservó para sí el control y resguardo del interés público comprometido en la instrumentación de determinadas políticas de emergencia, y no incumbe a los jueces en el ejercicio regular de sus atribuciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias. Si así lo hicieran, la Corte desplazaría a los poderes políticos y se convertiría en una "superlegislatura", como alguna vez se dijo en la Corte Suprema de Estados Unidos (voto concurrente

en el caso "Dennis vs. US", 341, US 494) (confr. causa: M.114.XXIII, "Montalvo, Ernesto Alfredo", considerando 9º), del 11 de diciembre de 1990).

La Corte, de este modo, debe evitar convertirse en un órgano decisor de esas políticas circunstanciales, lo que la llevaría, muchas veces, a actuar como un obstáculo en perjuicio de las resoluciones tomadas por los órganos con responsabilidad electoral, afectando tanto la recta marcha del proceso democrático, como a la misma seguridad jurídica, por la existencia de distintas fuentes —sucesivas y contradictorias— de establecimiento de las reglas jurídicas destinadas a ordenar el libre desarrollo de la vida en sociedad. Por lo demás, una actitud de la Corte Suprema contradictoria con su papel institucional —según lo ha definido el constituyente— no sólo afectaría a la seguridad jurídica y desvirtuaría las políticas decididas por el pueblo a través de sus representantes, sino que generaría una caótica situación política, económica y social, multiplicando los efectos perniciosos de la emergencia que, precisamente, las decisiones legislativas o reglamentarias así invalidadas estaban destinadas a superar.

Esto ya lo advertía Cooley, para quien el deber de la Corte de controlar la validez de los actos emanados de los otros poderes era extremadamente delicado, pues al declarar que una ley es nula, "tiene forzosamente que dejar sin efecto la decisión del departamento legislativo, hecha en el curso del desempeño de sus deberes peculiares, y en las que debe suponerse que ha obrado según su mejor criterio", de ahí que deba acometerse con cautela, evitando expresar una opinión adversa a su validez, "a no ser que sea absolutamente necesario" (confr. "Principios generales de Derecho Constitucional en los Estados Unidos de América", ps. 142/144, versión castellana, Ed. Jacobo Peuser, 1898). En tiempos más recientes, también William Rehnquist ratificaba esta línea interpretativa, afirmando que "si la Corte Suprema decide erróneamente que una ley sancionada por el Congreso es constitucional, comete un error, pero el resultado del mismo es dejar a la Nación con una ley debidamente sancionada por los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado elegidos popularmente y promulgada por el presidente popularmente elegido. Pero si la Corte Suprema decide erróneamente que una ley sancionada por el Congreso es inconstitucional, comete un error de considerable mayor consecuencia; ha derribado una ley debidamente sancionada por las ramas del gobierno elegidas por el pueblo, no debido a ningún principio asentado en la Constitución, sino debido al criterio individual de una determinada política sostenida por la mayoría de los nueve jueces en ese momento (confr. "The Supreme Court, how it was, how it is", p. 318, 1987).

Tal índole de argumentos son el basamento y justificación de una reiterada jurisprudencia del tribunal, que siempre consideró que la declaración de inconstitucionalidad constituía —por importar un acto de suma gravedad institucional— una de las delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, la última ratio del orden jurídico, a la que sólo cabe acudir cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución, sino es a costa de remover el obstáculo que representan normas de inferior jerarquía (causa: R. 191.XXIII "Rallín, Hugo Félix y otros s/ contrabando y violación de los deberes de funcionario público", del 7 de mayo de 1991; B. 175.XXIII "Bruno Hnos. S. C. y otro c. Administración Nacional de Aduanas s/ recurso de apelación" del 12 de mayo de 1992; I.78.XXIV, "Iachemet, María Luisa c. Armada Argentina s/ pensión", del 29 de abril de 1993; Fallos: 311:394; 312:122, 435 y 2315; 288:325; 290:83; 292:190; 294:383; 295:455; 300:241 y 1087; 302:457, 484 y 1149; 301:904, 962 y 1062; entre muchos otros).

Cabe, en consecuencia, examinar bajo estas pautas los derechos invocados por las partes con sustento constitucional, en el marco de las decisiones políticas instrumentadas; dejando en claro que estas últimas, en cuanto tales, resultan ajenas al control del Poder Judicial.

11) Que si se examinan las leyes que sancionó el Congreso sobre la reforma del Estado —23.696, 23.697 y 23.928— no existen dudas acerca de la filosofía que inspiró a las políticas después implementadas por el mismo legislador o, en su caso, por el Ejecutivo, tendientes a proteger y estimular el marco de libertad indispensable para el funcionamiento de una economía de mercado en la cual el Estado asume un papel exclusivamente subsidiario.

En este sentido, la ley 23.696 —en especial— expresa un verdadero sistema destinado a enfrentar la emergencia a través de un proceso de transformación del Estado y su Administración Pública, donde se destaca, como elemento singular, la política de privatizaciones decidida y desarrollada por el legislador. La ley citada se presenta así como un estatuto para las privatizaciones —con el fin de reubicar al Estado en el lugar que le reserva su competencia subsidiaria— estableciendo, para llevar a cabo tal política de privatizaciones, el procedimiento decisorio y el control de su ejecución (arts. 8º a 14 y 19 y 20), donde se destaca la íntima colaboración y responsabilidad compartida entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno; los medios o instrumentos jurídicos a utilizar para facilitar la privatización (arts. 10 y 15); las modalidades o tipos de privatización a utilizar (arts. 11 y 17); los procedimientos de selección del contratista (arts. 16 y 18); los mecanismos de participación accionaria de sectores de la comunidad singularizados por el legislador (cap. III, "del programa de propiedad participada") sin omitir la protección del trabajador de la empresa "sujeta a privatización" (cap. IV). Este sistema fue luego desarrollado y aplicado por el mismo legislador a específicos sectores económicos: energía eléctrica, por la ley 24.065; gas natural, por la ley 24.076; puertos, por la ley 24.093; hidrocarburos, por la ley 24.145.

Al contrario de lo sostenido en la sentencia apelada, se advierte que en la estructura central del sistema se destaca la común participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Ninguna empresa o actividad puede ser privatizada si no media la previa declaración de "sujeta a privatización" por ley del Congreso, es decir por decisión de los representantes del pueblo (arts. 8º y 9º, ley 23.696) pero una vez establecida esta calificación legal, le corresponde al Ejecutivo su implementación concreta, con una amplia atribución de competencias, entre las que se destacan las previstas en los arts. 10 y 61 de esa misma ley.

Del conjunto de esas normas, en lo que se relaciona con el caso traído a conocimiento de esta Corte, cabe resaltar el art. 10 de la ley 23.696. Lo afirmado en la sentencia apelada se desvanece, a poco que se advierta que se sientan allí los alcances de las medidas a adoptarse, que podrán comprender incluso a una "actividad determinada", facultándose al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar decisiones tendientes a materializar aquellas pautas mediante la exclusión de cláusulas —aun cuando derivaran de normas legales— que obstarán a ello. También cabe tener presente —y en esto es acertada la posición de la actora formulada en la demanda— el capítulo IV de la ley 23.696 dedicado a la protección del trabajador, ya que impone al Poder Ejecutivo evitar efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo, en el marco de una función productiva estable y eficiente.

12) Que las políticas legislativas mencionadas en el comienzo del consid. 9º —a cuyo eficaz cumplimiento el Poder Ejecutivo se halla obligado por mandato legal— no encuentran su única razón de ser —aunque quizá sí su ocasión circunstancial— en la situación de emergencia que tuvo su dramático estallido en los meses de mayo y junio de 1989.

En efecto, es también voluntad del legislador insertar a la Argentina en un régimen de integración regional, en una decisión que acompaña la realidad política, económica y social de nuestros tiempos. Culminando un proceso de toma común de conciencia entre las na-

ciones de la región, nuestro país celebró el Tratado de Asunción, en el mes de marzo de 1991, estableciendo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ratificado por el Congreso mediante la ley 23.981. De esta forma, con el objetivo final de acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, los estados partes establecieron, entre otros propósitos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países y la coordinación de políticas macroeconómicas con expresa inclusión de las aduaneras, de transportes y comunicaciones.

Es esta también una clara definición de política legislativa, que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica (doctrina en la causa: "Ekmekdjian", ya citada, en especial consids. 18 y 19) y a cuya luz igualmente deben valorarse tanto el decreto cuya constitucionalidad aquí se desafía, como la situación normativa y práctica que aquél viene a corregir.

13) Que a la vez, con fecha 3 de junio de 1992, el Poder Legislativo sancionó la ley 24.093, que en su Título III reglamentó la administración y operatoria portuaria y facultó al Poder Ejecutivo Nacional a ceder el dominio y/o la administración de los puertos a las provincias, o su transferencia a la actividad privada mediante el régimen que allí se determina. Respecto de las funciones y atribuciones de la autoridad de aplicación, dispuso —entre otras y señalando que la enunciación no puede considerarse taxativa— las de promover y hacer efectiva la modernización, eficacia y economicidad de cada uno de los puertos, y estimular y facilitar la inversión privada en la explotación y administración de los mismos (ley 24.093, art. 22, en especial incs. d )y e)).

En síntesis, se presenta ante el juzgador un sistema jurídico integrado por las normas citadas —en especial, el Tratado de Asunción y las leyes 23.696 y 24.093— que definen una clara política legislativa, cuya conformidad con la Constitución no fue cuestionada, y sobre la cual no hay argumentaciones —ni de la actora, ni en la sentencia apelada— que demuestren que el dec. 817 —globalmente considerado— fue dictado en contradicción, o en exceso, o con desproporción o inadecuación de medios, sin perjuicio del análisis detallado que más adelante se efectuará. El decreto 817/92 no es más que uno de los instrumentos cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo para llevar a cabo la política de reforma del Estado por aquél decidida —prueba de ello es su puesta en conocimiento de la Comisión Bicameral creada por el art. 14 de la ley 23.696 (art. 41, dec. 817/92) lo que implica también su suficiente control legislativo— y ratificada en la práctica por la ley de regulación y privatización de puertos (Nº 24.093) sancionada a posteriori del decreto en cuestión sin que el legislador, con la asistencia de su propia Comisión Bicameral de Control de las Privatizaciones, lo dejara sin efecto. Por el contrario, el legislador de la ley 24.093 estableció expresamente la norma derogatoria contenida en el art. 24 de aquélla, con expresa referencia a las leyes y decretos que identifica —entre los que no incluyó el dec. 817/92— y con la fórmula general relativa a la derogación de "toda otra norma legal o reglamentaria en cuanto se oponga a la presente". Precisamente el mismo Poder Ejecutivo, en el decreto de promulgación 1029/92 —acto que se integra necesariamente a la ley promulgada— hizo expresa referencia del dec. 817/92 (ver consid. 2º) aclarando que fue sancionado de conformidad con las atribuciones conferidas por la ley 23.696, a la vez que consideró que las únicas normas de la ley 24.093 que contradecían al dec. 817/92 y a la ley 23.696 eran las que fueron observadas en los arts. 1º y 2º del referido dec. 1029/92, las que no guardan relación con la cuestión aquí discutida. Obviamente, la observación fue comunicada al Congreso, quien tiene así una nueva oportunidad de valorar el decreto en cuestión. Hasta el presente, nada ha dicho el Congreso al respecto.

Se advierte así la íntima conformidad existente entre el "bloque de legalidad" que da vigencia a la "Reforma del Estado" y el dec. 817/92 que la instrumenta en el aspecto parcial que le corresponde, en estricto cumplimiento del cometido que el constituyente le asignó al Poder Ejecutivo en el art. 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional.

En el ya citado caso "Peralta", con referencia a un decreto "de necesidad y urgencia" —es decir, de ejercicio de competencias del Poder Legislativo sin ley que lo autorizara— esta Corte reconoció la validez constitucional de aquella norma de excepción con argumentos que, con mucha mayor fuerza aún, pueden aplicarse al presente caso. Así, en el consid. 25 señala que "...el Congreso no ha tomado decisiones que manifiesten su rechazo a lo establecido en el dec. 36/90" para luego citar las leyes que, o hacían referencia a aquél, o eran coincidentes con su "política". Y agregó: "Esto implica que el Congreso Nacional ha tenido un conocimiento de modo y por un lapso suficiente de la situación planteada en autos, sin que haya mediado por su parte rechazo de lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, ni repudio de conductas análogas por parte de aquél, que por el contrario ratifica". En el consid. 24 se hizo una afirmación todavía más contundente. Allí se sostuvo la validez constitucional del dec. 36/90, por darse en ese caso, entre otras, la siguiente condición: "...que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados...". En el caso del dec. 817/92 no sólo el Congreso se abstuvo de adoptar "decisiones diferentes", sino que el mencionado reglamento es consecuencia de decisiones previas del legislador y de absolutamente claras "decisiones coincidentes" posteriores. No podría la Corte aproximarse de otra manera al dec. 817/92 sin contradecir lo que poco tiempo atrás sostuvo ante un decreto que carecía de tan terminantes bases legislativas.

14) Que resulta preciso, a fin de tratar íntegramente todas las cuestiones conducentes a la solución del litigio —siempre dentro del marco cognoscitivo que le corresponde a esta Corte y aun frente a planteos de las partes no suficientemente claros o terminantes— analizar la naturaleza del decreto cuya constitucionalidad se cuestiona. De esta manera se podrá decidir acerca de la competencia o no del Poder Ejecutivo en cuanto a su sanción, es decir, si el dec. 817/92 se encuentra afectado en su constitucionalidad por razón de su origen orgánico.

En nuestro sistema constitucional no parece estrictamente apropiado recibir, sin matices, las clasificaciones que los ordenamientos europeos han hecho con relación a los reglamentos emanados del gobierno u órgano ejecutivo, según corresponda a cada organización constitucional concreta. Se trata de sistemas constitucionales diferentes del que nos rige, con modalidades distintivas importantes en cuanto a la relación entre poderes y, por tanto, en cuanto a sus competencias respectivas. Es en razón de sus caracteres propios, precisamente, que en nuestro sistema no puede considerarse la existencia de "reglamentos delegados" o de "delegación legislativa" en sentido estricto, entendiendo por tal al acto del órgano legislativo por el cual se transfiere —aun con distintos condicionamientos— en beneficio del "ejecutivo", determinada competencia atribuida por la Constitución al primero de tales órganos constitucionales (conf. Fallos: 148:430).

Por el contrario, en nuestro sistema —amén de los reglamentos "autónomos", cuya fuente puede encontrarse en el art. 86, inc. 1º de la Constitución, y de los reglamentos de emergencia, originados en el presupuesto constitucional de la subsistencia misma del sistema (ver la ya citada causa: "Peralta")— el inc. 2º de la misma norma establece, como competencia del Ejecutivo, la de expedir "las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias". Se encuentran así, claramente identificados los tradicionalmente denominados "reglamentos de

ejecución", es decir aquéllos que se sancionan para poner en práctica las leyes cuando éstas requieren de alguna determinada actividad del Poder Ejecutivo para su vigencia efectiva. Es así que la mayoría de la legislación no precisa, para su efectiva vigencia en la realidad, de decretos ejecutivos —pensemos en la casi totalidad del articulado del Código Civil, por ejemplo— lo que sí ocurre cuando, para la aplicación práctica de la ley, resulta necesaria la actividad de cualquiera de las dependencias de la Administración Pública. En este caso, inevitablemente el Poder Ejecutivo deberá disponer cómo se llevará a cabo tal actividad, siempre cuidando de no contradecir la ley así reglamentada. Se trata, en definitiva, de normas de procedimiento para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública: son reglamentos de ejecución adjetivos. Distinto es el supuesto de lo que es posible denominar "delegación impropia" —por oposición a la antes indicada delegación en sentido estricto, donde existe una verdadera transferencia de competencia o dejación de competencia— la que ocurre cuando el legislador encomienda al Ejecutivo la determinación de aspectos relativos a la aplicación concreta de la ley, según el juicio de oportunidad temporal o de conveniencia de contenido que realizará el poder administrador. No existe aquí transferencia alguna de competencia. El legislador define la materia que quiere regular, la estructura y sistematiza, expresa su voluntad, que es la voluntad soberana del pueblo, en un régimen en sí mismo completo y terminado, pero cuya aplicación concreta —normalmente en aspectos parciales— relativa a tiempo y materia, o a otras circunstancias, queda reservada a la decisión del Poder Ejecutivo que, en nuestro caso es, junto con el Legislativo y el Judicial, Gobierno de la Nación Argentina. El Poder Legislativo, muy por el contrario de transferirla, ejerce su competencia, y dispone que el Ejecutivo aplique, concrete o "ejecute" la ley, según el "standard" inteligible que el mismo legislador estableció, es decir, la clara política legislativa, la lógica explícita o implícita, pero siempre discernible, que actúa como un mandato de imperativo cumplimiento por parte del Ejecutivo. Estos reglamentos también se encuentran previstos en el art. 86, inc. 2º de la Constitución —una norma que, no puede dejar de ser advertido, no se encuentra en su similar norteamericana, lo que refuerza aún más la constitucionalidad, en nuestro sistema, de este tipo de decretos— por lo que, en realidad, son también decretos de ejecución de la ley, aunque con un contenido diverso que los analizados bajo ese nombre en primer término. Se trata de reglamentos de ejecución sustantivos ya que no tienen como finalidad establecer el procedimiento según el cual la Administración aplicará la ley —aunque también pueden hacerlo— sino regular, por mandato del legislador, la concreta aplicación de la ley en la sustancia misma del objeto o finalidad por ella definidos. Esta segunda especie de reglamentos de ejecución —que sólo impropiamente pueden denominarse "delegados"— también por supuesto, encuentra el límite del citado art. 86, inc. 2º *"in fine"* no pueden alterar el espíritu de la ley, es decir, la política legislativa que surge del texto aprobado por el Congreso. Pero ello no sólo con relación a la norma reglamentada, sino con respecto a todo el bloque de legalidad que conforma, con dicha ley, un sistema, un "programa de gobierno aprobado por el Congreso".

Esta competencia del Ejecutivo no es autónoma, ni de ejecución adjetiva de la ley, que puede ser de necesaria implementación aunque el legislador no la hubiese previsto. Por el contrario precisa de la expresa decisión del Congreso, el que quiere —y ésta es una decisión que puede tener diversos fundamentos, entre ellos, seguramente los más numerosos, estrictamente políticos— que cierto aspecto de la cuestión tratada en la ley sea regulado por el Poder Ejecutivo. Al actuar de esta forma, el Congreso no viola la Constitución, ya que el constituyente le confirió tal competencia en el art. 67, inc. 28, que es una traducción casi literal del art. I, # 8, [18], de la Constitución Norteamericana. Esta última aclaración no es ociosa, ya que la Corte Suprema de aquel país interpretó que bajo dicha norma cualquier competencia del Congreso, otorgada por la Constitución, "implica un poder (de delegar) autoridad que sea suficiente para cumplir con sus

propósitos" ("Lichter v. United States", 334 US 742, 778 (1948), ver comentario en Laurence H. Tribe, American Constitutional Law, ps. 362 y sigtes., 2ª edición, donde cita casos de "delegación" en materias que exceden, en mucho, el desarrollo de detalles" sobre cuestiones ya contempladas por la ley del caso, cuya constitucionalidad fue admitida por aquel tribunal).

Precisamente, esta Corte Suprema, en la citada causa: "Delfino" (Fallos: 148:430) sostuvo que "existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer una ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla". Más adelante expresa que "cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercitar sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que a menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia consagrada por el art. 86, inc. 2º de la Constitución, y cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el Poder Legislativo". Tiempo después, en el caso "Carmelo Prattico", el tribunal tuvo oportunidad de reiterar esta postura, al sostener que, en tales supuestos, el órgano ejecutivo "no recibe una delegación proscripta por los principios constitucionales, sino que, al contrario, es habilitado para el ejercicio de la potestad reglamentaria que le es propia (art. 86, inc. 2º), cuya mayor o menor extensión depende del uso que de la misma potestad haya hecho el Poder Legislativo", (Fallos: 247:345, y sus citas). Es fácil advertir que el alcance de los "pormenores y detalles" —que en definitiva no son sino la "lista circunstanciada" de un asunto global (ver definición del término "detalle" en el Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1984)— que deberán ser regulados por el Ejecutivo, quedan sujetos a la decisión discrecional del legislador, ejercida en "la mayor o menor extensión" del mandato que dirige al Ejecutivo, según las circunstancias del caso. Esto es así ya que, como lo señaló la Corte en el recordado caso "Carmelo Prattico", "tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida". La razón de este arbitrio —ya vimos que autorizado por el art. 67, inc. 28 de la Constitución Nacional, en tanto que, según lo expresó el Procurador General C. Tejedor en "Lino de la Torre" (Fallos: 19:231) "no hay rama de poderes concedidos en la Constitución, que no envuelva otros no expresados, y que sin embargo son vitales para su ejercicio, sin que haya por eso gran peligro de abuso..."— fue aclarada por la Corte muy recientemente al hacer suyos los argumentos del Procurador de la Nación en el caso "Dirección Nacional de Recaudación Previsional c. Moure Hnos. y Cía.", (Fallos: 307:1643): "La permanente expansión del ámbito de actividad del Estado social (hoy deberíamos decir "los esfuerzos para la reducción de tal ámbito") impone que la extensión del área legislativa adquiera singulares proporciones, determinando ello la exigencia de la controlada y limitada delegación de facultades, sin perjuicio de la división de poderes, ya que el Congreso no pierde la titularidad de su poder..." (paréntesis agregado), reiterando argumentos ya vertidos en "Banco Argentino de Comercio c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" (Fallos: 286:325) y que, más tarde, fueron recogidos en "Compañía Azucarera y Alcoholera Soler S. A. c. Nación Argentina —Ministerio de Economía—" (Fallos: 311:1617) y en "Hamilton, Dalton c. U. B. A." (H. 29.XXIII, voto de los jueces Cavagna Martínez y Barra, consid. 6º).

Este y no otro, es el sentido de, por ejemplo, los arts. 10 y 61 de la ley 23.696, de especial importancia para el caso de autos. Allí el legislador no delegó competencia alguna. Por el contrario, la ejerció con energía, decidiendo la "exclusión de todos los privilegios... aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio" (art. 10) y la elimi-

nación, entre otras formas de actuación, de órganos y entes (art. 61) —se entiende que obstaculicen el cumplimiento de las políticas de la ley— dejando, en todos los supuestos, la "lista circunstanciada" de los privilegios y entes a eliminar, es decir que el Ejecutivo determine la aplicación concreta, al caso concreto y particularizado, de la estricta decisión legislativa y de su política, definida también en el programa de gobierno establecido en aquélla y otras leyes. Como ya se dijo, no parece que el decreto 817/92 —globalmente considerado— contradiga tal programa de gobierno, o lo desnaturalice con excepciones reglamentarias, o sea desproporcionado o irrazonable con respecto a tal finalidad. Nada de esto ha argumentado, ni demostrado, la actora, ni surge como razonamiento lógico de la sentencia apelada.

El decreto en cuestión es, entonces, una norma reglamentaria, que ejecuta la ley en las materias queridas por el Congreso y que encuentra su fundamento constitucional en el juego armónico de los arts. 67, inc. 28 —competencia del Congreso para atribuir competencias al Ejecutivo— y 86, inc. 2º de la Constitución Nacional: competencia del Ejecutivo para llevar a cabo la competencia que le fue atribuida por el Congreso.

15) Que no le corresponde a esta Corte formular una teoría general acerca de la extensión de la negociación colectiva, pues ésa es tarea propia del derecho común y de los jueces encargados de adoptar decisiones en las causas que, sobre el tema, se someten a su conocimiento. Como resultado de la actividad que llevan a cabo los representantes de los trabajadores y de los empleadores en el sector privado, se inserta en un medio sometido a constantes cambios que constituyen el reflejo, a su vez, de los que experimenta cada sociedad. Para la demostración de este simple aserto, es suficiente mencionar que a lo largo de la historia y en los diferentes países no ha tenido, ni aun tiene, una reglamentación legal uniforme: la regulación de la relación entre las autonomías individuales y colectivas es uno de los puntos más arduos que debe resolver el derecho del trabajo.

Existen sin embargo ciertas pautas que constituyen la base sobre las cuales se asienta la actividad de esos grupos sociales, destinadas a otorgar certeza respecto del margen en que pueden desenvolverse. Tanto las exigencias económicas, técnicas y productivas como los derechos o intereses individuales deben encontrar un adecuado balance en la conformación colectiva de las condiciones de trabajo. Y ese balance sólo puede concebirse en un marco de respeto de las libertades recíprocas de los negociadores y sus representados. Esa es la finalidad, sin duda, que persigue la cláusula constitucional plasmada en el artículo 14 bis al asegurar a los gremios la concertación de convenios colectivos de trabajo.

Como presupuesto de esa negociación colectiva ha de señalarse también, por un lado, el principio de la libertad sindical —reconocido ya antes de la reforma constitucional de 1957 por diversos tratados y declaraciones internacionales— y por el otro, la libertad de ejercer toda industria y comercio lícitos. Ambos, a su vez, presuponen el pleno ejercicio de las libertades civiles que el mismo texto constitucional reconoce a los habitantes del país. En el particular tema bajo examen, corresponde al Estado asumir la función de árbitro y garante del ya mentado equilibrio, sin abdicar por ello de su función primordial de garantizar también el interés general. Sería impensable la convivencia ordenada en una sociedad desprovista de la regulación de ciertos intereses que la comunidad ha situado en el nivel de estándares indispensables para su propia elevación material y cultural.

16) Que esa función del Estado es la que ha sido controvertida en el caso. En efecto, no se ha traído a conocimiento de esta Corte un conflicto entre las autonomías individuales y colectivas, sino el que se presenta entre la instrumentación de determinadas políticas estatales

y el equilibrio de los intereses afectados. En eso se centra, precisamente, el restante punto que debe dilucidar este tribunal.

Para ello no puede prescindir —como reiteradamente ha sostenido— de las consecuencias sociales de su decisión (Fallos: 178:9; 211:162; 240:223 entre muchos otros) ni de la realidad que la precede. Es esta realidad la que rige como principio de interpretación de la Constitución Nacional, pues sus normas están destinadas a perdurar regulando la evolución de la vida nacional; tienen una capacidad abarcadora suficientemente amplia para permitir los cambios de manera de posibilitar las modificaciones estructurales que en un momento histórico determinado se muestren, en definitiva, destinados a la superación de la crisis. Como expresó el juez Cardozo, vivimos en un mundo de cambio. Si un cuerpo legal fuera de existencia adecuada para la civilización de hoy, podría no responder a las demandas de la civilización de mañana. Los actos y situaciones a ser regulados tienen movimiento por sí mismos; habrá cambios, lo queramos o no ("Paradoxes of Legal Science", en Selected Writings of Benjamin Nathan Cardozo, Margaret E. Hall, reprint 1979).

17) Que respecto del delicado tema de las relaciones del trabajo, es necesario puntualizar que existe un reconocimiento expreso a nivel sindical, empresario, gubernamental y académico de la situación de crisis económica y social imperante en el mundo entero en las últimas décadas. Ha sido precisamente la Organización Internacional del Trabajo —entre otros organismos internacionales— la que ha dedicado muchos de sus esfuerzos a señalar esta cuestión, así como a la necesidad de encontrar soluciones eficaces para contrarrestarla. Para ello se ha dirigido a los empleadores, los gremios y los gobiernos urgiéndolos a encarar mediante la concertación reformas estructurales que permitan superar males como el desempleo o los bajos salarios, en lo que la Memoria del Director General de la 79 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1992 denominó tripartismo, que reserva para el Estado un rol importantísimo, aunque subsidiario, como garante de las reglas de la democracia.

La negociación y el acuerdo constituyen así para el organismo internacional las reglas a tener en cuenta en la instrumentación de los cambios estructurales. Sin embargo, admite también dentro del marco de la negociación colectiva y del respeto de la libertad sindical (Convenios 87 y 98), aunque con carácter excepcional, la intervención del Estado: "Sólo por motivos económicos y sociales de peso e interés general podría justificarse una intervención de las autoridades públicas a efectos de modificar el contenido de los convenios colectivos libremente concertados" (Memoria del Director General ya citada, p. 63).

18) Que esa situación excepcional es la que se ha señalado en los consids. 8º a 10 de esta sentencia. Caben, sin embargo, algunas reflexiones más. Este tribunal, en sus distintas integraciones, ha admitido la posibilidad de que la ley modifique circunstancial y excepcionalmente el contenido de los contratos siempre que no se altere la "sustancia" de los derechos en ellos intercambiados (L.24.XXII "Laugle, Daniel Carlos c. Salta, Provincia de", fallo del 6 de octubre 1992). En la materia vinculada al derecho colectivo del trabajo, es suficiente remitir a los precedentes R. 151.XXII "Rickert, Hugo Néstor y otros c. Ferrocarriles Argentinos s/ cobro de pesos", sentencia del 4 de diciembre de 1990 y S. 101.XXII "Soengas, Héctor Ricardo y otros c. Ferrocarriles Argentinos", sentencia del 7 de agosto de 1990, donde se desarrolla con amplitud la doctrina de la habilitación constitucional del Estado para intervenir en la ejecución de convenciones colectivas vigentes y homologadas.

En este orden de ideas, no se encuentra en duda que en el sistema constitucional argentino el convenio colectivo debe sujetarse a la reglamentación impuesta por el legislador, como

tampoco lo está que ambas fuentes regulatorias no son inmutables, ya que no podrían permanecer inertes ante la realidad social. Esas modificaciones obviamente incidirán en mayor o menor medida en las relaciones o situaciones preexistentes. "La cuestión no es si la acción legislativa afecta a los contratos, directa o indirectamente, sino si la legislación está dirigida a un fin legítimo y si las medidas adoptadas son razonables y apropiadas para esa finalidad" (Fallos: 172:21).

19) Que si se compara el régimen establecido por la derogada ley 22.080, entre otras dejadas sin efecto, y el instrumentado por la ley 24.093 y el decreto que la precedió (817/92), se advierte que en ese sistema cada elemento tiene valor en sí mismo y en su modo de relacionarse con los restantes, de manera que ninguno de ellos puede actuar funcionalmente si no existen los otros con los que se corresponde. Ello conduce a sostener —sin perjuicio de que la misma ley así lo indique— que las relaciones laborales de dicho sistema no son ajenas a la directiva emanada del Poder Legislativo, máxime si se advierte que la modificación instrumentada tiene dimensión integral y que, en definitiva, el reconocimiento de su importancia implica también una de las formas de la revalorización del trabajo y, con ello, de la búsqueda de la capacitación, profesionalidad y desarrollo personal en quienes lo desempeñan. En tal sentido, como quedó dicho, no se aprecia que la modificación persiga respecto del sindicato actor fines ilegítimos o manifiestamente arbitrarios —por el contrario, responde a un claramente identificable interés sustancial del legislador (el "compelling interest" de la jurisprudencia constitucional norteamericana) expresado en la reforma del Estado, la revalorización del mercado, la privatización y la desregulación, ello aplicado a la nueva política portuaria— de tal modo que en este aspecto no encuentra justificación la tacha constitucional.

20) Que, a fin de examinar la razonabilidad de la medida en cuanto fue motivo de impugnación —presupuesto reiteradamente expuesto en la doctrina de esta Corte pero ignorado por el *a quo*— corresponde dilucidar cuáles han sido los condicionamientos impuestos a la organización sindical para la discusión del nuevo convenio colectivo (que reemplazará al celebrado en enero de 1989 para regir hasta el 31 de enero de 1992) a la que fue convocado por el Ministerio de Trabajo, tacha que —según se desprende de lo manifestado al demandar— constituye el punto principal del reclamo.

En la enunciación contenida en el art. 35 del decreto cuestionado, encuentra esta Corte que dicha norma sólo impone la suspensión —"transitoriamente y hasta tanto se formalicen los nuevos convenios" dice textualmente el párrafo inicial del art. 35— de ciertas modalidades de la contratación, sin afectar su sustancia, por lo cual —y no cuestionada la proporcionalidad de la medida— se encuentra alcanzada por la ya citada doctrina de esta Corte relativa a la constitucionalidad de las normas de excepción destinadas a enfrentar situaciones de grave emergencia.

Respecto de la restricción impuesta en términos generales a la vigencia y concertación de cláusulas que establezcan condiciones distorsivas de la productividad o que atenten contra la mejor eficiencia y productividad laboral (párr. 1º, art. citado y su inc. 11), no se expresa en concreto en la demanda —y no podría ser de otro modo dado el carácter de la actora— en qué sentido tales condicionamientos podrían afectar alguna garantía de naturaleza constitucional.

Idéntica conclusión impone en el caso lo establecido por los incs. b, d, e, f, g, h, i, j, y l. En efecto, se establecen allí limitaciones respecto del pago de contribuciones y subsidios para fines sociales no establecidos en leyes vigentes, de cláusulas que limiten o condicionen las incorporaciones del personal a requisitos ajenos a la idoneidad, competencia o capacidad de

los trabajadores, regímenes de estabilidad propia (ajenos a la actividad de que se trata), pago de salarios en lapso inferior a la quincena, que impongan la contratación de personal nacional o de delegados o la prioridad a determinada clase de trabajador o de personal especializado cuando no fuera necesario. La defensa de tales cláusulas —generales, por lo demás— ni siquiera ha sido esbozada en el escrito inicial ni durante las restantes etapas procesales.

En cuanto al horario de trabajo, tampoco el lacónico comentario efectuado a fs. 9 alcanza para sustentar el agravio constitucional: en efecto, si la jornada fue establecida en el convenio colectivo en turnos de seis horas —además de la ausencia de toda demostración acerca de que por aplicación de dicha norma se hubiese dispuesto su aumento— cabe ponderar que como consecuencia del reenvío que, en la parte pertinente, el decreto cuestionado efectúa a las normas de la ley de contrato de trabajo, dicha jornada subsistiría en virtud de lo dispuesto por el art. 198 —modificado por la ley 24.013— de la ley de contrato de trabajo.

Las razones aducidas respecto de la suspensión de cláusulas que establezcan la obligatoriedad de obtener la habilitación concedida por las autoridades administrativas para poder trabajar o la existencia de dotaciones mínimas, tampoco revisten la seriedad indispensable para sustentar el pedido de una decisión que constituye la más grave —última ratio— de las funciones judiciales. Por lo demás, implican desconocer que compete al Estado, en especial a la Administración, el control de la importación y exportación de bienes de acuerdo con las reglamentaciones vigentes, punto en el cual no existe relación alguna con la garantía constitucional invocada.

En cuanto al inciso a del art. 35, relacionado con el ajuste automático de salarios o viáticos, ninguna consideración se ha efectuado en la causa que permita dejar de lado las disposiciones de la ley 23.928, cuya constitucionalidad tampoco ha sido cuestionada.

El examen que precede no conduce sino a la conclusión de que, respecto de todos y cada uno de los aspectos que se señalan, la sentencia motivo de apelación debe ser revocada.

21) Que distinto es el supuesto del art. 36 *"in fine"* del dec. 817 —"El Ministerio de Trabajo...procederá... a convocar a las comisiones negociadoras de los convenios colectivos...para adecuarlas (las nuevas convenciones) a las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto"— en su correlación con el inc. k del art. 35 y su confrontación con el derecho que al sindicato actor le garantiza el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Como se estableció en los considerandos anteriores y la doctrina de esta Corte allí citada, corresponde indagar si la medida que se cuestiona reconoce una razonable proporción de medio a fin en la situación bajo análisis, en tanto imponga, en la negociación de los nuevos convenios, una sujeción a las disposiciones del inciso en cuestión, es decir, una prohibición al apartamiento de las condiciones mínimas fijadas en la ley de contrato de trabajo, en lo referido a remuneraciones, vacaciones, descansos, despido y sueldo anual complementario y en la legislación general en materia de accidentes de trabajo.

En el contexto antes mencionado acerca de los alcances de la garantía constitucional, ha quedado en claro que el Estado, por medio de sus autoridades legítimamente elegidas, tiene la facultad y el deber de determinar la política económica y social y que cabe reconocer a aquéllas una razonable amplitud de criterio en aras del bienestar general y en concordancia con los lineamientos generales que la inspiran (doctrina de Fallos: 306:1311, 1964, entre otros). En tal sentido ha podido establecer limitaciones respecto del contenido de la negociación colectiva si ellas se fundan en la certeza de que ciertas estipulaciones influirían sobre aquellas decisio-

nes, dificultando o haciendo imposible el logro de las metas fijadas por las políticas establecidas; máxime cuando, como en el caso, la exigencia de una respuesta rápida frente a la crisis impuso la necesidad de adaptar la administración y operatoria portuaria a las disposiciones del conjunto de leyes reiteradamente mencionadas.

Pero no advierte esta Corte que ese último supuesto se presente en el caso respecto de esas condiciones de trabajo. En efecto, carece de razonabilidad la imposición al sindicato aquí actor —aunque se trate de una disposición de carácter general— la concurrencia a la negociación con el sector empresario en condiciones tales que le impidan cumplir con su objeto fundamental, cual es la defensa de los intereses de sus representados, en el punto aquí en examen.

En esas condiciones nada podría negociar. Cabría preguntar qué características deberían reunir, por ejemplo, cláusulas de pago de remuneraciones basadas en la productividad —que obviamente se apartarían de los mínimos establecidos en la ley de contrato de trabajo— o las de plazo flexible de vacaciones o descansos o sueldo anual complementario, o más aún, las destinadas a la prevención de los accidentes de trabajo, para contraponerse a los objetivos fijados en la modificación del sistema de actividad portuaria. Cuanto menos, no existe demostración de que ello haya ocurrido o pueda ocurrir.

Pero aun si se razonara sobre la base de esa suposición, no podría pasar desapercibido para esta Corte que según el régimen de derecho común argentino, el Estado se ha reservado la facultad de homologar o no homologar el convenio colectivo resultado de la negociación. Así como en los considerandos anteriores se ha estimado que era razonable frente a la emergencia una mayor intervención previa del Estado en razón de que la crisis no hubiese tolerado la inacción durante el lapso —sujeto en forma exclusiva a la voluntad de las partes— del proceso de negociación, se aprecia que no se han invocado razones que impidan a la autoridad de aplicación no homologar —con sustento en las disposiciones del dec. 199/88 y sus normas modificatorias— cláusulas como las mencionadas. Además, a esta altura del desarrollo universal del derecho del trabajo, nadie pondría en duda —como tampoco lo ha hecho el legislador argentino— que la negociación de las materias descriptas en el inc. k bajo examen son, no sólo habituales; sino la base sobre la que se asienta la amplitud que se reconoce actualmente al objeto de la negociación colectiva.

Es en ese aspecto de la norma en examen —nada desdeñable, por cierto— que se advierte la ausencia de proporción entre medio y fin y, por ende, no sólo la contradicción con el art. 42 de la ley 23.696, sino la violación de lo preceptuado por el art. 28 de la Constitución Nacional, pues mediante esa limitación se suprime el derecho a negociar razonablemente condiciones de trabajo sin que se encuentre presente un sustancial interés del Estado en intervenir —en la forma establecida en el decreto 817/92— en la materia analizada.

Corresponde, en consecuencia, declarar que el art. 36 del dec. 817/92 en cuanto limita al sindicato actor a celebrar nuevos convenios colectivos de trabajo sin apartarse de las condiciones mínimas fijadas en la ley de contrato de trabajo en lo referido a remuneraciones, vacaciones, descansos, despido y sueldo anual complementario y en lo referido a la legislación general en materia de accidentes del trabajo (art. 35, inc. k), es contrario a la cláusula contenida en el art. 14 bis de la Norma Fundamental que garantiza a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, violatorio del art. 42 de la ley 23.696, y por lo tanto, inconstitucional.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario concedido, se revoca parcialmente la sentencia de acuerdo a lo expuesto en el consid. 18 y se la confirma conforme a lo expre-

sado en el consid. 20 de este fallo, en cuanto se declara que el art. 36, en su correlación con el art. 35, inc. k), del dec. 817/92, es —con los límites allí señalados— inconstitucional. Costas en el orden causado (art. 71, Cód. Procesal). RODOLFO C. BARRA — ANTONIO BOGGIANO *(según su voto)* — CARLOS S. FAYT *(en disidencia)* — MARIANO A. CAVAGNA MARTINEZ — ENRIQUE S. PETRACCHI *(en disidencia)* — JULIO S. NAZARENO — AUGUSTO C. BELLUSCIO *(en disidencia)* — EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO.

Considerando:

1º) Que la sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar al amparo promovido por el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los arts. 34, 35, 36 y 37 del dec. 817/92 (B. O. 28/5/92). Contra ese pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 150.

2º) Que el tribunal *a quo* fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en el exceso en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional al derogar —mediante la norma cuestionada— todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima, s*in re*spetar las competencias propias del Congreso de la Nación y en violación a contenidos esenciales del sistema legal de las relaciones laborales y de los principios de libertad sindical. Señaló que no se configuraba ningún acontecimiento urgente e inevitable que justificase una reglamentación especial ajena al procedimiento constitucional de sanción de las leyes y descalificó particularmente el inc. k) del art. 35 del dec. 817/92, en razón de condicionar la voluntad de los concertadores y privar de contenido y finalidad a las futuras negociaciones colectivas.

3º) Que en autos se ha suscitado una cuestión federal típica que determina la admisibilidad del recurso, pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1º, ley 48). Cabe recordar el criterio según el cual cuando se encuentra en discusión el alcance de normas federales —arts. 86, incs. 1º y 2º, 14 bis, 31 de la Constitución Nacional; dec. 817/92; art. 10 de la ley 23.696— esta Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 308:647 y sus citas, entre otros).

4º) Que corresponde determinar, en primer término, si el Poder Ejecutivo se hallaba habilitado por el art. 10 de la ley 23.696 para dictar las normas cuya inconstitucionalidad fue declarada en esta causa.

5º) Que dicho precepto forma parte del capítulo II de la ley, denominado "De las privatizaciones y participación del capital privado", en el cual se sienta como principio que para proceder a la privatización total o parcial de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, es necesario que el Poder Ejecutivo exprese su voluntad en tal sentido —declarándolas por decreto "sujetas a privatización"—, y que el Congreso apruebe por ley esa decisión (arts. 8º y 9º). No obstante ello, el propio legislador declara sujetos a privatización a diversos entes que enumera en los listados anexos.

En la primera parte del citado art. 10 se expresa que tal declaración puede referirse a cualquier forma de privatización y alcanzar inclusive a un bien o actividad determinados. Y a continuación se establece: "Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer, cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio".

6º) Que la técnica legislativa empleada en la ley 23.696, cuya oportunidad, mérito o conveniencia no compete a esta Corte juzgar, significó una elección, condicionada por la urgencia que caracterízó su trámite y por la necesidad de remediar con rapidez la aguda crisis económica, de no especificar qué normas consagraban privilegios u otras cláusulas cuya remoción era necesaria para preparar adecuadamente la privatización de cada uno de los servicios y entidades mencionados en el anexo de la ley, y de aquéllos que en el futuro fueran declarados por el Congreso sujetos a privatización. Se difirió la precisión referida al órgano Ejecutivo (confr. art. 10 citado).

7º) Que en tales condiciones, resulta decisivo conocer cuáles fueron los "objetivos de la privatización" previstos por el legislador, y en qué medida se vinculan con la actividad desarrollada por la Administración General de Puertos, que es uno de los entes mencionados en el Anexo I de la ley. De ese modo podrá establecerse si la alteración del régimen del trabajo portuario dispuesta en el dec. 817/92, se ajusta o excede los términos de la habilitación legal.

8º) Que para ello es menester acudir al estudio del respectivo debate parlamentario. El proyecto de la ley, elaborado por el Poder Ejecutivo, fue inicialmente examinado por el Senado de la Nación en la reunión 10º, de los días 26 y 27 de julio de 1989. El miembro informante del dictamen en mayoría comenzó su discurso aludiendo a la situación que había motivado la iniciativa de aquel poder: la crisis generalizada y profunda de la actividad económica del país. Señaló que tal situación no necesitaba demostración alguna por ser evidente el proceso de inflación o deterioro monetario de gran magnitud, conocido como "hiperinflación", que colocaba a la Nación al borde del "estallido social" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, ps. 1310 y 1311).

Conceptos similares expresaron después varios integrantes de ambas cámaras. Sostuvieron que era grave el estado de postración en que se hallaba el país; que se trataba de una de las más profundas crisis de su historia, que implicaba la quiebra de nuestra economía, con cuadros de "creciente marginalidad" caracterizados por la "violencia empujada por la miseria", con un sistema de precios absolutamente destruido ante la ausencia de una moneda nacional como medida de valor, más desabastecimiento de productos y servicios esenciales (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, ps. 1344, 1348, 1360, 1367, 1384, 1390 y 1391; y de la Cámara de Diputados, ps. 1865, 1875, 1889, 1890, 2119, 2126, 2130, 2189, 2196 y 2198, entre otras, correspondientes éstas a las sesiones 14, 15 y 16 del 8 al 11 de agosto de 1989).

9º) Que, asimismo, fue mayoritaria la opinión que consideraba que la Administración Pública del Estado había contribuido a generar la crítica situación descripta. Son elocuentes las referencias a la "exagerada dimensión de las estructuras estatales", especialmente de sus empresas públicas que constituirían una "pesada carga" sobre la sociedad, pues "gastan mucho más de lo que recaudan... realimentando en gran medida el proceso inflacionario". La idea del Estado "gigante", "sobredimensionado", "monumental" o "hipertrofiado", culpable de una

estructura productiva "empequeñecida y atrasada" con sectores injustamente privilegiados o monopólicos, aparece en todo el curso del debate. Se advierte, además, una generalizada preocupación por el déficit presupuestario que tal situación generaba, y por su incidencia negativa sobre cualquier proceso de crecimiento racional de la producción (Diario de Sesiones del Senado de la Nación, ps. 1310, 1317, 1338, 1339, 1343, 1344, 1348 a 1350, 1358, 1393, 1397 y 1398; y de la Cámara de Diputados, ps. 1854, 1873, 1886, 1893, 2112, 2119, 2120, 2123 y 2147 entre otros).

10) Que como consecuencia de ello se sostuvo la necesidad de "encarar una enérgica política de privatizaciones de aquellas actividades asumidas por el Estado, que los particulares pueden llevar a cabo con mayor eficiencia y economía de medios financieros" (Diario de Sesiones del Senado, p. 1316). Se consideró que ello permitiría la incorporación de nueva tecnología y mayor inversión, lo que incidiría favorablemente en la prestación de los servicios de interés general (Diario de Sesiones del Senado, ps. 1344, 1350, 1351, 1361, 1369, 1385, 1386 y 1388; y de la Cámara de Diputados, p. 1855).

11) Que de lo expuesto se desprende que fue intención de la mayoría de los legisladores adoptar soluciones tendientes a reducir o eliminar el desequilibrio de las cuentas públicas —lo que permitiría superar la crisis económica que se vivía—, y a obtener al mismo tiempo un mayor beneficio para el usuario de aquellos servicios. Con relación a este último aspecto, se señaló que "lo fundamental es que exista una eficaz prestación de los servicios... que nuestros compatriotas reciban servicios de mayor calidad y menor precio" (Diario de Sesiones del Senado, p. 1385). La ineficacia o deficiente prestación surge evidente —se dijo también—, en sectores tales como el sistema de puertos, destacándose que ello "acarrea directos perjuicios, sufrimientos y penalidades a los que deberían constituir la prioridad en la atención de dichos servicios: los usuarios" (ídem, p. 1350).

12) Que en ese contexto, cabe concluir que mediante el programa de privatizaciones y reordenamiento de ciertas estructuras administrativas se procuró obtener un mejor rendimiento económico de los bienes y actividades vinculados con los servicios de interés general. Ello traduce la voluntad de atenuar el desequilibrio presupuestario en cada caso y permitir el desarrollo de aquéllos en condiciones aceptables desde el punto de vista del usuario. Para alcanzar esos objetivos no sólo se ha previsto la reorganización de determinados entes —concesiones o privatizaciones totales o parciales, y aun liquidaciones, confr. arts. 8º y 11 de la ley— sino también la posibilidad de excluir aquellas disposiciones normativas que, por constituir privilegios, cláusulas monopólicas o prohibiciones discriminatorias, obstaculicen el programa legal (art. 10).

13) Que el Poder Ejecutivo, al dictar el decreto 817/92, consideró que la actividad desarrollada en los puertos constituye "un factor decisivo en la formación de los costos y precios de la economía que tienen consecuencia directa tanto para el comercio interior como para mejorar las condiciones para un pleno desarrollo del comercio exterior". Entendió que tal actividad no se cumple en condiciones óptimas, pues sobre ella recae un excesivo reglamentarismo —traducido en intervenciones, inscripciones, privilegios, etc.—, que conspira contra el funcionamiento competitivo y fluido de los puertos, lo cual se ve agravado por la existencia de un régimen laboral que genera "gravosos sobrecostos a la economía del país" (confr. consid. 11, 14, 36 y 40 del decreto).

Por tales razones, y en lo que concierne al régimen del trabajo portuario, dejó sin efecto todas las normas que establezcan "condiciones laborales distorsivas de la productividad o que

impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresaria, conforme lo dispuesto por los arts. 64 y 65 de la ley de contrato de trabajo" (art. 35).

14) Que las medidas dispuestas en el decreto con relación al régimen laboral se ajustan a lo dispuesto en la última parte del art. 10 de la ley, que autoriza al Poder Ejecutivo a seleccionar y excluir las normas contrarias a los "objetivos de la privatización". Si uno de esos objetivos es —como quedó expuesto—, lograr que los servicios públicos se desenvuelvan en condiciones aceptables desde el punto de vista del usuario, no es razonable interpretar que la autorización conferida se limite estrictamente a las normas que regulan la actuación de los entes a privatizar, dejando afuera de esa potestad la posibilidad de excluir reglamentaciones ajenas a tales entes pero estrechamente vinculadas con el servicio que se desea mejorar.

15) Que la inclusión de las actividades de la Administración General de Puertos en el programa de reforma administrativa demuestra el interés del legislador por modificar el marco institucional de los puertos en función de las necesidades del usuario. En ese contexto, la potestad prevista en el citado art. 10 comprende a todas las reglamentaciones concernientes al uso de las instalaciones y a los servicios de manipulación de la carga. El régimen del trabajo portuario integra evidentemente ese marco institucional por lo que bien pudo el Poder Ejecutivo examinar sus diferentes aspectos y excluir las disposiciones que estimó inadecuadas. No obsta a dicha conclusión el hecho de que las normas dejadas sin efecto por el dec. 817/92 reglasen, en general, relaciones entre particulares, ya que ellas se desenvuelven en los ámbitos sujetos a privatización y se hallan inescindiblemente vinculadas a ellos.

16) Que, por lo demás, la estrecha relación entre el funcionamiento de los puertos y el régimen laboral vigente en ellos ha sido especialmente examinada por la División de Transporte y Comunicaciones de la Comisión Europea Para América Latina y El Caribe. En un reciente estudio ha dicho que la "manipulación de los barcos y de su carga en los puertos debe ser eficaz, pero ello no resulta suficiente. Debido a la universalización del comercio, los puertos deben formar parte de sistemas intermodales de distribución que sean eficaces en función de los costos y que contribuyan a la competitividad de las mercancías en los mercados mundiales. Esto significa que los puertos deben contar con fuerzas laborales productivas a las que se les paguen sueldos competitivos, equipo e instalaciones modernos para la manipulación de la carga, acceso adecuado para los medios de transporte, sistemas electrónicos de información y documentación simplificada para el comercio y el transporte" ("La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe", Cuadernos de la CEPAL Nº 68, 1992, publ. de las Naciones Unidas, p. 23).

Se consideró conveniente que los sectores público y privado de los países de la región examinen minuciosamente las disposiciones de "los acuerdos laborales existentes, en materias como el empleo de trabajadores registrados, tamaño mínimo de las cuadrillas y horas mínimas de trabajo, así como las restricciones al rendimiento, la rotación laboral y muchas otras", con el fin de "reestructurar adecuadamente las operaciones portuarias y permitir así que sean comercialmente viables y estén en mejores condiciones de satisfacer las necesidades de los usuarios" (obra citada, p. 34). Se subrayó, además, la necesidad de evitar regímenes y acuerdos laborales que impidan el uso de equipos o técnicas más productivos para la manipulación de la carga o que exijan el empleo de un determinado número de trabajadores sin considerar su utilidad en cada caso (ps. 97 y 102). Y recomendó a los encargados de formular las políticas respectivas el tratamiento conjunto de dos aspectos fundamentales del marco institucional de los puertos: la gestión administrativa y el sector laboral (ps. 41 y 42); señalándose con relación a los trabajadores, que debía garantizarse "un ambiente laboral en el que la seguridad en el

empleo y las remuneraciones dependan de los servicios prestados de modo que hagan un esfuerzo serio por aumentar la productividad, innovar, usar tecnología moderna y controlar los costos" (p. 129).

17) Que definido así el alcance de la potestad establecida en el citado art. 10, corresponde examinar si en el caso ella fue ejercida respecto de normas que constituyan privilegios, situaciones monopólicas o prohibiciones discriminatorias. Si bien el legislador no ha precisado el sentido exacto de tales conceptos, puede establecerse con relación a los denominados "privilegios", que aluden a toda situación jurídica que coloque a los que gozan de ella en una posición más favorable que la prevista en el marco normativo común de la actividad. Si dichas situaciones o posiciones de privilegio resultan susceptibles de afectar alguno de los objetivos del programa de privatizaciones, se abre entonces la posibilidad delegada en el Ejecutivo de excluir las normas que las sustenten.

En el *sub lite*, el Poder Ejecutivo ajustó su cometido a tal directriz, toda vez que comparó la reglamentación laboral vigente en el ámbito portuario con la ley de contrato de trabajo, y excluyó aquellas normas que al superar en ciertos aspectos los lineamientos básicos de la ley común, conspiraban contra el objetivo de mejorar el servicio de puertos.

18) Que respondida afirmativamente la primera cuestión relativa a si el dictado del decreto 817/92 por el Poder Ejecutivo constituyó el ejercicio de facultades otorgadas a aquél por el legislador, corresponde abordar la segunda, referente a la validez constitucional de dicho otorgamiento.

19) Que cabe afirmar, ante todo, que la segunda cuestión referida no constituye una cuestión política no justiciable, en la medida en que existen principios y reglas en la Constitución y en la jurisprudencia de esta Corte lo suficientemente claros como para determinar su validez desde la perspectiva jurídica propia de un órgano jurisdiccional. No obstante, la enorme conmoción institucional que supondría la declaración de inconstitucionalidad del mecanismo elegido por el Congreso para llevar a cabo el plan de privatizaciones sólo se vería razonablemente justificada si mediara una sustancial afectación, manifiesta o demostrada, de derechos personales de raigambre constitucional o una violación indudable del reparto de competencias dispuesto en la Carta Magna para organizar las instituciones que integran el gobierno de la Nación.

20) Que es necesario, entonces, examinar el art. 10 de la ley 23.696 a la luz de la jurisprudencia del tribunal sobre la materia, ya que no existe en la Constitución una prohibición expresa de la delegación legislativa que permita colegir su repudio por parte del constituyente —que tampoco surge de los debates suscitados en las asambleas—, sin perjuicio de los límites dispuestos en el art. 29.

21) Que en el recordado precedente "Delfino", del 20 de junio de 1927 (Fallos: 148:430), esta Corte decidió que la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo se hallaba proscripta por la Constitución, y admitió, en cambio, la validez constitucional del otorgamiento de cierta autoridad a aquél a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley. Este criterio fue reiterado en Fallos: 155:178; 191:248 y 211:1706, entre otros.

22) Que, sin embargo, el tribunal sostuvo a partir del precedente "Prattico c. Basso", del 20 de mayo de 1960 (Fallos: 246:345), un criterio más amplio. Se reconoció en ese caso la validez del art. 1º, inc. g, de la ley 12.983, que estableció que: "Con el objeto de reprimir la especulación, el agio y los precios abusivos, facúltase al Poder Ejecutivo a:... g) fijar las remuneracio-

nes". Parece claro que dicha facultad, con independencia de que se afirme o se niegue su filiación delegada, no hubiera aprobado el requisito originario de la jurisprudencia, al cual se hizo alusión, ya que fijar remuneraciones supone mucho más que reglar pormenores y detalles. No obstante, se entendió que no mediaban óbices constitucionales porque "tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que el legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida" (del consid. 8º).

23) Que otro tanto se afirmó en el caso "Laboratorio Anodia", del 13 de febrero de 1968 (Fallos: 270:42), en el cual se declaró válido el art. 14 del dec.-ley 5168/58 —ratificado por la ley 14.467— que dispuso que: "No obstante las disposiciones del art. 1º, cuando medien razones de política monetaria y cambiaria, el Poder Ejecutivo Nacional directamente y sin intervención previa de la Comisión de Aranceles, podrá: a) Establecer recargos transitorios a la importación y exportación de ciertos productos o grupos de productos; b) Establecer retenciones de exportación en forma transitoria hasta el 25 % del valor de los productos exportables". La Corte reiteró la doctrina del caso "Prattico" y, aunque también hizo una incidental referencia a la doctrina de "Delfino", concluyó que los lineamientos de la política legislativa sobre el punto aparecían suficientemente determinados en el texto y en los considerandos de la norma (consid. 9º, Fallos: cit.). Es decir, que la "ratio decidendi" del pronunciamiento fue el "standard" acuñado en el último —en orden cronológico— de los precedentes mencionados.

24) Que a los fundamentos de los fallos citados cabe agregar, en concordancia con lo expuesto en Fallos: 286:325 (1973), consid. 5º, que existe una moderna y fuerte corriente doctrinaria que admite, dentro de ciertos límites de razonabilidad, la delegación de facultades legislativas como una exigencia de buen gobierno en el Estado moderno. "La delegación de facultades legislativas de la asamblea en el gobierno se ha convertido en una manifestación universal de la época tecnológica", sostiene Loewenstein, sin distinguir entre sistemas parlamentarios y presidencialistas; antes bien, señala el carácter universal de la tendencia (confr. la traducción española de su obra, Teoría de la Constitución, Ariel, ps. 273 y 274). La pendular oscilación del ámbito de actuación estatal requiere que la extensión del área legislativa adquiera singulares proporciones, lo cual determina la exigencia de la controlada y limitada delegación de facultades, sin afectación sustancial del principio de la división de poderes y de lo dispuesto en el art. 29 de la Constitución Nacional, ya que el Congreso no pierde la titularidad de su competencia.

25) Que similar criterio se sostuvo más recientemente en Fallos: 307:1643 (1985); y en Fallos: 311:1617 y 2339 (1988) se agregó, por remisión al dictamen del Procurador General de la Nación que la delegación supone "una apertura que el Congreso hace en favor del reglamento de áreas inicialmente reservadas a la ley, extendiendo la potestad reglamentaria más allá de su ámbito ordinario, pero con carácter ocasional, teniendo en miras una regulación concreta, habilitando al Ejecutivo caso por caso, sin quebrar por ello el principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley".

26) Que, más allá de la denominación que este tribunal haya empleado para referirse a la actuación coordinada entre los órganos legislativo y ejecutivo, se advierte una evolución en su jurisprudencia tendiente a favorecer la validez de aquélla. Ello concuerda con la pauta sostenida por quien fuera presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, William Howard Taft, en un célebre caso del año 1928: "En la determinación de lo que puede hacerse buscando

la ayuda de otra rama, la extensión y el carácter de dicha ayuda deben estar fijados de acuerdo con el sentido común y las necesidades inherentes a la coordinación gubernativa" (confr. "Hampton Jr. & Co. v. United States", 276 US 394). En términos parecidos, aunque de singular dureza, se expresó un autor norteamericano: sostener que el Congreso no puede decidir qué agentes ejecutivos implementen una política legislativa "es reemplazar la prudencia del estadista constitucional por la pedantería" (Hart, James, Limits of legislative delegation, "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", mayo de 1942, p. 92).

27) Que la tendencia referida se ve reforzada por la relevante circunstancia de que sólo en dos de las numerosas oportunidades en las que el tribunal se expidió sobre el tema, lo hizo en contra de la validez de la delegación. Ello ocurrió, en primer término, en el pronunciamiento de Fallos: 237:636 en el que, a diferencia de lo que ocurre en este caso, se hallaba en juego la garantía del art. 18 de la Constitución, por lo que resultaba de aplicación la doctrina de Fallos: 191:248, según la cual la configuración de un delito por leve que sea, así como su represión, es materia que hace a la esencia del Poder Legislativo y escapa a la órbita de las facultades ejecutivas. Después, lo volvió a hacer en la sentencia registrada en Fallos: 280:25, en la que los jueces Chute y Argúas votaron en disidencia.

28) Que en la actualidad no parece posible la implementación de una política económica gubernamental sin una estrecha colaboración entre las ramas legislativa y ejecutiva, aun en sistemas de corte presidencialista como el establecido por la Constitución Nacional. Jaffe afirma —con referencia inmediata al sistema constitucional de su país, que guarda una sustancial analogía con el nuestro— que: "Debemos reconocer que la legislación y la administración constituyen procesos complementarios más bien que procesos opuestos, y que la delegación representa el término y método formales para su mutua cooperación" (confr. su ensayo, An essay on delegation of legislative power, "Columbia Law Review", abril de 1947, vol. XLVII, núm. 3, p. 360). La colaboración referida encontraría una injustificada e inconveniente limitación si sólo se permitiera al Congreso encomendar al Ejecutivo la reglamentación de detalles y pormenores, en los términos de Fallos: 148:430. Por el contrario, la aceptación de una delegación amplia dota de una eficacia mayor al aparato gubernamental en su conjunto, con beneficio para toda la sociedad y sin que a causa de ello se vean necesariamente menoscabados los derechos de los habitantes de la Nación.

29) Que debe decidirse, entonces, si el artículo 10 de la ley 23.696 establece lineamientos políticos suficientemente claros a la luz de la jurisprudencia reseñada y de las consideraciones desarrolladas. No pueden dejar de tenerse en cuenta, al hacerlo, las particularidades que rodearon la sanción de la norma referidas repetidas veces a lo largo de este pronunciamiento. Ellas tornan especialmente conducente la apreciación realizada por la Corte norteamericana en 280 US 420: el standard debe estar dotado de la razonabilidad prácticamente exigible de acuerdo con las circunstancias en medio de las cuales se sancionó.

30) Que la potestad derogatoria que la norma otorga al Poder Ejecutivo se halla limitada desde varios ángulos. Por una parte, sólo puede ejercerse cuando fuere necesaria la exclusión de normas, que establezcan privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio. Además, ello supone la existencia de una previa declaración congresional de que dicho servicio se halla sujeto a privatización (confr. art. 9º, ley 23.696). Como consecuencia de ello, la autorización que a continuación establece el mencionado art. 10 se halla condicionada por la existencia de una ley del Congreso que debe existir "en todos los casos" (confr. art. 9º cit.), por lo que indirecta pero eficazmente se cumple

con la exigencia ya mencionada de que la habilitación al Ejecutivo tenga lugar caso por caso y con miras a una regulación concreta (confr. Fallos: 311:1617 y 2339). Por último, la potestad analizada se inserta en el marco de un programa de gobierno aprobado por el Congreso mediante la sanción de un conjunto de leyes (23.696; 23.697; 23.928; 23.981; 23.982; a las que se suman las referentes a cada servicio privatizado, vgr: 24.065; 24.076 y 24.145) que buscan estabilizar la economía nacional y eliminar factores de distorsión que correspondan a esquemas considerados superados. Ese paquete legislativo, a la vez que supone una toma de decisión del Congreso como actor principal de la política ensayada, que determina las grandes líneas a ser observadas, también limita y orienta, aunque de un modo más general, las posibilidades de actuación del Ejecutivo previstas en el art. 10.

31) Que, en tales condiciones, existe en el art. 10 de la ley 23.696 una clara política legislativa que, por un lado, guía la actuación del Poder Ejecutivo y, por otro, permite al Poder Judicial el control de aquélla para determinar si se mantiene dentro de los carriles dispuestos por el legislador. Ello no ocurriría, por ejemplo, si se pretendiera emplear la habilitación para derogar normas legales fuera del marco del proceso de reforma del Estado y privatizaciones o para dejar sin efecto normas manifiestamente ajenas a los objetivos de la privatización o desregulación de un servicio.

32) Que fue el Congreso, y no el Poder Ejecutivo, quien decidió derogar cláusulas que consagrasen privilegios y difirió a este último, como ejecutor inteligente, y no mecánico, de la política congresional, la determinación de las situaciones alcanzadas por dicho concepto y la potestad de efectivizar aquella derogación. Por tanto, aun cuando el órgano administrador pueda, en virtud de la delegación examinada, dejar sin efecto privilegios que derivaren de normas de rango legal, ello no significa que ejercite funciones legislativas, ya que siempre debe actuar subordinado a la política decidida por el legislador. La discreción para la elección de los objetivos políticos, característica esencial de la función de legislar (confr. Tribe, American Constitutional Law, p. 363, Mineola, New York, 1988), se halla ausente en la actuación del Ejecutivo permitida por el mencionado art. 10.

33) Que, por otra parte, el Congreso no renunció a la competencia legislativa sobre la materia que fue objeto de delegación, por lo que podría en todo momento cambiar la directriz política referida en el considerando anterior —lo cual, por lo visto, excede las posibilidades del Ejecutivo— y dejar a su vez sin efecto las disposiciones que éste eventualmente hubiera adoptado. Ello deja a salvo el reparto de competencias dispuesto por la Constitución que, de lo contrario, se vería modificado por mecanismos ajenos a los que ella misma prevé (confr. Bielsa, "Derecho Constitucional", ps. 480 y 481, 3ª ed.).

34) Que todo ello es coherente con la afirmación de la Corte Suprema norteamericana recogida en el propio caso "Delfino"; "Negar al Congreso el derecho de delegar el poder para determinar algún hecho o estado de cosas de las cuales depende la fuerza de sus sanciones, sería parar la máquina del gobierno y producir confusión sino parálisis en el campo de las necesidades públicas" (204 US 364). La alusión a estas necesidades se adecua particularmente al caso que se juzga en esta ocasión, pues la norma examinada fue sancionada, como ya se destacó, en el marco de una notable y notoria situación de anormalidad económica, con la finalidad de erradicar las causas de su insatisfacción. Acontecimientos extraordinarios, ha dicho esta Corte, demandan remedios también extraordinarios (Fallos: 238:76). Y es indispensable que así sea, por cuanto si estos últimos no se adoptaran no sólo habría interés público insatisfecho sino que además existiría una comunidad grave y hondamente perturbada, lo que podría comportar uno de los más graves peligros a que está expuesto el Estado democrático: el de su

fracaso como custodio de la paz social y del bienestar colectivo (Fallos: 243:467, "Angel Russo", voto de los jueces Aráoz de Lamadrid y Oyhanarte, consid. 4º).

35) Que también la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que sirvió de fuente inspiradora al tantas veces citado precedente del año 1927, y que constituye una herramienta adecuada para el análisis del tema, dado que aquel país comparte con el nuestro una forma de gobierno precidencialista, ha admitido la delegación legislativa en supuestos que exceden la pauta de "llenar los pormenores y detalles", pero respetan la del "standard inteligible", que se corresponde con la exigencia requerida por esta Corte a partir del caso "Prattico" (ver, por ejemplo, 276 US 394 —1928—; 307 US 533 —1939—; 312 US 126 —1941—; 329 US 90 —1946—; 426 US 548 —1976—; 488 US 361 —1989—, entre muchos otros. En ninguno de los precedentes mencionados contemporáneos a la segunda guerra mundial la convalidación de la delegación legislativa fue consecuencia de una morigeración de las exigencias constitucionales en razón del conflicto bélico).

36) Que, en efecto, autorizada doctrina de aquel país, tanto antigua, como contemporánea, reconoce en la jurisprudencia de su máximo tribunal una vertiente diversa de la pauta de "llenar los detalles de la ley" (confr. "Wayman v. Southard", 10, Wheaton, 1 —1825—, que fue el fallo citado en "Delfino" para considerar inválida la delegación de facultades legislativas, y los fallos que lo siguieron). Así, la aplicada en "The Brig Aurora", 7, Cranch, 382 —1813—, y numerosos pronunciamientos posteriores, entre los que se hallan los mencionados en el considerando precedente. Corwin, por ejemplo, sostiene que: "Un problema enteramente diferente surge cuando, en lugar de encomendar a otro departamento del gobierno la aplicación de una ley general a casos particulares, o su complementación por medio de una regulación detallada, el Congreso ordena que una ley previamente sancionada sea restablecida, suspendida o modificada, o que una nueva norma sea puesta en funcionamiento, si un oficial ejecutivo o administrativo comprueba el acaecimiento de ciertos hechos. Dado que la función delegada en esos casos no es la de "llenar los detalles" de una ley, su justificación debe buscarse en algún lugar distinto de Wayman v. Southard" (confr. Corwin, "The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation", p. 79, Washington, 1953; ibídem, Tribe, op. cit., p. 362). Afirma también que: "la Corte Suprema norteamericana ha enfocado con un criterio generoso la determinación de lo que debe entenderse por política legislativa o standard" (op. cit., p. 75). Y ello, a pesar de que en los Estados Unidos las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo no se hallan en la letra de la Constitución, que no cuenta con una norma semejante a nuestro art. 86, inc. 2º (Fallos: 148:430).

37) Que, en definitiva, la protección de los derechos individuales eventualmente afectados por la actuación del delegado se halla adecuadamente garantizada por el control judicial de la aplicación de la política a la luz de la declaración del legislador (confr. "American Power & Light Co. v. Securities & Exchange Commission" 329 US 90). El escrutinio judicial de la razonabilidad de la actuación del Poder Ejecutivo en el marco de la autorización congresional salvaguarda a aquéllos de un modo más eficaz que la proscripción lisa y llana, por razones de principios, de toda delegación amplia de facultades. "Los tribunales atienden a que los reglamentos no sobrepasen los límites establecidos por la ley ("ultra vires") y que el ciudadano quede protegido frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, teniendo debidamente en cuenta la necesaria esfera de discrecionalidad de la administración para salvaguardar su capacidad de adaptación" (Loewenstein, op. cit., p. 275).

38) Que es menester, entonces, como corolario lógico de lo hasta aquí afirmado, examinar la razonabilidad de los preceptos impugnados del dec. 817/92, para determinar si alguno de ellos exhibe la manifiesta arbitrariedad que les atribuye el demandante.

39) Que el art. 35 del decreto establece que: "Transitoriamente y hasta tanto se formalicen los nuevos convenios a los que se refiere el artículo siguiente, dejarán de tener efectos aquellas cláusulas convencionales, actas, acuerdos, o todo acto normativo que establezcan condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresaria, conforme lo dispuesto por los arts. 64 y 65 de la ley de contrato de trabajo, tales como:…"; a continuación se enumeran, en trece incisos, ejemplos de disposiciones alcanzadas por la suspensión dispuesta. A su vez, el párr. 2º del art. 37 concreta aún más la cuestión, deja sin efecto la ley 21.429 —Régimen Nacional del Trabajo Portuario— y suspende la vigencia de numerosos convenios colectivos de trabajo incluidos en el anexo III del decreto, entre los cuales se encuentra el que rige la actividad del actor.

40) Que, por otro lado, el art. 36 del decreto dispone que: "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá dentro de los diez (10) días de la entrada en vigencia del presente, a convocar a las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo que regirán las relaciones laborales del personal comprendido en la presente normativa para adecuarlas a las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto".

41) Que de la conjunción de las normas aludidas resulta una intervención estatal en el ámbito de las relaciones laborales entre grupos de empresarios y trabajadores, con una doble finalidad. Por una parte, se suspende la vigencia de normas que, a criterio del órgano ejecutor de la política legislativa desreguladora, obstaculizan la eficaz y productiva prestación del servicio portuario. No compete a esta Corte sustituir dicho criterio por otro, sino verificar que él no sea manifiestamente inapropiado para la finalidad propuesta de desregular ni aniquile derechos tutelados por la Constitución Nacional.

42) Que esta Corte ha admitido reiteradas veces la posibilidad de que el Estado, en ejercicio del poder de policía de emergencia, interfiera en las relaciones mencionadas en el considerando anterior (confr. la doctrina de las causas "Romano" —Fallos: 301:608; 1979—, "Nordenstohl" —Fallos: 307:326; 1985— y "Soengas" —Fallos: 313:664; 1990—, coincidente en este aspecto, a cuyos fundamentos cabe remitirse en honor a la brevedad). Y no se observa, ni ha sido probado en esta causa, que el modo en que dicha interferencia tuvo lugar mediante el dictado del dec. 817/92 sea desproporcionado en el marco de la política legislativa indicada. Máxime si se considera la segunda finalidad de la intervención estatal aludida, expresada en el art. 36 que, al convocar a las comisiones respectivas para que negocien nuevos convenios, preserva los derechos amparados por el art. 14 bis de la Constitución, a la vez que asegura la limitación temporal de aquélla.

43) Que el actor no demostró en su demanda la arbitrariedad de la suspensión del convenio 44/89, que es el que interesa a los efectos de esta causa, de entre los mencionados en el anexo II del decreto. Dado que dicha suspensión, permitida como se vio por el art. 10 de la ley 23.696, no ofrece por sí misma reparos constitucionales, en las condiciones sentadas en Fallos: 301:608 y los que lo siguieron, la inexistencia de una ilegalidad manifiesta o probada torna injustificada la tacha de inconstitucionalidad respecto de ella.

44) Que se advierte en general en las impugnaciones referidas una discrepancia con la política desreguladora en el ámbito portuario cuyo planteo y solución son ajenos a los estrados judiciales, en la medida en que importa un cuestionamiento de aquélla sobre la base de su inconveniencia o su falta de eficacia, y no con apoyo en argumentaciones de índole jurídica, relativas a la real afectación de derechos, principios o reglas constitucionales. Cabe recordar, en este contexto, que no incumbe a los jueces en el ejercicio regular de sus atribu-

ciones, sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias, sobre todo porque una de las misiones más delicadas del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las facultades que les corresponden a las restantes reparticiones estatales (Fallos: 155:248; 270:169; 272:231; 310:112 y 310:2709, entre muchos otros).

45) Que, sin embargo, resulta atendible la pretensión del actor referente a la inconstitucionalidad del artículo 36 del dec. 817/92, en cuanto remite al inc. k del art. 35 de dicha norma, por lo que respecto de este punto corresponde confirmar lo decidido por la Cámara.

46) Que el inc. k) del art. 35 dispone la pérdida de vigencia de cláusulas que signifiquen un apartamiento de las condiciones mínimas fijadas en la ley de contrato de trabajo en lo referente a remuneraciones, vacaciones, duración de la jornada de trabajo, descansos, despido y sueldo anual complementario, y en lo referente a la legislación general en materia de accidentes de trabajo. Y, dado que el art. 36 ordena que las comisiones negociadoras adecuen los nuevos convenios a "las disposiciones vigentes a partir del dictado de este decreto", éstas incluirían al mencionado inc. k) del art. 35.

47) Que, en tales condiciones, la cámara apreció acertadamente las consecuencias que conlleva dicha remisión normativa. Ella implica un cercenamiento sustancial del derecho constitucional de los gremios a concertar convenios colectivos de trabajo en los términos del art. 14 bis de la Constitución Nacional en la medida en que su capacidad de negociación se vería suprimida en temas de evidente y significativa trascendencia para los intereses que ellos representan. Es inadmisible la exigencia de que toda regulación convencional de las relaciones laborales que se desenvuelven en el seno de la actividad desregulada deba exclusivamente limitarse a reproducir las disposiciones legales, ya que en virtud de ella perdería todo sentido el derecho aludido, que no se compadece con una restricción hacia el futuro de un alcance tan amplio.

48) Que dicha conclusión se ve reforzada por la existencia en nuestro sistema político de una potestad homologatoria en cabeza de la autoridad pública, que permitiría subsanar expost facto los eventuales abusos que, a criterio de aquélla, afecten de un modo concreto y comprobado el bien común.

49) Que, por el contrario, las limitaciones que suponen los restantes incisos del art. 35 para las futuras convenciones a las que convoca el 36 son consecuencia de una valoración pormenorizada del Poder Ejecutivo, cuya conveniencia no cabe a esta Corte revisar, sin que se observe respecto de ellas el avasallamiento referido en los considerandos precedentes, dada la limitación de su alcance.

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con los alcances dispuestos en la presente (art. 16, parte 2ª, ley 48).

Costas por su orden (art. 71, Código Procesal). ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S FAYT Y DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que la sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar al amparo promovido por el secretario general del

Sindicato de Encargados Apuntadores, Marítimos contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los arts. 34, 35, 36 y 37 del dec. 817/92 (B.O. 28/5/92). Contra ese pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 150.

2º) Que el tribunal *a quo* fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en el exceso en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional al derogar —mediante la norma cuestionada— todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima, s*in re*spetar las competencias propias del Congreso de la Nación y en violación a contenidos esenciales del sistema legal de las relaciones laborales y de los principios de libertad sindical. Señaló que no se configuraba ningún acontecimiento urgente e inevitable que justificase una reglamentación especial ajena al procedimiento constitucional de sanción de las leyes y descalificó particularmente el inc. k) del art. 35 del dec. 817/92, en razón de condicionar la voluntad de los concertadores y privar de contenido y finalidad a las futuras negociaciones colectivas.

3º) Que en autos se ha suscitado una cuestión federal típica que determina la admisibilidad del recurso, pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1º, ley 48). Cabe recordar el criterio según el cual cuando se encuentra en discusión el alcance de normas federales —arts. 86, inc. 1º, y 2º, 14 bis, 31, de la Constitución Nacional; dec. 817/92; art. 10, ley 23.696— esta Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 308:647 y sus citas, entre otros).

4º) Que el conflicto exige un pronunciamiento sobre la naturaleza de la competencia que el órgano ejecutivo ha ejercido mediante el dictado del decreto impugnado y sobre el marco jurídico que constituiría la fuente de su legitimidad constitucional.

Al respecto, el dec. 817/92 invoca las leyes 23.696, 23.697, 23.928, 23.981 y el decreto 2284/91. En el último considerando se afirma: "... el presente se dicta en uso de las facultades que surgen de los incs. 1º y 2º del art. 86 de la Constitución Nacional y art. 10 de la ley 23.696".

Los fundamentos expresan que el Poder Legislativo ha puesto en marcha un profundo proceso de transformación del Estado y de la sociedad, para lo cual ha autorizado al Poder Ejecutivo a instrumentar las medidas que se requieran para afianzar la apertura económica y el proceso de integración al que el país se halla obligado a partir de la suscripción del Tratado de Asunción. Según los considerandos que se examinan, en este esquema legal deben insertarse los medios que instrumente el Poder Ejecutivo a fin de concretar todo aquello que contribuya al retiro de la actividad estatal de los procesos económicos.

Por ser especialmente atinentes al capítulo V del decreto —"regímenes laborales", cuya constitucionalidad defiende el recurrente—, se transcriben los siguientes argumentos: "Que atento la privatización de los servicios portuarios debe incluirse a tal actividad dentro de las previsiones del art. 10 de la Reglamentación de la ley 23.696 aprobada por dec. 1105/89 y por lo tanto excluida toda norma legal o reglamentaria que establezca privilegios, prohibiciones o monopolios que no sean expresamente ratificados por el presente decreto o por normas reglamentarias anteriores"; "Que dentro del concepto de regulación también se debe comprender a aquéllas que tuvieron objeto en reglamentaciones de relaciones laborales, otorgando a determinado sector privilegios que van más allá de las previsiones del régimen general vigente o generando gravosos sobrecostos a la economía del país"; "Que suspender disposiciones con-

vencionales, legales o emanadas de actas acuerdo que regían la actividad laboral del personal vinculado a los servicios portuarios o de la navegación no supone la desprotección del trabajador sino la adaptación de los regímenes respectivos a las transformaciones de las actividades navieras y portuarias".

Por su parte, en su presentación de fs. 115/128, el Estado Nacional, además de afirmar que el dec. 817/92 no es de "necesidad y urgencia" sino un reglamento delegado, sostiene que las leyes 23.696, 23.697 y otras posteriores que continuaron el proceso de desregulación —entre ellas la denominada ley de puertos que ratifica, complementa y profundiza la transformación portuaria—, dieron sustento jurídico suficiente a la desregulación y que —agrega— ante ese programa de gobierno deben ceder las normas de todo tipo.

En síntesis, invocando la situación de emergencia económica y la profunda transformación en la relación del Estado con la sociedad, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado normas generales que regulan las relaciones laborales del personal correspondiente a determinado sector, las que derogan normas legales vigentes. Ello significa que ha asumido competencias que la Constitución Nacional atribuye al Congreso de la Nación (art. 67, inc. 11).

5º) Que aun cuando la invocación conjunta de los incs. 1º y 2º del art. 86 de la Constitución Nacional pueda generar dudas sobre la naturaleza del reglamento *"sub examine"*, es manifiesto que el demandado no ha entendido ejercitar una competencia extraordinaria en circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia, en su carácter de "jefe supremo de la Nación y cabeza de la administración general del país", sino que ha entendido que su actuación se hallaba comprendida en la delegación que el Congreso le habría explícitamente conferido en el art. 10 de la ley 23.696 y en otras normas legales atinentes al programa económico de gobierno.

6º) Que, en lo que respecta a la existencia misma de tal directiva, el art. 10 de la ley 23.696 aparece notoriamente insuficiente como norma habilitante para que el Poder Ejecutivo suspenda la vigencia de convenios colectivos de trabajo y deje sin efecto "todo acto normativo" que establezca "condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de decisión o administración empresaria, conforme lo dispuesto por los arts. 64 y 65 de la ley de contrato de trabajo 817/92", tales como las que menciona el art. 35 del decreto impugnado, disposición aplicable a todas las "actividades portuarias, conexas y afines".

En primer lugar, porque el citado art. 10 se limita al objeto definido por el legislador en el capítulo II de la ley 23.696 (empresa, establecimiento, bien o actividad declarada por ley sujeta a privatización), que remite al anexo de la ley en lo concerniente a la "Administración General de Puertos, descentralización y provincialización", lo cual tiene un alcance mucho más limitado que el que resulta del ámbito personal y material de aplicación de las normas declaradas inconstitucionales por el tribunal *a quo* (confr. art. 34, dec. 817/92).

En segundo lugar, en razón de que la pretensión del Estado Nacional entraña una suerte de delegación legislativa de una indeterminación y vastedad como nunca lo ha admitido este tribunal (ver cita de precedentes en el considerando 13).

7º) Que el fundamento de tal negativa reposa en la esencia del sistema constitucional argentino, en el cual —como en su fuente, el constitucionalismo norteamericano— tanto la ruptura del equilibrio entre los poderes constituidos como la confusión entre el poder constituyente y los poderes constituidos, comportan la muerte del sistema y la no vigencia del estado de derecho.

En efecto, en los regímenes de ejecutivo de origen presidencialista —que recibe su legitimación del pueblo soberano—, las delegaciones legislativas que favorecen la concentración del poder provocan —aun cuando estén inspiradas en razones de emergencia y de interés general— la ruptura del presupuesto de base. Si la emergencia no obtiene otra respuesta que una delegación de la facultad de hacer la ley en cabeza del órgano ejecutivo es evidente que ha muerto el estado constitucional de derecho.

Por el contrario, la delegación legislativa y la ampliación de competencias en una estructura de gobierno de ejecutivo de origen parlamentario no representa riesgos para las libertades individuales. Ello es así porque la continuidad del ejecutivo —al que se le delega la capacidad de legislar— depende del propio parlamento, que mediante el voto de confianza o el voto de censura ejerce un control continuado sobre el ejercicio de las facultades conferidas, sin peligro de que el poder —o el exceso de poder— tienda a devenir tiránico.

8º) Que la conclusión precedente halla sustento en los regímenes vigentes.

Por ejemplo, según el art. 76 de la constitución italiana del 1º de enero de 1948, el ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado en el Gobierno sino con determinados principios y criterios directivos, y solamente por tiempo limitado y para objetos definidos.

En el mismo sentido, la nueva constitución española de 1978 admite la delegación legislativa por parte de las Cortes Generales en el Gobierno pero con una restricción altamente significativa. En efecto, lo relativo al "desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas" no puede ser materia de delegación y sólo puede ser regulado por leyes orgánicas, para cuya aprobación, modificación o derogación se exige una mayoría absoluta en el Congreso (art. 81). En las materias en las que se admite la delegación legislativa, la constitución obliga a delimitar con precisión su objeto y su alcance: "... la delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno en forma expresa en materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno" (art. 82.3).

En ambos casos el contrapeso de esta posibilidad del Poder Ejecutivo de recibir por delegación del Parlamento o incluso de detraer para sí, en ciertas condiciones excepcionales que él mismo define, una porción de la competencia confiada al Congreso, reside en el principio que está en la base del régimen parlamentarista y que sustenta la organización de todo el sistema, a saber, la responsabilidad del gobierno ante la asamblea, la cual puede constitucionalmente obligarlo a dimitir si le niega su confianza o adopta una moción de censura (art. 94, Constitución italiana de 1948; art. 114, Constitución española de 1978).

9º) Que la experiencia constitucional francesa corrobora la argumentación que se está desarrollando.

Uno de los primeros dogmas revolucionarios fue el de la indelegabilidad de los poderes públicos desde el momento en que "le titulaire d'aucun de ces pouvoirs n'en a la disposition, mais seulement l'exercise" (Esmein, "De la délégation du pouvoir législatif", Revue politique et parlementaire, 1894, p. 200). Sin embargo, en el siglo XIX la doctrina distinguió entre los poderes reglamentarios generales que el jefe del Estado recibe de la Constitución, de los reglamentos para la ejecución de las leyes en virtud de una cláusula contenida en éstas. En este último supuesto la doctrina reconoció verdaderas delegaciones legislativas. Se trataba de "une délé-

gation spéciale qui lui est faite par une loi determinée, en vue de completer cette loi, d'éclaircir ses dispositions, de développer les principes qu'elle a posé, de décider comment elle devra étre executée…" (Laferrière, Traité de la jurisdiction administrative et du recours contencieux, t. II, p. 10, Paris, 1896).

No obstante la falta de unanimidad sobre los fundamentos teóricos de la delegación, desde las primeras décadas de este siglo quedó firmemente establecido en el derecho francés que, aunque el contenido del reglamento de la administración pública sea la prolongación de la ley (Duguit, "Traité de Droit Constitutionnel", t. IV, p. 748, 3éme éd., Paris, 1924), su rango es indiscutiblemente subordinado a ésta y su carácter plenamente justiciable.

La potestad reglamentaria se expandió de hecho en tiempos de la primera guerra mundial y fundamentalmente durante el ministerio Poincaré. El Consejo de Estado no tuvo inconveniente en reconocer validez constitucional a una serie de decretos-leyes dictados por razones de seguridad fuera del marco de la legalidad normal. No se instrumentaron como delegaciones de legislar directamente conferidas al gobierno por las cámaras, sino simplemente como una extensión del propio poder reglamentario a un campo que el legislador le abría mediante leyes periódicas de autorización. Estas normas operaban una "deslegalización" de las materias en ellas contenidas pero, ni aun con esta técnica, se aceptó calificar a los decretos-leyes como el resultado de una delegación *"stricto sensu"*, lo que significó negarles el valor de ley formal salvo en la hipótesis de ratificación posterior por el Parlamento.

Ello se explica pues no había riesgos de que la III República perdiera su esencia por exceso en la "puissance exécutive", habida cuenta de que el jefe de Estado era elegido por las dos cámaras reunidas en Congreso, el Gobierno era responsable ante la asamblea y caía en caso de aprobación de una moción de censura. Este principio de responsabilidad política frente al Parlamento permitía contrarrestar toda tendencia al totalitarismo.

10) Que ni aun con el fortalecimiento del jefe de Estado francés en la Constitución gaullista de 1958, se llegó a legitimar abiertamente la técnica delegativa. Incluso entonces se mantuvo el principio teórico de la indelegabilidad propia de los poderes. El art. 38 de la Constitución de la V República faculta al Parlamento a autorizar al gobierno para adoptar durante un plazo determinado medidas que son normalmente del dominio de la ley, que se denominan ordenanzas. En una decisión del Consejo de Estado considerada de importancia capital, esa alta jurisdicción anuló por exceso de poder una ordenanza del 1 de junio de 1962, dictada en aplicación de una directiva dada en el art. 2º de la ley del 13 de abril de 1962 (ley votada por el pueblo por vía de referéndum), que autorizaba al Presidente de la República a tomar por vía de ordenanzas o de decreto "todas las medidas legislativas o reglamentarias relativas a la aplicación de las declaraciones gubernamentales del 19 de marzo de 1962" (los Acuerdos de Evian, que pusieron fin a la guerra con Argelia). El Consejo de Estado dijo que de los términos del texto legal resultaba que el objeto de la norma no había sido habilitar al presidente a ejercer el Poder Legislativo por sí mismo, sino solamente autorizarlo a usar excepcionalmente de su poder reglamentario, dentro del marco y de los límites que le fueron precisados ("Sieurs Canal", 19 de octubre de 1962, Recueil des décisions du Conseil d'Etat, année 1962, p. 552).

En decisiones del Consejo Constitucional más recientes (1987), se ha mantenido el criterio de que la "ordenanza" tiene un rango inferior a la ley, habida cuenta de que el legislador puede modificarla incluso antes de que el período de habilitación en favor del órgano ejecutivo haya expirado (Favoreu, "Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel", p. 723, 6éme, èd., Sirey, Paris, 1991).

Este marco jurídico expresa la necesidad del constitucionalismo francés de lograr un nuevo equilibrio ante el fortalecimiento de la figura presidencial, elegida por sufragio popular a partir de 1962. La Asamblea conserva el control político del Gobierno, dada su facultad de obligarlo a dimitir mediante la adopción de una moción de censura o la desaprobación de su programa general (arts. 49 y 50, Constitución de la V República).

11) Que, en síntesis, la pretensión de transponer en el marco de juridicidad en el que se esfuerza por vivir la República Argentina, soluciones al estado de emergencia —o, incluso s*in re*querir la configuración de tal extremo, soluciones tendientes a cumplir un programa determinado de gobierno— mediante prácticas en vigor en sistemas políticos que se sustentan en fundamentos diferentes a los que han inspirado nuestras instituciones, conlleva la ruptura del marco constitucional de equilibrio entre la independencia y la complementación de los órganos que ejercen el poder público. Ello sólo conduce al descrédito de nuestra Constitución, cuyos principios son obviados por quienes precisamente reciben de ella la fuente de su legitimidad, lo cual sume a la Nación en una crisis aún más profunda.

12) Que el régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica justifica el desagrado con que el derecho constitucional de aquel país ve al reconocimiento de una delegación legislativa "strictu sensu". Sin embargo, la Corte Suprema norteamericana elaboró una serie de principios para equilibrar el respeto a la separación constitucional de poderes y la necesidad de enfrentar sin dilación situaciones de urgencia mediante medidas de índole legislativa. El principio es que el Congreso no puede delegar la función de legislar, pero sí puede transferir ciertos poderes para "llenar los detalles" (fill up the details), para lo cual debe establecer un "patrón inteligible" (inteligible standard, llamado también discernible standard).

Ciertamente, en tiempos de la segunda guerra mundial se morigeraron las exigencias. Así, en "Yakus v. United States" (321 US 414; 1944), el patrón contenido en la Emergency Price Control Act de 1942 era sumamente vago. En época más reciente y también en materia de regulación de precios, aquel alto tribunal admitió la validez de una delegación de poderes contenida en una ley sin "standards" (caso "Amalgamated Meat Cutters v. Connally" (337 F. Supp. 737; 1971). Cabe destacar que la tendencia se muestra más favorable a admitir la delegación cuando se trata de materias técnicas; cuando están involucrados derechos individuales, la garantía del debido proceso exige que la restricción tenga su origen en una ley en sentido formal y material.

13) Que siguiendo el principio formal elaborado por la Suprema Corte norteamericana, este tribunal ha distinguido desde antiguo entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para su ejecución, sosteniendo que lo primero no puede hacerse, pero lo segundo es admitido "aun en aquellos países en que, como los Estados Unidos de América, el poder reglamentario se halla fuera de la letra de la Constitución" (Fallos: 148:430; 246:345; 286:325; 298:609; 270:42; 280:25; 304:1898; 307:539; 310:418 y 2193; 311:2339; 312:1098; causa M. 455. XXIII. "Massalín Particulares S. A. c. resolución Nº 37/90 de la Subsecretaría de Finanzas Públicas de la Nación s/acción de amparo", del 16 de abril de 1991).

Es así como, sin alterar el principio de la división de poderes, este tribunal admitió una suerte de impropia delegación legislativa a fin de afrontar situaciones cambiantes con una eficacia propia del órgano ejecutivo, mediante una controlada y limitada apertura que el Congreso hace en favor del reglamento, en áreas inicialmente reservadas a la ley, extendiendo la potestad reglamentaria más allá de su ámbito ordinario, pero con carácter ocasional, teniendo

en miras una regulación concreta, habilitando al ejecutivo caso por caso, sin quebrar por ello el principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley (Fallos: 311:2339, con remisión al dictamen del Procurador General).

En Fallos: 304:1898, este tribunal sostuvo que no le es lícito al Poder Ejecutivo, "so pretexto de las facultades reglamentarias que le concede el art. 86, inc. 2º, de la Constitución, sustituir al legislador y por supuesta vía reglamentaria dictar, en rigor, la ley previa que requiere la garantía constitucional del art. 18".

En la causa P.573.XXII "Propulsora Siderúrgica S. A. I. C. s/recurso de apelación —ANA", del 1 de setiembre de 1992, se dijo que el reconocimiento legal de atribuciones libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo es a condición de que la política legislativa haya sido claramente establecida (voto de los jueces Levene, Cavagna Martínez, Fayt, Belluscio y Petracchi). En fecha aún más reciente, *"in re":* C.339.XXIII "Casier, Miguel A. c. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/nulidad de acto administrativo", esta Corte declaró inválido el art. 15 del estatuto del personal dictado por el directorio de la entidad pública interestadual demandada, por apartamiento de la política legislativa fijada en el caso y consecuente alteración del orden de competencias previsto en la Constitución (sentencia del 23 de junio de 1992, voto de mayoría).

14) Que sobre la base de los principios constitucionales expuestos y que resultan aplicables al *"sub lite"*, cabe concluir que las leyes 23.696, 23.697, 23.928, 23.981 y 24.093, aun cuando establezcan una política gubernamental de privatizaciones y desregulaciones, no pueden ser invocadas como normas que brinden un "patrón inteligible" (discernible standard) que habilite al Poder Ejecutivo bajo el subterfugio de las facultades contempladas en el art. 86, incs. 1º y 2º, de la Constitución Nacional, a derogar leyes laborales, a suspender o derogar convenciones colectivas de trabajo o a limitar derechos y garantías personales consagrados en la Ley Fundamental, en un evidente exceso, respecto de las materias, esencialmente técnicas, que han constituido normalmente el objeto de las limitadas delegaciones consentidas por este tribunal.

La privatización o habilitación para la concesión total o parcial de los servicios portuarios y navieros no comporta en modo alguno la entrega en blanco por parte del Congreso de la competencia legislativa para restringir derechos que gozan de amparo legal e incluso constitucional. Toda duda conduce a la indelegabilidad. Se trata del criterio opuesto al expresado en los fundamentos del dec. 817/92. En efecto, al afirmar que "dicha delegación de facultades no debe ser entendida en sentido restrictivo y por lo tanto es aplicable a las regulaciones que se eliminen dentro de un proceso de privatización y más allá de los mismos ... que atañe a cualquier actividad en la que un comportamiento suponga la existencia de monopolios o de regulaciones y que en definitiva importen mecanismos que atenten contra la libertad y fluidez de los mercados", el órgano ejecutivo enfrenta claramente la doctrina de esta Corte citada en el consid. 13, en lo que el justice Cardozo ha considerado "un vagar a voluntad entre todas las materias posibles de lo que constituye el objeto de la autorización" ("Panamá Refining Co. c. Ryan", 293 US 388, citado por Sebastián Soler en Fallos: 237:636 esp. 645), lo cual significa un Poder Ejecutivo que dicta la ley, es decir, entraña un ejercicio inconstitucional de competencias.

15) Que la misión más delicada de la justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes, pero s*in re*nunciar a la jerarquía que la Constitución Nacional —como su modelo norteamericano— re-

serva al acto de juzgar como acción propia del Poder Judicial, a cuya cabeza se halla este tribunal, con capacidad de control constitucional, como custodio de los valores básicos del sistema político jurídico. Tan celosa debe mostrarse esta Corte en el uso de sus facultades, cuanto en el respeto que la Ley Fundamental asigna a los otros poderes.

El mantenimiento de ese delicado equilibrio es la más grande contribución que el Poder Judicial debe prestar a la seguridad jurídica y al bienestar general a fin de evitar que la concentración o la confusión de competencias entre el Poder Ejecutivo de tipo presidencial y el Poder Legislativo —que se sustenta como el anterior en el sufragio popular— conduzca a un abuso o desborde de poder que, bajo la aparente intención de una mayor eficacia en el logro del bienestar general rompa con el ordenamiento jurídico vigente, con prescindencia de la Constitución y de la democracia.

16) Que por los fundamentos expuestos cabe concluir que las normas contenidas en el capítulo V, "Regímenes laborales" (arts. 34, 35, 36 y 37), del dec. 817/92 impugnados en esta causa, traducen un exceso en el ejercicio de las facultades legítimas del Poder Ejecutivo Nacional, lo que conlleva su invalidez constitucional.

Por ello, se confirma la sentencia de fs. 110/112 vta. Con costas. CARLOS S. FAYT — AUGUSTO C. BELLUSCIO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que la sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar al amparo promovido por el secretario general del Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos contra el Estado Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación declaró la inconstitucionalidad de los arts. 34, 35, 36 y 37 del dec. 817/92 (B. O. 28/5/92). Contra ese pronunciamiento la demandada interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 150.

2º) Que el tribunal *a quo* fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en el exceso en que habría incurrido el Poder Ejecutivo Nacional al derogar —mediante la norma cuestionada— todos los convenios colectivos y normas legales vigentes relacionados con la actividad portuaria y marítima, s*in re*spetar las competencias propias del Congreso de la Nación y en violación a contenidos esenciales del sistema legal de las relaciones laborales y de los principios de libertad sindical. Señaló que no se configuraba ningún acontecimiento urgente e inevitable que justificase una reglamentación especial ajena al procedimiento constitucional de sanción de las leyes y descalificó particularmente el inc. k) del art. 35 del dec. 817/92, en razón de condicionar la voluntad de los concertadores y privar de contenido y finalidad a las futuras negociaciones colectivas.

3º) Que la apelante en su recurso extraordinario expresa los siguientes agravios:

a) El dec. 817 —que no es un decreto de necesidad y urgencia sino que traduce el ejercicio de facultades constitucionales propias— ha sido dictado dentro del marco previsto en el art. 10 de la ley 23.696 y en el programa de gobierno que surge de las leyes 23.697, 23.928, 23.982 y 23.990.

b) Sostiene que "las normas de todo tipo deben ceder ante ese programa de gobierno".

c) No es posible llevar a cabo "la privatización de las terminales portuarias y la transformación general de los puertos si no se renegociaban todos los convenios colectivos vinculados con el sector". Este proceso de privatización habría sido complementado por la sanción posterior de la ley de puertos 24.093.

d) La desregulación prevista en la última parte del art. 10 de la ley 23.696 puede llevarse a cabo aun en ausencia de todo proceso de privatización.

e) No es posible en el proceso de amparo declarar la inconstitucionalidad de normas jurídicas generales.

4º) Que los agravios reseñados son idóneos para habilitar la instancia extraordinaria pues en ellos se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a aquélla (art. 14, inc. 1º de la ley 48).

5º) Que en primer lugar cabe recordar que según conocida jurisprudencia del tribunal la declaracion de inconstitucionalidad de normas generales —en un proceso como el *"sub lite"*— es admisible cuando la invalidez de éstas reviste carácter manifiesto (confr. Fallos: 313:101, consid. 8º y su cita, entre otros). Procede —entonces— realizar tal examen en el caso.

6º) Que la ley 23.696 (Reforma del Estado) en su capítulo II regula lo relativo a "las privatizaciones y participación del capital privado", dentro del cual se hallan las normas relevantes para resolver el *"sub examine"*. Así, el art. 8º de la citada ley, establece que "Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional ..., es requisito previo que hayan sido declaradas 'sujeta a privatización' de acuerdo a las previsiones de esta ley ...".

Por su parte, el art. 9 de la ley 23.696 dice lo siguiente: "La declaración de 'sujeta a privatización' será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional debiendo, en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso. Asígnase trámite parlamentario de preferencia a los proyectos de esta naturaleza. Sin perjuicio del régimen establecido precedentemente, por esta ley se declaran 'sujeta a privatización' a los entes que se enumeran en los listados anexos".

Por último, el art. 10 de la ley 23.696 dispone que "El acto que declare 'sujeta a privatización' puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, bien o actividad determinada. Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio".

En este último artículo —además, art. 86, incs. 1º y 2º, Constitución Nacional— se sustenta el dec. 817/92 impugnado en autos (confr. último párrafo del considerando del mencionado decreto).

7º) Que, de la transcripción efectuada, surge manifiesta la inconsistencia de lo alegado por el Estado en torno de que la última parte del art. 10 transcripto, posibilitaría la derogación de "regulaciones" de servicios aun fuera de un determinado proceso de privatización.

Ello es así, por cuanto el texto y la ubicación del precepto se refieren inequívocamente a "empresas", "establecimientos", "bienes" o "actividades", pero siempre "sujetos a privatización".

Asimismo, la ley 23.696 toda, atiende, con una claridad que es incontrastable, al estado de emergencia de la "Administración pública nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, obras sociales del sector público, bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en el que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias..." (art. 1º).

Repásese íntegramente el articulado de ese cuerpo legal y no se encontrará pasaje alguno dirigido a intervenir en actividades que no estuviesen asignadas a los sujetos públicos mencionados. El capítulo I de la ley, atañe a la "emergencia administrativa"; el II, a "las privatizaciones y participación del capital privado"; el III, al "programa de propiedad participada" de los entes a privatizar; el V, a las "contrataciones de emergencia" de los sujetos públicos ya mencionados; el VI, a las "contrataciones vigentes" del sector público; el VII, a la "situación de emergencia en las obligaciones exigibles" a dichos sujetos; el VIII, a "las concesiones"; el IX, al "plan de emergencia del empleo". Ni siquiera en el último capítulo (X): "disposiciones generales", se encuentra excepción alguna a lo que constituye la materia de la ley, esto es, como ha dado en llamarse, la "reforma del Estado", y no la reforma de lo ya atribuido a la autonomía colectiva o individual.

Obsérvese, que el único y breve texto en que hace hincapié la demandada, no habla de "servicio" —mucho menos de "servicios"— sino del "respectivo" servicio, por lo que, si esa voz expresa lo que "atañe o se contrae a persona o cosa determinada", no puede menos que considerarse que apunta a la "cosa" que previamente se ha determinado, esto es: la sujeta a privatización.

Todavía más. Si algún sentido fundado quisiera dársele a la invocada última parte del art. 10 cit., fuera del ámbito de las privatizaciones, no podría ser otro que el de destrabar los impedimentos a la "desmonopolización o desregulación... del servicio" que prestase alguno de los recordados órganos o entes públicos.

8º) Que de lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) Las privatizaciones a las que se refiere el capítulo II de la ley, sólo pueden referirse —aunque parezca obvio señalarlo— a lo que previamente era público. No puede privatizarse lo que es privado.

b) El objeto de la privatización está constituido por: "empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional" (art. 8º), o bien los "entes que se enumeran en los listados anexos" (art. 9º).

c) Las expresiones "actividad determinada" o "respectivo servicio" utilizadas en el art. 10 se hallan necesariamente referidas a la empresa o ente público sujeto a privatización que los presta. No cabe, por lo tanto, extenderlas a los supuestos en que dichas actividades o servicios son realizados por personas privadas.

9º) Que lo señalado encuentra, además, sólido respaldo en los términos del debate parlamentario que precedió a la sanción de la ley. En efecto, el senador Menem, informante por la mayoría en el Senado de la Nación, expresó que el proyecto "...se refiere ni más ni menos que

a la introducción de profundos cambios en la estructura y en el funcionamiento del Estado" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 26 y 27 de julio de 1989, p. 1309). Se pretende "...atacar en forma frontal las deficiencias estructurales que tiene el Estado Nacional en su conjunto, especialmente en cuanto se refiere a las empresas públicas" (Diario cit., p. 1310). Y también: "Uno de los aspectos fundamentales de la reforma del Estado, consiste ... en encarar una enérgica política de privatizaciones de aquellas actividades asumidas por el Estado que los particulares pueden llevar a cabo con mayor eficiencia y economía de medios financieros" (Diario cit., p. 1316).

Por otra parte, resulta sumamente esclarecedora la propuesta efectuada por la senadora Gurdulich de Correa —que fuera aceptada por la cámara— de agregar en el art. 2º del proyecto, a continuación de la frase "de otras entidades del sector público nacional", el siguiente párrafo: "de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos" (Diario cit., ps. 1408/1409). Ello indica claramente que el concepto de "servicios públicos" aludido en la ley se refiere a aquÉllos que son prestados por entes que pertenecen —total o parcialmente— al Estado Nacional.

10) Que, por lo tanto, mal podía el Poder Ejecutivo Nacional tomar intervención en un convenio colectivo de trabajo del que fueron parte el "Sindicato de Encargados Apuntadores Marítimos" y el "Centro Coordinador de Actividades Portuarias". Ello por cuanto las facultades otorgadas por el art. 10 de la ley 23.696 al Poder Ejecutivo Nacional ("disponer la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias") sólo pueden ser ejercidas por aquél dentro de un proceso de privatización. Es por entero evidente que la realización de la labor de "controlar la carga y/o descarga de buques" (confr. Convención Colectiva de Trabajo Nº 44/89) no se encontraba, en oportunidad del dictado del decreto 817 cit., "sujeta a privatización" alguna, ni tampoco podía estarlo, por la sencilla razón de que ya estaba en manos privadas con anterioridad a ese momento.

11) Que, por fin, aunque se admitiera —a título de mera hipótesis que por lo dicho "supra" se descarta totalmente— que la "actividad" de que se trata fuera de las "sujetas a privatización", la pretensión del apelante no tendría fundamento alguno. En efecto, en el capítulo IV de la ley 23.696, después de preverse que el "diseño de cada proyecto de privatización [deberá] evitar efectos negativos sobre el empleo" (art. 41), se determina que durante el proceso de privatización según las disposiciones de esa ley, "el trabajador seguirá amparado por todas las instituciones legales, convencionales y administrativas del derecho del trabajo" (art. 42, comillas agregadas).

Por ende, si a la ausencia de una prescripción legislativa habilitante, como se ha demostrado en el considerando precedente, se agrega la presencia de otra de orientación contraria, resulta evidente la clara violación en que incurre el dec. 817 de los límites impuestos por el Congreso al sancionar la ley 23.696.

12) Que, por otro lado, causa sorpresa que tanto en la motivación del dec. 817 cuanto en el recurso extraordinario, se pretenda dar validez a aquél con base en la ley 23.697, toda vez que la facultad allí otorgada al Poder Ejecutivo de revisar los "regímenes de empleo", concierne, exclusiva y notoriamente, a los vigentes en la "administración pública nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes previsionales del sector público y/o todo otro ente estatal cualquiera fuese su naturaleza..." (art. 44; ver, asimismo: arts. 42, 43 y

46). Resulta claro que esta ley, no avala, ni por asomo, la revisión de un "régimen" totalmente ajeno al indicado ámbito de aplicación, como lo es el del convenio colectivo 44/89.

13) Que ningún auxilio provee a la validez del dec. 817 cit., el dictado de la ley de puertos 24.093, invocada en el recurso extraordinario, puesto que esta última norma legal es posterior al dec. 817 y, por lo tanto, nunca pudo ser su sustento.

14) Que síguese de todo esto que —si como lo afirma la demandada y surge de las motivaciones del dec. 817— éste no es de necesidad y urgencia, sino un reglamento dictado en ejercicio de las facultades del art. 86, inc. 2º de la Constitución Nacional, su invalidez se vuelve patente por contradecir los lineamientos legislativos (sentencia del tribunal *"in re":* C.339. XXIII "Casier, Miguel A. c. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/nulidad de acto administrativo", del 23 de junio de 1992, consid. 8º).

En efecto, el examen que se acaba de realizar de las leyes en las cuales el Poder Ejecutivo pretende fundar sus facultades reglamentarias, indica claramente que bajo ningún concepto es posible aceptar que el Congreso haya querido incluir en las leyes 23.696 y 23.697 la desmonopolización o desregulación de los servicios prestados por empresas privadas.

Un elemental principio del sistema republicano de gobierno prohíbe aceptar que el Poder Ejecutivo esté facultado —por la mera invocación del art. 86, inc. 2º de la Constitución Nacional— a efectuar *"per se"* una reglamentación de derechos constitucionales, como ocurre en el caso con el derecho reconocido en el art. 14 bis de la Ley Fundamental, cuando el Congreso no ha querido regular legislativamente la materia.

Aun en la hipótesis de que se creyera que la intención del Congreso no ha sido totalmente diáfana sobre el punto, también correspondería concluir que el Congreso no ha abordado lo concerniente a los servicios prestados por empresas privadas.

Esto es así pues toda nuestra organización política y civil reposa en la ley y en que los derechos y obligaciones de los habitantes sólo existen en virtud de sanciones legislativas, no pudiendo el Poder Ejecutivo crearlas, ni el Poder Judicial aplicarlas, si falta la ley que los establezca (Fallos: 191:248).

15) Que lo hasta aquí desarrollado indica claramente que el contenido de la ley 23.696 no autoriza al Poder Ejecutivo a inmiscuirse en los convenios colectivos de trabajo celebrados con empleadores privados.

En tal orden de ideas, no puede soslayarse que el progreso de las defensas del Estado en este caso, importaría hacer tabla rasa del principio de separación de poderes o división de funciones resguardado por esta Corte desde los inicios de la organización nacional (confr. Fallos: 1:32). Aunque parezca innecesario precisarlo, el problema central que subyace en este litigio interesa sustancialmente a la preservación y deslinde de las facultades que poseen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, esto es: a la esencia misma del régimen representativo republicano.

16) Que no es aceptable la afirmación del representante del Estado Nacional, cuando, al defender en estos autos el dec. 817, sostuvo que "surge claro que las normas de todo tipo deben ceder ante ese 'programa de gobierno'".

En efecto, tal afirmación tiene la virtud de dejar al desnudo la propuesta central de la demandada; pero, también, el defecto que entraña. Si la República está organizada como un estado de derecho, en el que gobierno y gobernador se encuentran sometidos a la ley, y no al

mero voluntarismo de uno u otros, el aserto transcripto es insostenible, pues presupone la negación, entre otros principios de la Constitución Nacional, del relativo a su supremacía y a la estructura jerárquica de las normas jurídicas dictadas en su consecuencia (art. 31). Ninguna norma cede ante "programas de gobierno", sino ante otras normas, y, en primer lugar, ante la Constitución, la cual —a su vez— no cede ante nada ni nadie.

Luego, así como la vida y actuación de los habitantes e instituciones, en cuanto se vinculen a sus derechos y garantías se encuentra regida por la Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten —y no por dichos "programas"— la actividad del Poder Judicial, custodio de aquéllos en los casos que le sean planteados, tampoco ha de regirse con arreglo a los citados programas, sino de conformidad con la Ley Fundamental.

Es menester comprender el precio de estos principios, pues los jueces no están llamados por la Ley Fundamental a acompañar o secundar las políticas escogidas por los poderes a quienes les están confiadas éstas. Tampoco, por cierto, están aquéllos convocados a oponerse a tales decisiones.

La función judicial es muy otra. Se trata, en suma de resolver las contiendas traídas a su conocimiento de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y, en su caso, contrastar la validez de éste, no por su adecuación a "programa" alguno, sino por su conformidad con la Constitución Nacional y las leyes que en su consecuencia se dictaren.

Los "programas de gobierno" no son normas jurídicas; pero las normas jurídicas pueden, sí, entrañar dichos "programas".

La diferencia entre uno y otro enunciado es, por lo que se lleva expuesto, trascendental.

Las decisiones de los jueces, y buena parte del destino de los argentinos, están regulados por leyes. Del estudio de éstas, podrán inferirse "programas", "políticas" o "planes", de los que no pueden desinteresarse los magistrados. Pero esto último es así, no por lo que un superficial entendimiento de dichos términos pueda originar. Tal desinterés es inadmisible porque lo sería de la ley misma. Es de la ley de donde surge el "programa", y no de éste de donde se infiere la existencia de aquélla.

Los altos fines de saneamiento social, incluso vinculados al loable empeño de combatir lo que se considerase males de una comunidad, no autorizan el quebrantamiento de principios orgánicos de la república y menos si la transgresión emana de los poderes del Estado y cuando se arbitren en nombre del bien público, panaceas elaboradas al margen de las instituciones (Fallos: 137:37).

Es todo ello, en definitiva y sencillamente expresado, el gobierno "de las leyes" y no "de los hombres".

17) Que por los fundamentos expuestos cabe concluir que las normas contenidas en el capítulo V, "Regímenes Laborales" (arts. 34, 35, 36 y 37) del dec. 817/92, impugnadas en esta causa, traducen un palmario exceso en el ejercicio de las facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional, con violación de los arts. 14 bis, 31 y 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional.

Por ello, se confirma la sentencia de fs. 110/112 vta. Con costas. — ENRIQUE S. PETRACCHI.

---

**Provincias — Salarios — Incremento — Modificación posterior — Derechos adquiridos**

***Cassin, Jorge H. y otros c/Provincia de Santa Cruz - 31/10/1994 - Fallos: 317:1462***

## ✐ ***Antecedentes:***

El Poder Ejecutivo local dispuso, por decreto. 800/89, incrementar los salarios de los empleados de la Administración Pública a partir del 1º de mayo de 1989 en un 42,10 %, estableciendo a partir del 1º de junio de ese año un mecanismo de ajuste de "índice mixto", con vigencia hasta diciembre de 1989. En el mes de mayo se pagó conforme al decreto aludido; sin embargo, en los meses siguientes las remuneraciones resultaron inferiores a las acordadas. El 1º de septiembre se dictó el dec. 1249/89 por el que se limitó la implementación de las pautas de ajuste a las retribuciones correspondientes al mes de junio (art. 1º), fijando una nueva escala salarial desde octubre a marzo de 1990.

Los actores promovieron demanda contenciosoadministrativa y de ilegitimidad contra el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Cruz, solicitando la nulidad del art. 1º del dec. 1249/89. En lo principal, sostuvieron que las previsiones del dec. 800/89 y lo dispuesto en el art. 2º de la norma impugnada constituían derechos adquiridos por los actores, los cuales no podían ser dejados sin efecto por otros actos administrativos de igual o inferior jerarquía, sin violar normas constitucionales.

El Tribunal Superior de la Provincia de Santa Cruz rechazó la demanda, haciendo mérito de la crítica situación financiera que atravesaba la Provincia de Santa Cruz, que determinó la imposibilidad de afrontar lo dispuesto en el plano salarial por el art. 2º del decreto 800/89. Sostuvo dicho tribunal, que el decreto 1249/89 importó una limitación a los derechos de los agentes de la administración, por una norma de igual jerarquía que la que los fijó, no constituyendo un supuesto de iniquidad manifiesta. Contra dicha sentencia los actores interpusieron recurso extraordinario, cuya denegación originó la queja.

La Corte Suprema declaró admisible el recurso extraordinario y revocó la sentencia.

## 🔎 ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Facultades del Poder Ejecutivo local . Derogación de la norma que otorga recompensa salarial. Afectación de derechos adquiridos** (Considerandos 9º y 10).

b) **Restricción al ejercicio de derechos fundamentales. Temporalidad** (Considerando 8º).

## 🕮 ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Si bien es cierto que debe reconocerse al Poder Ejecutivo local la facultad de derogar por un decreto otro anteriormente dictado, dicha facultad encuentra su límite en el respeto por los derechos adquiridos al amparo de la

reglamentación anterior, por lo cual el mecanismo de ajuste reconocido a los agentes de la administración por el decreto 800/89 —al fijar un reajuste de las retribuciones percibidas— importó un derecho consolidado en cabeza de los agentes de la administración que trabajaron durante su vigencia, el que no pudo ser alterado por el decreto 1249/89 —que limitó la aplicación del ajuste— sin desmedro de la garantía constitucional que protege el derecho de propiedad.

- La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitado en tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, octubre 31 de 1994

*Vistos los autos:* ***Cassin, Jorge H. y otros c/Provincia de Santa Cruz***

Considerando:

1º) Que mediante la presentación de fs. 195/196 el apoderado de los actores viene a revocar los desistimientos formulados por éstos en las presentaciones que, por derecho propio y con el pertinente patrocinio letrado obran a fs. 98/194 y 197/201, argumentando que sus mandantes fueron objeto de una "medida extorsiva" y "coaccionados a desistir".

2º) Que tales razones resultan manifiestamente infundadas y revelan una inadmisible actuación contradictoria en el ámbito del proceso. Por ser ello así, corresponde tener por desistido el presente recurso a los peticionarios de fs. 98/194 y 197/201.

3º) Que más allá de las consideraciones precedentemente expuestas, resulta necesario tratar los agravios de aquellos factores que no han desistido de la presentación que se examina.

En este sentido, y para una mejor comprensión de la presente causa, resulta conveniente reseñar brevemente los antecedentes del caso. Por dec. 800/89, el Poder Ejecutivo local dispuso incrementar los salarios de los empleados de la Administración Pública a partir del 1 de mayo de 1989 en un 42,10 %, estableciendo a partir del 1 de junio de ese año un mecanismo de ajuste de "índice mixto", con vigencia hasta diciembre de 1989. En el mes de mayo se pagó conforme al decreto aludido; sin embargo, en los meses siguientes las remuneraciones resultaron inferiores a las acordadas. El 1 de setiembre se dictó el dec. 1249/89 por el que se limitó la implementación de las pautas de ajuste a las retribuciones correspondientes al mes de junio (art. 1º), fijando una nueva escala salarial desde octubre a marzo de 1990.

4º) Que los actores promovieron demanda contenciosoadministrativa y de ilegitimidad contra el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Cruz, solicitando la nulidad del art. 1º del dec. 1249/89. En lo principal, sostuvieron que las previsiones del dec. 800/89 y lo dispuesto en el art. 2º de la norma impugnada constituían derechos adquiridos por los actores, los cuales no

podían ser dejados sin efecto por otros actos administrativos de igual o inferior jerarquía, sin violar normas constitucionales.

5º) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia rechazó la demanda articulada por los actores. Para así resolver, el *a quo* hizo mérito de la crítica situación financiera que atravesaba la Provincia de Santa Cruz, que determinó la imposibilidad de afrontar lo dispuesto en el plano salarial por el art. 2º del dec. 800/89. Sostuvo que lo resuelto en el dec. 1249/89 importó una suerte de limitación a los derechos de los agentes de la administración por una norma de igual jerarquía a la que los reconoció, en virtud de las facultades concedidas al órgano ejecutivo por la normativa local, no constituyendo un supuesto de inequidad manifiesta o desviación de poder. Concluyó que, por el contrario, la razonabilidad del acto se hallaba presente en el medio que utilizó la administración a los fines de conjugar el estado de coyuntura que se pretendía solucionar en el orden económico provincial. Contra este pronunciamiento los agentes interpusieron el recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja.

6º) Que el remedio federal resulta admisible desde el punto de vista formal, toda vez que en el caso se ha puesto en cuestión la validez de un decreto provincial bajo la pretensión de ser repugnante al art. 17 de la Constitución Nacional y la decisión ha sido en favor de la validez de dicho decreto.

7º) Que esta Corte tiene dicho que, como principio, cuando bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en ella para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido, porque la situación jurídica general creada por esa ley se transforma en una situación jurídica concreta e individual en cabeza del sujeto que, como tal, se hace inalterable y no puede ser suprimida por ley posterior sin agravio del derecho de propiedad consagrado por el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 298:472).

8º) Que, además, es menester poner de resalto que el fundamento de las normas de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obliguen al Estado a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161). Pero esa sola circunstancia no es bastante para que las normas dictadas repugnen al texto constitucional. La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitado en tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (confr. Fallos: 243:467).

9º) Que la doctrina expuesta resulta de estricta aplicación en el "*sub judice*". En efecto, si bien es cierto que debe reconocerse al Poder Ejecutivo local la facultad de derogar por un decreto otro anteriormente dictado, no lo es menos que dicha facultad encuentra su límite en el respeto por los derechos adquiridos al amparo de la reglamentación que fijó la recompensa salarial de los agentes. El mecanismo de ajuste reconocido a los agentes de la administración por el dec. 800/89, importó un derecho consolidado en cabeza de los empleados que trabajaron en julio y agosto de 1989 bajo su vigencia y no pudo ser alterado por el dec. 1249/89 —dictado el 1 de setiembre— sin desmedro de la garantía constitucional que protege el derecho de propiedad.

10) Que, en cambio, el agravio relativo a los incrementos otorgados por el art. 2º del dec. 1249/89 desde octubre de 1989 a marzo de 1990 no debe prosperar. En tal sentido, es dable destacar que las circunstancias de la causa no demuestran que se haya producido agravio alguno a la garantía consagrada por el art. 17 de la Constitución Nacional. Ello es así desde que no se está en presencia de una situación jurídica individual definitivamente configurada en favor de los agentes, sino sólo frente a un derecho en expectativa; esto es, la posibilidad de que aquéllos se vieran beneficiados con la nueva escala salarial, prevista para los meses posteriores a la limitación del mecanismo de ajuste.

Por ello: 1) Tiénese por desistido del presente recurso a los peticionarios de fs. 94/194 y 197/201. 2) Se rechaza la presentación de fs. 195/196 y 210. 3) En cuanto a los actores a los que hace referencia en el consid. 3º, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia impugnada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo establecido en el presente. RICARDO LEVENE (H.) — EDUARDO MOLINE O'CONNOR — JULIO S. NAZARENO — GUILLERMO A. F. LOPEZ — ANTONIO BOGGIANO — GUSTAVO A. BOSSERT.

---

**Crisis de la industria cinematográfica — Impuesto a la venta o locación de videogramas — Decretos de necesidad y urgencia 2736/91 y 949/92. — Decretos de necesidad y urgencia — Hecho imponible — Extensión — Legitimación activa — Agente de percepción — Ratificación legislativa**

***Video Club Dreams c/Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo - 06/06/1995 - Fallos: 318:1154***

## ✐ ***Antecedentes:***

Un video club dedujo acción de amparo frente a una actuación del Instituto Nacional de Cinematografía, tendiente a regularizar su situación ante el tributo establecido por los decretos de necesidad y urgencia 2736/91 y 949/92, a los que tacha de inconstitucionales. Mediante dichos decretos se extendió el impuesto creado por el inciso a) del artículo 24 de la ley 17.741 —de fomento de la actividad cinematográfica nacional— a la venta o locación de videogramas. La ley 17.741 había establecido un impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda la localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectúen.

En los considerandos del decreto 2736/91 se expresó que: "*La crisis terminal del cine nacional amenaza con la desaparición inminente de un medio interno y de un representante externo de nuestra cultura nacional, a cuyo florecimiento contribuyen los países desarrollados del mundo, realidad angustiosa ésta que ya no puede esperar el tiempo que demandaría la sanción de una ley por el Honorable Congreso de la Nación que le pusiera remedio. ... lo expuesto califica como urgente la situación descripta, requiriendo inexcusablemente la adopción, en forma inmediata, de las soluciones de fondo tendientes a impedir los graves perjuicios que acarrearían una mayor demora en su implementación*".

El juez de grado hizo lugar al amparo, declarando la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y anulando la intimación realizada al actor. La decisión fue confirmada por la alzada.

La Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario con fundamento en que los decretos fueron sancionados respetando los requisitos necesarios para su procedencia, entre los que se encontraría el hecho de que fueron dictados en el ámbito de la emergencia.

La Corte Suprema, por mayoría, confirmó la sentencia.

Los jueces Petracchi y Bossert expresaron que el principio de reserva de ley en materia tributaria únicamente admite una norma jurídica con la naturaleza de ley formal que tipifique el hecho que se considera imponible y que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria, lo que no puede ser soslayado aunque se invoquen pautas de política fijadas por las autoridades económicas y la existencia de un estado de calamidad económica interna, por lo que resulta palmaria la inconstitucionalidad de los decretos cuestionados.

El juez Belluscio entendió que el constituyente fue claro pues no guardó silencio en cuanto a las atribuciones al Congreso en materia impositiva, sino que expresamente la atribuyó exclusiva y excluyentemente competencia a este último, no siendo suficiente la ratificación posterior por medio de la ley de presupuesto.

El juez Moliné O'Connor, en disidencia parcial, expresó que no se presentaba una situación de grave riesgo social que hicieran necesario el dictado medidas súbitas y que no se ha puesto en evidencia que las medidas impugnadas obedezcan a los graves trastornos económicos sociales tenidos en consideración al resolver el precedente "Peralta" (Fallos: 313:1513).

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Crisis de la industria cinematográfica. Impuesto a la venta o locación de videogramas. Decretos de necesidad y urgencia 2736/91 y 949/92** (Voto del Juez López: Considerandos 11 y 13; Voto de los Jueces Petracchi y Bossert: Considerando 12; Voto del Juez Belluscio: Considerandos 17 y 18; Voto del Juez Boggiano: Considerando 24).

b) **Principio de legalidad en materia tributaria. Alcance del control de razonabilidad de la medida** (Voto del Juez López: Considerando 9º, 15; Voto de los Jueces Petracchi y Bossert: Considerando 11; Voto del Juez Belluscio: Considerandos 11, 12 y 14; Voto del Juez Boggiano: Considerando 25).

c) **Ratificación del Congreso** (Voto del Juez López: Considerando 16; Voto de los Jueces Petracchi y Bossert: Considerando 13; Voto del Juez Belluscio: Considerando 14; Voto del Juez Boggiano: Considerando 25).

## *Estándar aplicado por la Corte:*

- En atención a que del art. 1 del decreto 2736/91 y del art. 24 de la ley 17.741 surge con claridad que el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, ha extendido el hecho imponible creado por una ley a otro hecho imponible distinto y nuevo, aunque también vinculado con la actividad cinematográfica, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, y cualquier extensión analógica, aun por vía reglamentaria, de los supuestos taxativamente previstos en la ley, viola el principio constitucional de legalidad del tributo.

- No es compatible con nuestro régimen constitucional el decreto 2736/91, modificado por el decreto 949/92 en cuanto crea un hecho imponible distinto del previsto por la ley 17.741, y ni la circunstancia de su recíproca vinculación o parecido, ni el hecho de que el decreto sea de los llamados de necesidad y urgencia, impiden llegar a tal conclusión, pues el principio de legalidad en materia tributaria impone una limitación constitucional infranqueable para los decretos mencionados.

- Los motivos que impulsaron al dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado las medidas impuestas, y no se ha evidenciado que las mismas obedezcan a factores que comprometan el desarrollo económico del Estado, siendo la materia en debate de exclusivo resorte del Congreso, ya que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales.

- Corresponde que la Corte estudie tanto la procedencia del ejercicio presidencial de facultades legislativas en materia impositiva —sujetas a la existencia de una situación de emergencia— como asimismo, si en la especie se hallan presentes las circunstancias de hecho que justifican la adopción de decretos de necesidad y urgencia, examen este último, en el que no existen óbices para valorar la calificación de excepcionalidad y urgencia —método, por otra parte, reconocido en el precedente "Peralta"—, lo que no implica un juicio de valor acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, sino que deviene imprescindible para admitir o rechazar el ejercicio de la función legislativa por parte del Poder Ejecutivo.

- La ulterior remisión de los decretos impugnados al Congreso, dispuesta en el artículo 6 del 2736/91 y en el 32 del 949/92, no satisface el claro requerimiento constitucional de que sea ese órgano, y no otro, quien decida qué impuestos se crearán y quiénes deberán pagarlos, como tampoco lo satisfacería, la alegada consideración que el Congreso habría realizado de la incidencia del impuesto creado por los decretos en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía aprobando el presupuesto para el año 1993, por lo que no puede razonablemente atribuirse a dicho cálculo un sentido convalidatorio.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, 6 de junio de 1995.

Vistos los autos: **"Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo"**

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que confirmó la de primera instancia que había hecho lugar a la acción

de amparo, declarando la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anulado la intimación al actor realizada en aplicación de esas normas, la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario que fue concedido.

2º) Que para arribar a ese resultado el *a quo* desestimó los planteos referentes a la extemporaneidad del plazo previsto para la interposición de la demanda, a la vez que rechazó los relativos a la invocada falta de legitimación de la parte actora y la existencia de otras vías procesales aptas para el ejercicio de los derechos invocados. En cuanto al fondo de la cuestión sostuvo que los decretos 2736/91 y 949/92 crean impuestos, determinan los sujetos obligados al pago, fijan la base imponible y la alícuota correspondiente, modifican la ley 17.741 en lo que atañe a las facultades de inspección y verificación, tipifican infracciones y sanciones, erigiendo de tal modo al Instituto Nacional de Cinematografía en juez administrativo con facultades de control y fiscalización.

Sobre dicha base señaló que la solución de la controversia pasa por la pertinente aplicación del principio de legalidad tributaria y la reserva constitucional de ley formal para la imposición de tributos, imposibles de obviarse mediante el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

3º) Que contra lo así resuelto, la Procuración del Tesoro de la Nación dedujo el recurso extraordinario de fs. 68/99, con sustento en la tacha de arbitrariedad en el tratamiento de los siguientes tópicos: a) la cuestión atinente al cómputo del plazo para interponer el amparo; b) la idoneidad de la vía elegida, a la luz de otros remedios aptos para la tutela de los derechos que se dicen comprometidos; c) lo relativo a los actos propios de la actora. Expresa que la accionante, al inscribirse en los registros del organismo demandado y depositar los importes de impuestos percibidos en el mes de abril de 1992, convalidó con tales conductas la legalidad de las normas que ahora ataca; d) la legitimación del peticionario. Afirma que la actora nunca esgrimió como agravio la imposición de una presunta carga pública, tal como lo menciona el fallo en recurso, ya que sólo fundó su reclamo en la afectación de sus derechos de trabajar y ejercer industria lícita; e) los derechos federales que dicen afectados.

Sobre este último, expresa que la posibilidad de adicionar el impuesto al precio que percibe el actor pone de relieve que aquél no recae sobre su patrimonio, ya que su traslación despeja todo reproche con sustento en los derechos invocados y que tampoco existe afectación del derecho de trabajar y ejercer industria lícita, alegación que, por otra parte, hubiera exigido probar, cuando menos, el efecto de reducción de las locaciones que resultaría del traslado impuesto a los precios.

Desde otra perspectiva, sostiene que al declarar la inconstitucionalidad de los decretos cuestionados, la cámara ha efectuado una interpretación estrictamente estática de las disposiciones constitucionales, prescindiendo de una concepción dinámica, a la luz de lo sentado por la Corte en el caso “Peralta” (Fallos: 313:1513). Expresa que aun cuando es cierto que en materia de impuestos la Constitución dispuso para su creación la competencia exclusiva del Congreso Nacional ello no obsta, dentro de la dinámica que predica, a la aplicación de los “reglamentos de urgencia”; en los cuales se prescinde precisamente por su naturaleza, del proceso de la formación de las leyes en el sentido constitucional puro. Tales reglamentos, destaca, son válidos si se cumplen los requisitos que la Corte ha establecido en el aludido caso a saber: a) la existencia de una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar intereses vitales de la comunidad; b) que la ley tenga por finalidad proteger intereses generales y no individuales; c) que concurra el requisito de razonabilidad y d) que su duración sea limitada al tiempo indispensable para que desaparezcan las causas que originan la situación

de emergencia. Sin perjuicio de ello, alega que, con sustento en el fallo dictado por esta Corte en la causa R.210.XXIV "Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo", del 8 de septiembre de 1992, correspondía tener en consideración que el Poder Legislativo no era ajeno a la medida "en virtud de habérsele dado cuenta del decreto del Poder Ejecutivo.... El silencio del Congreso importaba una actitud convalidatoria de la decisión del poder político".

Añade, en el mismo orden de ideas, que corresponde conceptualizar a "la sanción de leyes posteriores que implican la ratificación del reglamento de necesidad y urgencia, por lo que la llamada aquiescencia silenciosa no consistiría exclusivamente en el silencio, sino en actos positivos posteriores que conduzcan a la conclusión de la ratificación".

En función de ello, y respecto de los decretos 2736/91 y 949/92 señala que el Congreso Nacional aprobó la ley 24.191 de Presupuesto Nacional, correspondiente al ejercicio del año 1993 (B.O. 30-12-92), en cuyo art. 47 se detallan en las planillas anexas al capítulo III los importes determinados en los arts. 1º y 2º de la ley citada, contemplándose en el art. 3º los gastos de financiamiento de los organismos descentralizados. Dentro de los organismos de tal carácter figura el Instituto Nacional de Cinematografía (art. 1º ley 17.741), "en cuyo presupuesto de gastos y recursos se contempló expresamente la incidencia de la recaudación derivada del impuesto del art. 24 inc. a) de la ley 17.741 y su aplicación conforme los decretos 2736/91 y 949/92". Ese cálculo de recursos constituye un expreso acto normativo del Poder Legislativo convalidatorio del tributo.

4º) Que con relación a los agravios reseñados en el primer párrafo del considerando precedente, el recurso resulta improcedente.

En efecto, en cuanto al punto de partida del plazo de 15 días, que establece el art. 2, inciso e), de la ley 16.986, debe recordarse que se trata de una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza —en principio— la intervención de esta Corte por la vía excepcional utilizada (Fallos: 310:2937; 312:1332, entre muchos otros). En el caso, no corresponde apartarse del señalado principio —a efectos de considerar el inicio del plazo de 15 días citado— pues el *a quo* pudo razonablemente entender que "el acto [de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione...] fue ejecutado" (arts. 1º y 2º, inciso e), con la intimación efectuada por la demandada mediante el acta de fs. 2 y no —en cambio— con el mero dictado de las normas generales en las cuales la intimación tuvo sustento.

Las circunstancias fácticas del *sub examine* difieren totalmente de las tenidas en cuenta por este Tribunal al dictar sentencia en Fallos: 307:1054 y fundan suficientemente el razonamiento del *a quo*, más allá de su acierto o error.

5º) Que, asimismo, en cuanto a la alegada existencia de otras vías procesales aptas que harían improcedente el amparo, cabe señalar que la mencionada existencia no es postulable en abstracto sino que depende —en cada caso— de la situación concreta de cada demandante, cuya evaluación, como es obvio, es propia del tribunal de grado.

Desde esta óptica, los argumentos de orden fáctico y procesal que el apelante formula, no tienen entidad suficiente para refutar los fundamentos del *a quo* ni para dilatar el control de constitucionalidad que constituye la primera y principal misión de esta Corte.

6º) Que, por otra parte, en cuanto a la invocada omisión de aplicar la doctrina de los propios actos en que habría incurrido el *a quo*, corresponde indicar que de las constancias de la causa no se desprende con nitidez que la actora haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el Poder Ejecutivo.

Así, ni la inscripción por parte de la actora en el registro que ordena crear el art. 4º del decreto 2736/91 —instrumentado por la resolución 38/92 del Instituto Nacional de Cinematografía—, ni el único pago del impuesto que parece haber efectuado aquélla, en las condiciones que expone a fs. 55, traducen una clara voluntad de someterse a las normas impugnadas en el *sub lite*. Por el contrario, dichos actos revelan —más bien— la intención de no quedar marginada del circuito de comercialización de videos.

En tales condiciones, el hecho de que el *a quo* no haya abordado expresamente el punto, no convierte en arbitrario el pronunciamiento, puesto que entre las facultades del tribunal de grado se encuentra la de seleccionar los agravios que tratará pudiendo omitir la consideración de aquéllos que repute inconducentes.

7º) Que, por fin, en lo concerniente a la alegada falta de legitimación de la actora, que el apelante sustenta en la circunstancia de que aquélla no es la obligada al pago, tampoco el agravio puede prosperar. En efecto, el sistema previsto en los decretos impugnados, emplaza al titular del video club como agente de percepción y, por ende, lo somete a una serie de obligaciones cuyo incumplimiento acarrea sanciones legales. Lo expuesto, por sí solo, evidencia el interés jurídico de la actora en hacer caer el régimen cuestionado.

8º) Que ello sentado y entrando en el examen de la tacha de inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, es dable advertir que la propia recurrente ha precisado que aquéllos pertenecen a la categoría de normas denominadas de "necesidad y urgencia" (fs. 90 y sgtes.).

9º) Que en tales condiciones, corresponde que esta Corte estudie tanto la procedencia del ejercicio presidencial de facultades legislativas en materia impositiva —sujetas a la existencia de una situación de emergencia— como asimismo, si en la especie se hallan presentes las circunstancias de hecho que justifican la adopción de decretos de necesidad y urgencia. Examen, este último, en el que no existen óbices para que esta Corte valore la calificación de excepcionalidad y urgencia —método, por otra parte, reconocido por esta Corte en el precedente "Peralta", ya citado—; lo que no implica un juicio de valor acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, sino que deviene imprescindible para admitir o rechazar el ejercicio de la función legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Es que el estudio de facultades como las aquí ejercidas por parte de aquel poder, guarda estrecha relación con el principio de la llamada "división de poderes", que se vincula con el proceso de constitucionalismo de los estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno.

10) Que el artículo 1 del decreto 2736/91, modificado por el decreto 949/92, establece que: "El impuesto establecido por el inc. a) del art. 24 de la ley 17.741 se aplicará además: a) A la venta o locación de todo tipo de videograma grabado destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuera su género; b) A la exhibición de todo tipo de películas, cualquiera fuera su género, a través de los canales de televisión abierta o por cable y en los videobares y/o en todo otro local en los que la misma se realice por cualquier medio". A su vez, el artículo 24 de la ley 17.741 determina que "El Fondo de Fomento Cinematográfico, cuya administración estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, se integrará: a) por un impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectúen. Los empresarios o entidades exhibidoras adicionarán este impuesto al precio básico de cada localidad. La aplicación, percepción y fiscalización de este impuesto estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, el que establecerá la forma y el plazo en que los responsables deberán ingresarlo, así como las normas de liquidación y multas por omisión o defraudación".

11) Que de las normas transcriptas surge con claridad que el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, ha extendido el hecho imponible creado por una ley a otro hecho imponible que es distinto y nuevo, aun cuando guarda relación con el primero, pues ambos se vinculan con la actividad cinematográfica, bien que de modo diverso.

12) Que, en fecha reciente, confirmando una tradicional línea de jurisprudencia, esta Corte resolvió —frente a un caso que guarda cierta similitud con el presente (E.35 XXIV. "Eves Argentina S.A. s/ recurso de apelación —I.V.A.", sentencia del 14 de octubre de 1993)— que era ajustada a derecho la sentencia apelada que había declarado inconstitucional el decreto allí impugnado, en cuanto éste importaba extender un impuesto a un supuesto distinto del contemplado por el legislador. Consideró, a mayor abundamiento, que cualquier extensión analógica, aun por vía reglamentaria, de los supuestos taxativamente previstos en la ley se exhibía en pugna con el principio constitucional de legalidad del tributo y que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones, de conformidad con los artículos 4, 17, 44 y 67 —texto 1853-1860— de la Constitución Nacional (considerandos 9º y 10, con cita de Fallos: 312:912 —y sus referencias— y 248:482; en la misma línea se ubican los pronunciamientos de Fallos: 303:245 y 305:134, entre muchos otros relativos al principio de legalidad en materia tributaria).

13) Que con arreglo a lo resuelto en la mencionada causa "Eves" y a los fallos que la antecedieron, no es compatible con nuestro régimen constitucional el decreto 2736/91, con las modificaciones introducidas por el 949/92, en cuanto crea un hecho imponible distinto del previsto por ley 17.741, sin que la circunstancia de su recíproca vinculación o parecido permita obviar los alcances del referido principio de legalidad. Ello acarrea también la consiguiente invalidez del acto impugnado en esta causa, mediante el cual se intimó a la actora a ingresar el tributo.

14) Que no obsta a la conclusión precedente el hecho de que el decreto sea de los llamados "de necesidad y urgencia". En efecto, aun cuando en el caso "Peralta" esta Corte reconoció la validez de una norma de ese tipo, ponderando la imposibilidad del Congreso para remediar una situación de grave riesgo social, ya en esa oportunidad se señaló que "en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inciso 2º), consustanciada con la forma republicana de 'gobierno'" (considerando 22). Se adelantó de tal modo una conclusión que se deriva directamente del principio de legalidad en materia impositiva, cual es la limitación constitucional infranqueable que supone esa materia para los decretos referidos, aun cuando se reconozca su validez respecto de otras materias y en las especialísimas circunstancias que precedieron el dictado del decreto 36/90.

Esa conclusión, por otra parte, resulta ahora corroborada por la Constitución Nacional, toda vez que si bien su art. 99 expresamente contempla entre las atribuciones del Poder Ejecutivo la de dictar decretos de necesidad y urgencia, prohíbe el ejercicio de tal facultad extraordinaria —entre otras— en materia tributaria (inc. 3º).

15) Que sin perjuicio de lo expuesto cabe advertir que los motivos que impulsaron el dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan. Es más, no se ha puesto en evidencia que las medidas impugnadas obedezcan a factores que comprometan el desarrollo económico del Estado. Sus argumentos, antes bien, reposan en la actividad de fomento de la cinematografía y la necesidad de proveer de recursos con ese fin

(V.145.XXIV "Video Cable Comunicación S.A. c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ varios", fallo del 27 de abril de 1993), sobre cuya conveniencia o inconveniencia no corresponde a esta Corte juzgar.

Más allá de señalar que es en todo caso al Congreso a quien le compete la eventual decisión política que entraña la creación de un impuesto con aquella finalidad, con arreglo a nuestro sistema constitucional de división funcional del poder, debe advertirse que el objetivo perseguido por las normas aquí cuestionadas, marca una diferencia sustancial con la situación ponderada en el citado caso "Peralta". Baste con recordar que allí se hizo alusión al "descalabro económico generalizado", el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional (considerandos 33 a 35), para advertir que soluciones adoptadas frente a tales extremos no pueden ser sin más trasladadas a otros de características por cierto diversas, en los que no se encuentren en juego valores semejantes. No se trata de desconocer facultades legislativas respecto de la materia sobre la que versan las normas impugnadas, ni siquiera de orden excepcional mas el Tribunal no advierte en ello situación alguna de riesgo social frente a la cual fuera menester adoptar medidas súbitas, cuya eficacia no sea concebible por medios distintos de los arbitrados (causa "Peralta", considerando 25).

16) Que, en tales condiciones, la ulterior remisión de los decretos impugnados al Congreso, dispuesta en el artículo 6 del 2736/91 y en el 32 del 949/92, no satisface el claro requerimiento constitucional de que sea ese órgano, y no otro, quien decida qué impuestos se crearán y quiénes deberán pagarlos. Tampoco lo satisfacería, por similares razones, la alegada consideración que el Congreso habría realizado de la incidencia del impuesto creado por los decretos en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía al aprobar el presupuesto para el año 1993. En efecto, no puede razonablemente atribuirse a dicho cálculo un sentido convalidatorio, ajeno a las finalidades de una ley presupuestaria, lo cual no importa abrir juicio sobre los efectos que una verdadera ratificación congresional hubiera podido tener respecto de la validez de esas normas.

17) Que, por tanto, la intimación impugnada por la actora reúne los recaudos que de conformidad con el artículo 1º de la ley 16.986 habilitan la procedencia de la acción de amparo, en la medida en que se sustenta en normas cuya inconstitucionalidad aparece manifiesta al momento de dictar la sentencia.

Por ello, se declara improcedente el recurso extraordinario en los aspectos tratados en los considerandos 4º a 7º; se lo declara formalmente procedente en los tópicos tratados en los considerandos 8º y siguientes y se confirma la sentencia de fs. 58/63. Con costas. Notifíquese y devuélvase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR *(en disidencia parcial)* — CARLOS S. FAYT — AUGUSTO CESAR BELLUSCIO *(por su voto)* — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI *(por su voto)* — ANTONIO BOGGIANO *(por su voto)* — GUILLERMO A. F. LOPEZ — GUSTAVO A. BOSSERT *(por su voto)*.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar la decisión de la instancia anterior que había hecho lugar a la acción de amparo, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anuló la intimación

efectuada al actor en aplicación de esas normas. Contra ese pronunciamiento la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

2º) Que el tribunal *a quo* estimó en primer lugar que el plazo del art. 2, inciso e), de la ley 16.986, no era obstáculo para la procedencia de la acción, puesto que la intimación de fs. 2 constituía el acto de autoridad —dictado en aplicación de las normas impugnadas— que afectaba concretamente los derechos del actor. Asimismo, y en atención a que el litigio no versaba sobre la repetición de un impuesto, consideró insustancial el agravio relativo a la falta de legitimación del actor, quien resultaba directamente obligado a satisfacer una carga pública, aun cuando pudiese trasladar la repercusión económica del impuesto al locatario o adquirente del video. La cámara descartó también la objeción atinente a la existencia de otras vías idóneas para dilucidar la controversia, pues entendió que la manifiesta inconstitucionalidad de la atribución ejercida por la administración determinaba que la cuestión pudiese decidirse como de puro derecho, sin necesidad de mayor debate ni de producción de pruebas y que, en este caso, dilatar la decisión sobre los graves temas sustanciales involucrados contrariaba la finalidad de la acción de amparo y desvirtuaba su eficacia.

En segundo lugar, y en cuanto al fondo, el *a quo* juzgó que el acto de autoridad nacional estaba viciado de nulidad pues era aplicación de normas que vulneraban de manera absoluta el principio de legalidad tributaria. El Poder Ejecutivo había detraído para sí una atribución que la Constitución Nacional reservaba de modo exclusivo al Congreso de la Nación, circunstancia que no admitía excepción ni siquiera cuando se invocasen razones de necesidad y urgencia.

3º) Que la Procuración del Tesoro de la Nación reclama la apertura del recurso extraordinario por vicio de arbitrariedad de sentencia y por cuestión federal típica, por cuanto la sentencia ha declarado la invalidez constitucional de los decretos 2736/91 y 949/92 (art. 14, inciso 1º, de la ley 48). Desde la primera de las perspectivas anunciadas el apelante cuestionó: a) el modo de computar el plazo previsto en el art. 2, inciso e, de la ley 16.986; b) la idoneidad de la vía procesal elegida; c) la omisión de cuestiones conducentes que le fueron oportunamente propuestas al *a quo*, como lo son, los propios actos de la actora que configurarían un sometimiento voluntario al régimen impugnado; d) la legitimación de la demandante para promover el amparo que dedujo.

En lo referente al segundo orden de agravios, el recurrente justifica el dictado de los decretos citados por las razones de necesidad y urgencia que se señalan en los considerandos de esas normas. Agrega que una interpretación dinámica de los principios constitucionales permite colegir que es válida la competencia ejercida por el Poder Ejecutivo, máxime cuando, como en el caso se cumplirían los requisitos fijados por este Tribunal en el precedente "Peralta" (Fallos: 313:1513). Sobre el particular señala que, con relación a los decretos impugnados, se dio cuenta de ellos al Congreso de la Nación quien —por otra parte los habría convalidado con el dictado de la ley 24.191 de Presupuesto Nacional—.

4º) Que con relación a los agravios reseñados en el primer párrafo del considerando precedente, el recurso resulta improcedente.

En efecto, en cuanto al punto de partida del plazo de 15 días, que establece el art. 2, inciso e, de la ley 16.986, debe recordarse que se trata de una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza —en principio— la intervención de esta Corte por la vía excepcional utilizada (Fallos: 310:2937; 312:1332, entre muchos otros). En el caso, no corresponde apartarse del señalado principio —a efectos de considerar el inicio del plazo de 15 días citado— pues el *a quo* pudo razonablemente entender que "el acto [de autoridad pública

que, en forma actual o inminente, lesione...] fue ejecutado" (arts. 1º y 2º, inciso e)) con la intimación efectuada por la demandada mediante el acta de fs. 2 y no —en cambio— con el mero dictado de las normas generales en las cuales la intimación tuvo sustento.

Las circunstancias fácticas del *sub examine* difieren totalmente de las tenidas en cuenta por este Tribunal al dictar sentencia en Fallos: 307:1054 y fundan suficientemente el razonamiento del *a quo*, más allá de su acierto o error.

5º) Que, asimismo, en cuanto a la alegada existencia de otras vías procesales aptas que harían improcedente el amparo, cabe señalar que la mencionada existencia no es postulable en abstracto sino que depende —en cada caso— de la situación concreta de cada demandante, cuya evaluación, como es obvio, es propia del tribunal de grado.

Desde esta óptica, los argumentos de orden fáctico y procesal que el apelante formula, no tienen entidad suficiente para refutar los fundamentos del *a quo* ni para dilatar el control de constitucionalidad que constituye la primera y principal misión de esta Corte.

6º) Que, por otra parte, en cuanto a la invocada omisión de aplicar la doctrina de los propios actos en que habría incurrido el *a quo*, corresponde indicar que de las constancias de la causa no se desprende con nitidez que la actora haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el Poder Ejecutivo. Así, ni la inscripción por parte de la actora en el registro que ordena crear el art. 4º del decreto 2736/91 —instrumentado por la resolución 38/92 del Instituto Nacional de Cinematografía—, ni el único pago del impuesto que parece haber efectuado aquélla, en las condiciones que expone a fs. 55, traducen una clara voluntad de someterse a las normas impugnadas en el *sub lite*. Por el contrario, dichos actos revelan —más bien— la intención de no quedar marginada del circuito de comercialización de videos.

En tales condiciones, el hecho de que el *a quo* no haya abordado expresamente el punto, no convierte en arbitrario el pronunciamiento, puesto que entre las facultades del tribunal de grado se encuentra la de seleccionar los agravios que tratará pudiendo omitir la consideración de aquellas que repute inconducentes.

7º) Que, por fin, en lo concerniente a la alegada falta de legitimación de la actora, que el apelante sustenta en la circunstancia de que aquélla no es la obligada al pago, tampoco el agravio puede prosperar. En efecto, el sistema previsto en los decretos impugnados, emplaza al titular del video club como agente de percepción y, por ende, lo somete a una serie de obligaciones cuyo incumplimiento acarrea sanciones legales. Lo expuesto, por sí solo, evidencia el interés jurídico de la actora en hacer caer el régimen cuestionado.

8º) Que en lo referente al tema de fondo propuesto ante el Tribunal, es decir, la validez constitucional de los decretos del Poder Ejecutivo 2736/91 y 949/92, mediante los cuales se extiende el impuesto creado por el inciso a del artículo 24 de la ley 17.741, a la venta o locación de videogramas, el recurso es procedente. Efectivamente, ha sido cuestionada la compatibilidad de las citadas normas federales con la Constitución Nacional y la decisión del *a quo* fue contraria a la validez de aquéllas (art. 14, inciso 1º, ley 48).

9º) Que mediante el dictado de la ley 17.741 de fomento de la actividad cinematográfica nacional, se estableció —en lo que interesa— un "...impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectúen. Los

empresarios o entidades exhibidoras adicionarán este impuesto al precio básico de cada localidad…" (art. 24, inciso a)).

Por su parte, el decreto 2736/91 dispuso en su art. 1º: "El impuesto establecido por el inciso a) del artículo 24 de la ley Nº 17.741, se aplicará además: a) A la venta o locación de todo videograma grabado, destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuere su género. Los editores, distribuidores y video clubes que efectúen tales operaciones, adicionarán en concepto de dicho tributo un DIEZ POR CIENTO (10%) al precio básico de cada venta o locación…".

Por último, el decreto 949/92, en su art. 3º sustituyó el art. 1º antes transcripto, por el siguiente: "…El impuesto establecido por el inc. a) del art. 24 de la ley 17.741 se aplicará además: a) A la venta o locación de todo tipo de videograma grabado destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuera su género…".

10) Que esta Corte, con referencia a las facultades tributarias que surgen de nuestra Constitución Nacional, ha expresado en un precedente paradigmático: "Que los principios y preceptos constitucionales —de la Nación y de la Provincia— son categóricos en cuanto prohíben a otro poder que el legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas y así el art. 17 de la Carta Fundamental de la República dice que: 'Sólo el Congreso Nacional impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º'; y el art. 67 en sus incs. 1º y 2º ratifica esa norma…".

"Que dichos preceptos cuya antigua filiación se encuentra en los Estatutos Ingleses de 'Tallagro non Concedendo', año 34 del Reinado de Eduardo I-1306 (art. 1º) de 'Derechos concedidos por Carlos I'—, año 1628; y 'Bill de Derechos' de Guillermo y María, año 1688, art. 4º; asimismo pueden referirse a las Costumbres, Pragmáticas y Códigos Españoles de los Siglos XIV y XV (confr. Martínez Marina, 'Teoría de las Cortes', t. II, Caps. XXX, XXXI, XXXII y XXXIII). En Estados Unidos y entre nosotros se considera de la esencia del gobierno representativo la exclusiva facultad legislativa para levantar impuestos y fijar los gastos del Estado".

"Que esta Corte Suprema, en su constante jurisprudencia, precisó en forma inconfundible ese concepto de la letra y el espíritu de las instituciones argentinas y en el fallo del t. 155, pág. 290 resumió esa jurisprudencia diciendo: 'Que entre los principios generales que predominan en el régimen representativo republicano de gobierno, ninguno existe más esencial a su naturaleza y objeto, que la facultad atribuida a los representantes del pueblo para crear las contribuciones necesarias para la existencia del Estado. Nada exterioriza más la posesión de la plena soberanía que el ejercicio de aquella facultad ya que la libre disposición de lo propio, tanto en lo particular como en lo público, es el rasgo más saliente de la libertad civil'. Todas las constituciones se ajustan a este régimen entregando a los Congresos o Legislaturas este privilegio exclusivo, pues, como lo enseña Cooley: 'en todo Estado soberano el Poder Legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez, el representante más inmediato de la soberanía'" (Fallos: 182:411).

11) Que en el mismo orden de ideas, el Tribunal resolvió que "de acuerdo a bien sentados principios de derecho público, ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones —arts. 4, 17, 44 y 67 de la Constitución Nacional—" (Fallos: 248:482).

También esta Corte ha dicho, con relación al principio de reserva de la ley tributaria, que éste es de rango constitucional y propio del Estado de Derecho y que únicamente admite que

una norma jurídica con la naturaleza de ley formal tipifique el hecho que se considera imponible y que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria.

No puede ser soslayado aunque se invoquen "pautas de política fijadas por las autoridades económicas" y la existencia "de un estado de calamidad económica interna", debido a que nuestro sistema constitucional supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas al deslinde de competencias fijado por la Ley Fundamental, predispuesto para garantizar una estabilidad calculable entre gobernantes y gobernados (Fallos: 294:152, considerando 18).

Por fin, en fecha reciente, el Tribunal ha reconocido una vez más el origen constitucional del principio de reserva o legalidad que rige en el ámbito tributario al reiterar, con cita expresa, la doctrina de Fallos: 248:482 ya transcripta (sentencia del 14 de octubre de 1993, dictada en los autos E.35.XXIV "Eves Argentina S.A s/ recurso de apelación-IVA", considerandos 9º, 10 y 11).

12) Que a la luz de la jurisprudencia reseñada y las ideas rectoras que la informan, resulta palmaria la inconstitucionalidad de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional impugnados en el *sub lite*, por cuanto la creación de todo tributo requiere que él emane del Poder Legislativo.

A ello no obsta el hecho de que en los considerandos del decreto 2736/91 se invoquen razones de "necesidad y urgencia". Aun cuando se admitiera que la Constitución Nacional en su redacción anterior a la reforma de 1994 otorgó implícitamente legitimidad a reglamentos de tal naturaleza, lo cierto es que ni en tal hipótesis los decretos de necesidad y urgencia serían idóneos para crear tributos, ante el modo categórico con que ha sido plasmado en la Carta Magna el principio de legalidad tributaria, cuyos rasgos surgen de la jurisprudencia citada.

La señalada reserva de facultades al Poder Legislativo en materia tributaria fue ratificada en la reciente reforma de la Constitución Nacional, ya que si bien se incorporó al nuevo texto del art. 99 la potestad del Poder Ejecutivo para emitir "decretos de necesidad y urgencia", se estableció la prohibición del ejercicio de tal facultad extraordinaria cuando se trate de normas que regulen materia tributaria.

13) Que no empece a lo antedicho la sanción de la ley de presupuesto 24.191, invocada por el apelante, puesto que de ella no surge ni expresa ni implícitamente la voluntad del legislador de imponer un tributo como el aquí cuestionado.

Por ello, se declara improcedente el recurso extraordinario en los aspectos tratados en los considerandos 4º a 7º; se lo declara formalmente procedente en los tópicos tratados en los considerandos 8º y siguientes y se confirma la sentencia de fs. 58/63. Con costas. Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — GUSTAVO A. BOSSERT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, admitió la acción de amparo interpuesta contra el Instituto Nacional de Cinematografía, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y estableció la nulidad de la intimación efectuada por esa entidad en aplicación de las normas consideradas de manifiesta ilegalidad. Contra ese pronunciamiento, la Procuración del Tesoro de la Nación dedujo el recurso extraordinario federal, que fue concedido por el auto de fs. 142.

2º) Que el tribunal *a quo* estimó en primer lugar que el plazo del art. 2, inciso e, de la ley 16.986, no era obstáculo para la procedencia de la acción, puesto que la intimación de fs. 2 constituía el acto de autoridad —dictado en aplicación de las normas impugnadas— que afectaba concretamente los derechos del actor. Asimismo, y en atención a que el litigio no versaba sobre la repetición de un impuesto, consideró insustancial el agravio relativo a la falta de legitimación del actor, quien resultaba directamente obligado a satisfacer una carga pública, aun cuando pudiese trasladar la repercusión económica del impuesto al locatario o adquirente del video. La cámara descartó también la objeción atinente a la existencia de otras vías idóneas para dilucidar la controversia, pues entendió que la manifiesta inconstitucionalidad de la atribución ejercida por la administración determinaba que la cuestión pudiese decidirse como de puro derecho, sin necesidad de mayor debate ni de producción de pruebas y que en este caso, dilatar la decisión sobre los graves temas sustanciales involucrados contrariaba la finalidad de la acción de amparo y desvirtuaba su eficacia.

En segundo lugar, y en cuanto al fondo, el *a quo* juzgó que el acto de autoridad nacional estaba viciado de nulidad pues era aplicación de normas que vulneraban de manera absoluta el principio de legalidad tributaria. El Poder Ejecutivo había detraído para sí una atribución que la Constitución Nacional reservaba de modo exclusivo al Congreso de la Nación, circunstancia que no admitía excepción ni siquiera cuando se invocasen razones de necesidad y urgencia.

3º) Que la Procuración del Tesoro de la Nación reclama la apertura del recurso extraordinario por vicio de arbitrariedad de sentencia y por cuestión federal típica, por cuanto la sentencia ha declarado la invalidez constitucional de los decretos 2736/91 y 949/92 (art. 14, inciso 1º, de la ley 48). Concretamente, y en lo concerniente a la procedencia de la vía elegida, el apelante aduce que la cámara ha prescindido de la ley y que ha omitido cuestiones conducentes que le fueron oportunamente propuestas, como los propios actos del contribuyente que, a su juicio, configurarían una conducta de sometimiento al régimen que obstaría al progreso de la pretensión. En cuanto a la inconstitucionalidad de los decretos, el recurrente justifica su dictado por las razones de necesidad y urgencia que se señalan en los considerandos de las normas. Agrega que una interpretación dinámica de los principios constitucionales permite colegir la validez de la competencia ejercida por el Poder Ejecutivo, máxime cuando, como en el caso, se cumplen los requisitos fijados por este Tribunal en el precedente "Peralta" (Fallos: 313:1513) y se ha "dado cuenta" al Congreso de la Nación, órgano que con su silencio y con el dictado de la ley 24.191 ha convalidado definitivamente la imposición del tributo cuestionado.

4º) Que el orden en que el recurrente propone sus agravios no responde a la lógica de la argumentación que corresponde desarrollar, habida cuenta de que el obvio carácter iuspublicista de la institución y su valor instrumental, es decir, el de instrumento ágil, eficaz y expeditivo para asegurar la vigencia cierta de los derechos constitucionales, obliga a centrar el examen en la conducta estatal que en "forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" derechos que la Constitución Nacional consagra en favor del actor. Precisamente, las cuestiones de orden procesal que el apelante reitera como fundamento del vicio de arbitrariedad, son construcciones técnicas que el legislador ha previsto para preservar los derechos esenciales que gozan de reconocimiento constitucional y no pueden ser interpretados de modo de desvirtuar los fines de la Ley Suprema. En este orden de ideas, esta Corte ha subrayado con especial énfasis que "es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales" (Fallos: 239:459; 241:291; 307:2174 considerando 10).

Por lo demás, corresponde señalar que de las constancias del expediente no se desprende que el contribuyente haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el órgano ejecutivo que puedan ser entendidos como una tácita renuncia al cuestionamiento ulterior de la norma. Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, se ha señalado que ni el inciso d, *in fine*, ni el inciso e, del art. 2 de la ley 16.986, pueden constituir una valla infranqueable a la tarea judicial de estudiar la concordancia del acto impugnado con la Constitución Nacional. Máxime si se considera que con la acción incoada no se enjuicia un acto único del pasado, sino una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de promover la acción y también en el tiempo siguiente (dictamen del Procurador General subrogante compartido por este Tribunal en Fallos: 307:2174). Ese criterio resulta confirmado por los nuevos textos constitucionales, que autorizan expresamente a los jueces a declarar la inconstitucionalidad de las normas fundantes del acto o la omisión lesiva (art. 43, primer párrafo, *in fine*).

En suma: mediante la acción de amparo el actor se resiste al pago de un impuesto creado por los decretos 2736/ 91 y 949/92, normas que fijan la base imponible, la alícuota correspondiente y erigen al Instituto Nacional de Cinematografía como "juez administrativo" y autoridad de fiscalización y control. Los argumentos de orden procesal que el recurrente reitera en el capítulo V de su presentación (fs. 75 vta./89 vta.) no tienen entidad suficiente para refutar los fundamentos del *a quo* ni para dilatar el control de constitucionalidad que constituye la primera y principal misión de este Tribunal. Si bien este amparo se halla regido por la ley 16.986, cabe destacar que la reforma constitucional —en la norma antes citada— ratifica la importancia primordial que el orden jurídico otorga a los instrumentos idóneos para restablecer el goce pleno de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución, los tratados y las leyes.

5º) Que los considerandos del decreto 2736/91 expresan: "Que la crisis terminal del cine nacional amenaza con la desaparición inminente de un medio interno y de un representante externo de nuestra cultura nacional, a cuyo florecimiento contribuyen los países desarrollados del mundo, realidad angustiosa ésta que ya no puede esperar el tiempo que demandaría la sanción de una ley por el Honorable Congreso de la Nación que le pusiera remedio"... Que lo expuesto califica como urgente la situación descripta, requiriendo inexcusablemente la adopción en forma inmediata de las soluciones de fondo tendientes a impedir los graves perjuicios que acarrearían una mayor demora en su implementación".

Por su parte, el memorial del recurrente expresa claramente que estamos en presencia de reglamentos de necesidad y urgencia, cuya invalidez ha sido declarada por el *a quo* en razón de haber incurrido en una interpretación estrictamente estática de las disposiciones constitucionales, que prescinde de la concepción dinámica adoptada recientemente por este Tribunal en la causa "Peralta" (fs. 90 y siguientes).

6º) Que los decretos en cuestión fueron dictados con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 que incorporó la facultad excepcional y limitada del presidente de la Nación de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (art. 99, inciso 3, párrafo tercero), por lo que el control de su constitucionalidad debe hacerse según las normas fundamentales vigentes al tiempo de la aplicación de las disposiciones impugnadas por manifiesta ilegalidad.

7º) Que nuestro sistema constitucional tiene su fuente originaria en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica —es decir, una constitución rígida que adopta el principio del constitucionalismo liberal clásico de la división de poderes— y reposa en la independen-

cia de un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo presidencial y un Poder Judicial que ejerce el control de constitucionalidad.

Por el contrario, los sistemas de gobierno de origen parlamentario establecen un lazo racional de equilibrio entre la asamblea —que genera al gobierno desde su seno y puede desplazarlo en caso de pérdida de confianza— y el gobierno, que puede asumir en forma más o menos limitada y excepcional una porción de la competencia propia del parlamento.

8º) Que no puede ignorarse esta dependencia en ocasión del estudio de la regulación que los decretos de necesidad y urgencia han recibido en los textos constitucionales europeos.

Por ejemplo, el art. 77 de la constitución italiana del 1 de enero de 1948 establece: "No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria. Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisorias con fuerza de ley, deberá presentarlas el mismo día para su conversión a las Cámaras que, incluso si se hallan disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán con tal objeto dentro de los cinco días siguientes. Los decretos perderán eficacia desde el principio si no fueren convertidos en ley dentro de los sesenta días de su publicación...".

También el artículo 86 de la constitución española del 31 de octubre de 1978 dice: "1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título primero, al régimen de las comunidades autónomas, ni al derecho electoral general. 2. Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario...".

En ambos casos el contrapeso de esta posibilidad del Poder Ejecutivo de detraer para sí —en ciertas condiciones excepcionales que él mismo define— una porción de la competencia confiada al parlamento, reside en el principio básico del régimen parlamentarista, a saber, la responsabilidad del gobierno ante la asamblea, que puede constitucionalmente obligarlo a dimitir. Ello es así incluso en el supuesto de la monarquía parlamentaria española, en donde la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad (art. 56.3); el principio no pierde vigencia pues los decretos que emite el Rey son acordados en Consejo de Ministros y es el gobierno, que debe refrendar sus actos (art. 64), el que responde políticamente ante las Cortes, goza de la facultad del art. 86 y puede ser destituido en caso de que el congreso le niegue su confianza (art. 114 C.E.).

9º) Que las prerrogativas excepcionales otorgadas al presidente por el art. 16 de la Constitución francesa de la V República (J.O. del 5 de octubre de 1958 y reforma introducida al artículo 6º en 1962), no desvirtúan sino que corroboran las conclusiones precedentes.

Establece el art. 16: "Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los poderes

públicos constitucionales esté interrumpido, el presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los presidentes de las asambleas y el Consejo Constitucional. Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje. Estas medidas deberán estar inspiradas en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios de cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado a este respecto. El Parlamento se reunirá de pleno derecho. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de poderes excepcionales".

A partir de 1962 el Presidente de la República es legitimado por el sufragio universal al igual que la asamblea y ello ha fortalecido su papel en el ejercicio del poder público. Es independiente por su origen del gobierno, con el que, sin embargo, ejerce en común el poder de legislar por vía de decretos de necesidad y urgencia o delegados (arts. 16 y 38 de la Constitución). Sólo el Gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional y se mantiene con su voto de confianza (arts. 49 y 50). Por su parte, únicamente el presidente tiene, con ciertos límites, la facultad de disolver la Asamblea Nacional (art. 12).

En este nuevo equilibrio en donde el parlamento parece haber perdido fuerza frente a la figura presidencial, la reglamentación de las atribuciones excepcionales del jefe del ejecutivo mediante un texto explícito de entidad constitucional representa una limitación y no una extensión respecto de lo que fue la práctica constitucional francesa bajo la vigencia de la ley del 25 de febrero de 1875, en épocas en que —por la responsabilidad del jefe del estado ante las dos cámaras, en cuyo seno era elegido—, no había necesidad de someter el decreto al control parlamentario en un plazo determinado ni existía una delimitación previa en cuanto a la materia (Gouet Ivon, "La question constitutionnelle des prétendus décrets-lois", Dalloz, Paris, 1932).

10) Que la Constitución de los Estados Unidos, por el contrario, no prevé que el presidente se atribuya la función de emitir decretos legislativos.

Sin embargo, la actuación del Poder Ejecutivo como órgano preeminente se vio favorecida por la crisis de 1929 y por la emergencia de la segunda guerra mundial.

Sobre la cuestión en debate, el pensamiento de la Corte Suprema norteamericana es que a falta de una delegación expresa, la aptitud del Poder Ejecutivo para ejercer por sí facultades legislativas es limitada. Incluso durante la guerra de Corea, la Corte descalificó constitucionalmente una medida presidencial que detraía para sí una zona de competencia del Congreso. Al considerar si la decisión unilateral del presidente Truman (executive order 10340, 17 Fed. Reg. 3139. Corwin Edward, La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual, Ed. Fraterna S.A., 1987, pág. 260, nota 34) de incautar las fábricas de acero para evitar una huelga nacional e incrementar la producción invadía la esfera del legislativo, la Corte Suprema explicó que los poderes del presidente se limitaban a los razonablemente implícitos en la Constitución o en las leyes del Congreso. Al no encontrar ninguna autorización dentro de la Constitución o en las leyes para tal acción, la Corte falló que el presidente había excedido sus facultades y había invadido el ámbito de la legislatura (Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579-1952).

El fundamento del juez Black, que expresó la opinión de la Corte —contó con el respaldo de otros cuatro miembros— fue simple y evidente: la Constitución ha dado el Poder Legislativo al Congreso y ha dado al Ejecutivo otros poderes, que no incluyen precisamente el de legislar; en atención a que la intervención de las plantas siderúrgicas constituía el ejercicio de una facultad comprendida en las funciones propias del Congreso, la medida excedía la autoridad del

presidente y era constitucionalmente nula (a menos que el Congreso hubiese delegado tal facultad, hipótesis que no se configuraba en el caso) (Rehnquist William H., "The Supreme Court, how it was, how it is", William Morrow and Co. Inc., New York, 1987, capítulos 2 y 3, especialmente pág. 93).

11) Que los ejemplos precedentes apoyan la afirmación de que el espíritu y la letra del texto constitucional argentino vigente con anterioridad a la reforma de 1994 —inspirado en el modelo norteamericano—, no admitía la validez del dictado por el presidente de la Nación de decretos-leyes que invadieran áreas de competencia legislativa. Como se fundará más adelante, tampoco el texto del art. 99 de la Constitución Nacional reformada da legitimidad a los decretos 2736/91 y 949/92.

12) Que en el *sub lite* no se trata de atribuciones ejercidas por el Poder Ejecutivo en un supuesto de silencio de la Constitución, sino precisamente en una materia en la que el poder constituyente se ha expresado claramente en el sentido de atribuir una exclusiva y excluyente competencia al Poder Legislativo. "Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º" (art. 17 de la Constitución Nacional). "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones..." (art. 44 del texto vigente con anterioridad a la reforma; art. 52 de la Ley Fundamental).

Afirmaba Juan Bautista Alberdi: "El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del tesoro público puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado el país" (Obras completas, Ed. 1886, tomo IV, Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853, parte tercera, capítulo V, pág. 434).

Si bien el poder impositivo hace a la soberanía de una Nación, son conceptos que se encuentran en distintos planos pues la soberanía se ejerce en el poder constituyente y el poder impositivo es uno de los tantos poderes constituidos que se hallan subordinados a la Constitución. Y la Ley Suprema de la Nación consagra el principio de legalidad fiscal, esto es que la creación de los tributos —impuestos, contribuciones especiales o tasas— es una atribución exclusiva del Poder Legislativo —Congreso Nacional, legislatura provincial o por vía de delegación, cuerpo deliberativo municipal—; por lo que el poder administrador no puede recaudar ninguna contribución que no haya sido creada por acto legislativo formal.

Destaca Joaquín V. González que el "más importante de los caracteres de este poder de imposición es el ser exclusivo del Poder Legislativo, como representante más inmediato de la soberanía del pueblo" (Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, 1897, Nº 429, pág. 463). Incumbe al Poder Judicial, al juzgar los casos que se le planteen, apreciar si los tributos satisfacen el requisito de legalidad y, en caso contrario, declarar su inconstitucionalidad por falta de causa jurídica.

13) Que en modo alguno la doctrina nacional que es citada en los considerandos del decreto 2736/91 avala el ejercicio de las atribuciones que aquí se controvierten. Las ideas de Joaquín V. González sobre el principio de legalidad tributaria que se citan en el considerando precedente son de una claridad irrefutable y, por lo demás, en cuanto a los reglamentos generales que invaden la esfera legislativa, el pensamiento del insigne jurista se completa con lo siguiente: "... entonces, la ulterior aprobación de sus decretos por el Congreso da a estos el carácter y fuerza de leyes" (Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, 1897, pág. 583). Por su parte Rafael Bielsa (Derecho Constitucional, 2da. edición, 1954) expresa que el llamado decreto-ley sólo pue-

de justificarse por la necesidad súbita de proveer a una función de inmediata ejecución; si no hay necesidad o urgencia y el Poder Ejecutivo considera útil establecer una norma, él debe limitarse a presentar un proyecto de ley o a solicitar autorización legislativa, la que solamente puede darse en forma de ley. Si hubiera tal circunstancia de necesidad o urgencia, el decreto debe disponer expresamente la sumisión al Congreso para su aprobación. Si falta esa disposición, incluida en su texto, el decreto es nulo por incompetencia del Poder Ejecutivo ya que esa extralimitación lo hace inconstitucional (págs. 534/535).

14) Que resulta significativo que en los casos de Fallos: 11:405 y 23:257 (también citados en los considerandos del decreto 2736/91), los actos de naturaleza legislativa del órgano ejecutivo habían sido, al tiempo de juzgamiento, convalidados por el Congreso de la Nación.

Los ejemplos que registra la historia de nuestra organización constitucional sobre casos en los que el Poder Ejecutivo dispuso sobre materias propias del Congreso, revelan que aquél sometió las normas dictadas por razones de urgencia a la ratificación del órgano constitucionalmente competente. Así, el decreto del 8 de junio de 1854, de creación de las mensajerías nacionales, fue ratificado por ley 52 del 2 de octubre de 1855; el decreto del 15 de enero de 1856 fue ratificado por ley 63 del 16 de junio de 1856; el decreto del 12 de abril de 1857 dio lugar a la ley 109 del 29 de junio de 1857; el decreto del 25 de enero de 1858 sobre derechos de importación para el aguardiente de caña, dio lugar a la ley 188 del 15 de septiembre de 1858; los decretos del 5, 7 y 9 de marzo de 1891 dictados por el presidente Carlos Pellegrini fueron convalidados por ley 2782; el decreto del 22 de marzo de 1915 mencionado por Rafael Bielsa en la obra citada en el considerando precedente (págs. 534 y 537) fue ratificado por ley 9665. Por su parte, el decreto del 31 de mayo de 1861, que afectaba gravemente el derecho de propiedad —dispuso que en las Aduanas de la República no se recibirían en pago de derechos los libramientos, bonos, billetes de tesorería ni ningún documento del gobierno de los que antes se utilizaban a tales efectos— causó tal clamor en la opinión pública y en el Congreso —ver reseña en Silva, El Poder Legislativo de la Nación Argentina, T. V, 1943, pág. 876— que el Poder Ejecutivo lo dejó sin efecto y lo sustituyó por otro del 2 de junio de 1861, que decía en su artículo 1º: "Represéntese al soberano Congreso Legislativo Federal, el estado de escasez de fondos del tesoro nacional, y el estado y circunstancias que rodean al Poder Ejecutivo, para que se digne arbitrar los recursos necesarios" (ver reseña en el capítulo V del dictamen del Procurador General en la causa publicada en Fallos: 312:555).

En el caso publicado en Fallos: 2:88, esta Corte desestimó la apertura de un recurso extraordinario en el cual se cuestionaba la falta de aplicación por el *a quo* de un decreto-ley del Presidente Mitre del 19 de noviembre de 1862. Dijo en esa oportunidad este Tribunal: "…este decreto…no ha recibido la sanción del Congreso, y no puede por consiguiente ser considerado ley de la Nación, respecto de aquellas disposiciones que no se contienen en los Tratados que en él se recuerdan, como implícitamente se reconoce en su artículo final, en el cual se manda someterlo oportunamente a la consideración del Congreso para lo que hubiere lugar" (considerando 2º).

Los casos que han sido citados —que no involucraron el principio de legalidad tributaria— no pueden servir de justificación histórica de una práctica ilegítima, toda vez que se evitó el control de constitucionalidad a través de una rápida ratificación por el Congreso mediante la sanción de una ley en sentido formal y material.

En este orden de ideas, es irrelevante la sanción de la ley de presupuesto 24.191, que invoca el recurrente, pues —sin que sea necesario entrar en otras consideraciones— de ella no surge la voluntad del Congreso de imponer un tributo como el que se cuestiona en autos, lo cual obsta a toda argumentación.

15) Que cabe concluir que la Constitución Nacional, en su redacción anterior a la reforma de 1994, no legitimó el dictado de decretos que, invocando razones de necesidad y urgencia, detrayeran competencias propias del Congreso. Menos aún puede admitirse tal facultad en el caso *sub examine* en que el Poder Ejecutivo ha pretendido hacer uso de supuestas atribuciones para crear tributos, en abierta violación al principio de legalidad tributaria, celosamente protegido en la jurisprudencia del Tribunal (Fallos: 182:411; 248:482; 294:152).

16) Que las conclusiones anteriormente expuestas han venido a ser confirmadas por la reforma constitucional de 1994, ya que el nuevo art. 99, inc. 3, segundo párrafo, establece en términos categóricos que "el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo".

Cierto es que los párrafos siguientes regulan el dictado de decretos de necesidad y urgencia, mas con tres requisitos: 1º) que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes; 2º) que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos; 3º) que se siga un procedimiento especial en el dictado del decreto y en su sometimiento a la consideración del Congreso. Por tanto, aun en esos supuestos de extrema excepcionalidad al principio de no ejercicio de atribuciones legislativas por el Poder Ejecutivo, se ha mantenido el de legalidad tributaria vulnerado en los decretos puestos en cuestión. De ahí que dichos decretos habrían sido constitucionalmente inválidos aun en el caso de haber sido dictados después de la vigencia de la reforma.

17) Que, finalmente, la voluntad legislativa que se ha plasmado en la creación del impuesto contemplado en el artículo 24, inciso b) , de la ley de fomento de la cinematografía nacional —redacción dada según el artículo 11 de la ley 24.377, publicada el 19 de octubre de 1994—, no tiene incidencia alguna en las conclusiones a que se ha arribado atinentes a la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92. En efecto, por una parte, la ley no podría crear retroactivamente un tributo sin afectar el art. 17 de la Constitución; por otro, los nuevos textos constitucionales han definido que la nulidad de las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo es "absoluta e insanable" (art. 99, inciso 3, párrafo segundo, de la Carta Magna).

18) Que las consideraciones precedentes son fundamento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y la ilegalidad manifiesta de los actos que el instituto demandado ha concretado respecto del actor con sustento en las normas viciadas.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario sólo en cuanto a la cuestión federal típica involucrada y se confirma el fallo de fs. 58/63. Con costas. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Aministrativo Federal que confirmó la de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo, declarado la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anulado la intimación al actor por haber sido realizada en aplicación de esas normas, la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

2º) Que la apelante formula un conjunto de agravios relativos a la procedencia formal de la acción de amparo. Respecto de ellos, y sin perjuicio del análisis de cada uno que se hará seguidamente, el recurso extraordinario es improcedente, pues remiten a la consideración de cuestiones de hecho y prueba y derecho procesal, ajenas por su naturaleza al marco de esta instancia, sin que se advierta la arbitrariedad alegada.

Por otra parte, en cuanto al fondo, se agravia de la inconstitucionalidad declarada por la cámara y sostiene que no existe en autos la ilegalidad manifiesta requerida como requisito de fondo para la procedencia del amparo por el artículo 1º de la ley 16.986. Respecto de esta queja el recurso procede, pues existe cuestión federal en los términos del artículo 14 inciso 1º de la ley 48, ya que ha sido cuestionada la validez de normas de carácter federal —los decretos 2736/91 y 949/92— y la decisión fue contraria a aquélla.

3º) Que, en consecuencia, los agravios referentes a la interpretación del artículo 2º inciso e) de la ley 16.986 no pueden prosperar de conformidad con la jurisprudencia según la cual las cuestiones de orden procesal, aun regidas por leyes federales, no autorizan la intervención de esta Corte por la vía del recurso extraordinario, sin que en el caso corresponda hacer excepción a tal principio pues la cuestión fue resuelta por la cámara sobre la base de una inteligencia posible de aquel precepto. No obstante, los contenidos del debate y de las opiniones volcadas en este acuerdo tornan aconsejable elucidar los fundamentos de esta conclusión.

4º) Que el tribunal cuya sentencia fue objeto de apelación ante esta Corte, resolvió al respecto que: "el plazo para interponer el amparo debe computarse desde la intimación al actor, puesto que, en esa oportunidad, se concretó el real perjuicio que ahora se pretende evitar" (confr. el considerando III). El inciso e) del artículo 2º de la ley de amparo establece que la acción no será admisible cuando: "la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse".

5º) Que esta Corte sostuvo que el resguardo del derecho de defensa exige que el plazo se cuente a partir del momento en que el interesado pudo objetivamente conocer la ley impugnada, que no es otro que el de su publicación (Fallos: 307:1054). De acuerdo con dicho criterio, pareciera *prima facie* que el amparo no podría prosperar, puesto que, como destaca el voto disidente del fallo apelado, cuando la demanda fue interpuesta ya habían transcurrido varios meses desde la publicación de los decretos cuestionados. Más aún, el demandante no sólo había podido objetivamente conocerlos, sino que además lo había hecho efectivamente, pues se inscribió en el registro creado en cumplimiento de sus disposiciones, con una antelación también superior a los 15 días respecto de la presentación de la demanda. Todo ello conduciría, a criterio del apelante, a la descalificación de la sentencia apelada por arbitrariedad.

6º) Que, sin embargo, la cámara ha realizado una interpretación posible de la norma en cuestión que, además, no necesariamente se contradice con lo resuelto por esta Corte en Fallos: 307:1054. Ello es así, pues el amparo fue reconocido contra todo acto que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos tutelados por la Constitución, los tratados y las leyes (artículo 43 de la Constitución Nacional y 1º de la ley 16.986). La cámara pudo, por lo tanto, entender válidamente que lo que en forma actual lesionó los derechos del actor fue el acto del Instituto Nacional de Cinematografía por el cual se lo intimó a regularizar su situación, bajo apercibimiento de aplicación de las penalidades previstas en la legislación vigente, y que a ese acto se refiere también el inciso e) del artículo 2º de la ley, cuando ordena que el plazo de 15 días se cuente "a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse" (confr. también lo decidido por la sala IV de

la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa V.94. XXVI "Video Club Sabbas c/ Instituto Nacional de Cinematografía", considerando IV del voto de la mayoría).

Lo cual no enerva de por sí la consiguiente impugnación de los decretos 2736/91 y 949/92, en la medida en que la intimación constituye un acto de aplicación de ellos.

7º) Que es razonable afirmar, entonces, que en la economía de la ley de amparo existe una distinción entre acto y norma en la cual se sustenta el acto. Sin perjuicio de lo actualmente dispuesto por el artículo 43 de la Constitución, el inciso d) del artículo 2º de la ley de amparo es claro en este sentido cuando declara que la acción no será admisible si la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas. Y la diferenciación referida ha sido también tenida en cuenta en la sanción de la reforma constitucional pues, según el citado artículo 43, "En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva".

En relación al *sub lite*, una cosa es el acto de intimación al video club, y otra los decretos en virtud de los cuales aquél se llevó a cabo.

8º) Que cabe concluir, por todo ello, que no es arbitraria la sentencia apelada en cuanto interpretó que el inciso e) del artículo 2º se refiere al acto de intimación y que a partir de su acaecimiento debe contarse el plazo en él establecido.

9º) Que lo expuesto no supone excluir la posibilidad de interpretar que, en la medida en que la vigencia de los decretos 2736/91 y 949/92 habría constituido ya de por sí un acto —de alcance general— que lesionaba en forma aunque no actual, sí inminente (confr. Fallos: 313:344, considerando 13), los derechos del actor, éste podría haber interpuesto su demanda con antelación al acto de intimación, en cuyo caso el plazo de 15 días debería haberse contado desde la publicación de las normas, con arreglo a lo resuelto en Fallos: 307:1054. Esta inteligencia del inciso e del artículo 2º es, por otra parte, la que mejor resguarda el derecho constitucional de defensa en juicio para cuyo más efectivo servicio se reglamentó por ley la garantía reconocida por esta Corte a partir del célebre caso Siri y actualmente tutelada por la Constitución formal (artículo 43).

10) Que, por las razones manifestadas, el modo en que se resuelve este punto no importa contradicción con lo decidido en Fallos: 307:1054; sobre todo si se tienen en cuenta las particularidades en las que se inscribió ese pronunciamiento. Se trataba de la impugnación, por la vía del amparo, de la ley 23.115 que determinó que a partir de su promulgación quedarían anuladas de pleno derecho todas las denominadas confirmaciones de profesores universitarios y los beneficios de la estabilidad en el cargo obtenidos por aplicación de una ley del gobierno de facto. El Tribunal consideró arbitraria la sentencia de cámara que había computado el término del artículo 2º inciso e) desde la promulgación de la norma y sostuvo que el derecho de defensa del interesado "exige que el plazo se cuente a partir del momento en que aquél pudo objetivamente conocer la ley 23.115, que no es otro que el de su publicación" (cons. 4º *in fine*).

En tales condiciones, el criterio que ahora se pretende esgrimir para rechazar la acción de amparo, fue sostenido con la finalidad contraria, en un caso en el que sólo se impugnaba un acto de alcance general de efectos aparentemente automáticos. Todo ello entraña relevantes diferencias que impiden la mecánica aplicación al presente de la regla sobre cuya base se resolvió el caso registrado en Fallos: 307:1054.

11) Que cabe examinar otros agravios del recurrente dirigidos a cuestionar la procedencia de la acción de amparo que impedirían, a su criterio, el tratamiento de la cuestión de fondo. Respecto de los referentes a la existencia de otras vías y a la legitimación de la demandante en orden a lo dispuesto por el artículo 5º de la ley 16.986 no refutan todos y cada uno de los argumentos del fallo apelado, por lo que el recurso extraordinario es improcedente respecto de ellos.

12) Que el agravio relativo al sometimiento voluntario de la actora al régimen de los decretos que pretende impugnar, en razón de haberse inscripto en el registro instituido por uno de éstos y de haber ingresado una cuota del gravamen, tampoco puede prosperar, pues la determinación de la voluntariedad de dicho sometimiento remite, en el *sub lite*, a circunstancias fácticas cuya ponderación excede el marco de esta instancia, de conformidad con la jurisprudencia según la cual las cuestiones de hecho y prueba son, en principio, ajenas al recurso extraordinario.

13) Que la referida distinción entre acto y norma en que se sustenta remite a una limitación que podría ser gravitante para el caso. Tiene dicho esta Corte que "si el acto u omisión se sustentan en una norma general —ley, decreto, ordenanza, etc.— no exhiben, como regla, arbitrariedad o ilegalidad notorias" (Fallos: 306:1253 pág. 1263). Y, en consonancia con ello, el artículo 2º inciso d) de la ley 16.986 establece que el amparo es inadmisible cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas. No obstante, el Tribunal ha resuelto hacer excepción a esa regla y declarar la inconstitucionalidad de ese tipo de normas en casos en que ellas suponían una palmaria violación de derechos o garantías constitucionales (Fallos: 267:215 y 306:400 voto de la mayoría y voto concurrente de los jueces Belluscio y Petracchi). Y, en otras oportunidades, analizó la constitucionalidad de normas generales en procesos de amparo, concluyendo que las que sustentaban el acto impugnado no entrañaban una patente violación de garantías constitucionales (Fallos: 306:1253 y 307:747, entre otros). Así en el caso "Peralta" se afirmó que "el art. 2º, inc. d) de la ley 16.986 halla su quicio constitucional en tanto se admita el debate de inconstitucionalidad en el ámbito del proceso de amparo, cuando en el momento de dictar sentencia se pudiese establecer si las disposiciones impugnadas resultan o no clara, palmaria o manifiestamente violatorias de las garantías constitucionales que este remedio tiende a proteger" (del considerando 13). Esta consolidada jurisprudencia fue acogida por la reciente reforma de la Constitución Nacional (confr. el artículo 43 citado).

En tales condiciones, nada impide el análisis de la validez de los decretos en los cuales se sustenta el acto impugnado ni su eventual declaración de inconstitucionalidad. En efecto, el Tribunal cuenta actualmente con los elementos de juicio necesarios y suficientes para llevar a cabo dicho cometido, sin que se observen razones para dilatar la resolución de un problema que excede el marco de un planteo patrimonial del actor, pues afecta esencialmente los derechos de todos los habitantes de la Nación dado que involucra la preservacion de las instituciones fundamentales de la República.

14) Que corresponde abordar, entonces, el agravio de fondo planteado por el recurrente, relativo a la validez constitucional de los decretos 2736/91 y 949/92. Sobre este tema, la cámara afirmó que la materia tributaria está reservada al Congreso en forma exclusiva, por lo cual no es posible justificar que el Poder Ejecutivo se arrogue facultados legislativas como lo hizo mediante el dictado de los decretos impugnados. Agregó que el respeto del principio constitucional de reserva de la ley tributaria no admite excepción ni siquiera dentro de un criterio amplio sobre la validez de los reglamentos de urgencia.

15) Que el Subprocurador del Tesoro de la Nación sostiene en el recurso extraordinario que la cámara realizó una interpretación estática de la Constitución ya que, si bien considera cierto que ésta reserva al Congreso la creación de los tributos, no existirían razones para exceptuar esta materia de la doctrina general sobre los reglamentos de urgencia. De acuerdo con ella, y con los alcances que, a criterio del apelante, le asignó este Tribunal en el caso "Peralta", los decretos impugnados serían válidos, ya que la necesidad y urgencia invocadas permitirían omitir los procedimientos que la Constitución prevé para circunstancias normales. Agrega que, en razón de que el Poder Ejecutivo dio cuenta de lo actuado al Congreso, la validez de los decretos se halla asegurada a tenor de lo resuelto por esta Corte en la causa R.210.XXIV "Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo", sentencia del 8 de septiembre de 1992. Más aÚn, afirma, el Congreso no se limitó a una aquiescencia silenciosa sino que, mediante actos suyos posteriores, ratificó la validez de las normas. Argumenta que ello ocurrió mediante la sanción de la ley 24.191, de Presupuesto Nacional, correspondiente al ejercicio del año 1993, que contempló la incidencia del tributo creado por los decretos de marras en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía.

16) Que el apelante considera que el dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 se realizó respetando los requisitos de validez impuestos por la doctrina y la jurisprudencia a los reglamentos de urgencia. En este sentido, entiende que los decretos apuntan a salvaguardar la vigencia de los importantes valores culturales que subyacen a la actividad cinematográfica ya que, de lo contrario, ocurrirían "gravísimas consecuencias, peores aún que las calamidades naturales o económicas, pues estas dos últimas pueden ser superadas y revertidas mientras que la pérdida cultural es irreversible" (fs. 94 vta.). Afirma que el "interés vital para la comunidad y el Estado" que entraña la subsistencia de la cinematografía nacional "se encontraba, al momento del dictado de los decretos cuestionados, en serio riesgo de extinción" (fs. 95). Explica que ello era consecuencia de que dicha actividad se financiaba mediante el impuesto creado por la ley 17.741 (artículo 24, inciso a), aplicable sólo respecto de salas de cine; y dado que éstas habrían sido desplazadas por otros medios tecnológicos de difusión, la recaudación del tributo cayó notablemente. Entonces, continúa, para paliar dicha situación de emergencia el Poder Ejecutivo no tuvo más remedio que dictar los decretos 2736/91 y 949/92, y extender el hecho imponible de aquel tributo a otras actividades audiovisuales que conformarían un todo inescindible con la cinematográfica propiamente dicha. Destaca que las vías legislativas normales no eran aptas para erradicar la crisis aludida, que requería soluciones urgentes.

Por otra parte, señala que el exiguo porcentaje de la alícuota prevista en los decretos asegura la razonabilidad de la restricción patrimonial que ellos significan. Además, explica, que: "el impuesto se adiciona al precio, resultando pagado en definitiva por el que alquila el videograma, no surgiendo daño para quien lo arrienda como locador... No es irrazonable por otra parte que la difusión del cine nacional sea financiada por espectadores de películas, pues de tal manera se obtiene una financiación genuina que no requiere de fondos del Tesoro Nacional ..." (fs. 97/97 vta.). Por último, en lo referente, al límite temporal de vigencia de las normas afirma que: "la duración de los decretos en cuestionamiento está obviamente limitada hasta la desaparición de las causas que los originaron, esto es, hasta la extinción de la situación de crisis terminal que afecta a la cinematografía... extinción que no puede preverse de antemano en cuanto a su época de producción" (fs. 98). Por ello considera cumplido, respecto de los decretos impugnados, el recaudo de duración limitada.

17) Que la actora, al contestar el recurso extraordinario, hace suyas las argumentaciones de la cámara y agrega que no existe en el caso de los decretos impugnados la emergencia alegada y que, en realidad, se estaría encubriendo la conveniencia bajo el manto de la urgencia.

Expresa que el propio Poder Ejecutivo reconoció en los considerandos del decreto 2736/91 que gestionó sin éxito un proyecto de ley sobre la materia, y entiende que, ante el fracaso de la gestión, ha optado por un camino alternativo que viola la división de poderes prevista en la Constitución. Añade que, si bien no discute la trascendencia cultural del cine nacional, los intereses protegidos por los decretos del Poder Ejecutivo no son generales, sino individuales: los de los productores, directores y distribuidores de películas nacionales.

Considera, en relación al invocado precedente "Rossi Cibils", que él no guarda relación con el caso de autos, pues se refiere a una cuestión de contenido estrictamente político, mientras que la aquí tratada es de carácter tributario.

18) Que la demandante sostiene también que, contrariamente a lo argüido por la Procuración del Tesoro de la Nación, el Congreso no ha ratificado en modo alguno los decretos cuestionados. Afirma que la ley 24.191 ni siquiera alude a aquellas normas al referirse al presupuesto del Instituto Nacional de Cinematografía.

Argumenta que de todas maneras jamás podría considerarse al cálculo de los recursos de este ente como un acto normativo de ratificación de normas del Poder Ejecutivo. Cita en su apoyo el artículo 20 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que establece, en lo pertinente, que: "Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte.

En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos".

19) Que el artículo 1º del decreto 2736/91, modificado por el decreto 949/92, establece que: "El impuesto establecido por el inc. a) del art. 24 de la ley 17.741 se aplicará además: a) A la venta o locación de todo tipo de videograma grabado destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuera su género; b) A la exhibición de todo tipo de películas, cualquiera fuera su género, a través de los canales de televisión abierta o por cable y en los videobares y/o en todo otro local en los que la misma se realice por cualquier medio".

A su vez, el artículo 24 de la ley 17.741 determina que: "El Fondo de Fomento Cinematográfico, cuya administración estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, se integrará: a) Por un impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectúen. Los empresarios o entidades exhibidoras adicionarán este impuesto al precio básico de cada localidad. La aplicación, percepción y fiscalización de este impuesto estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, el que establecerá la forma y el plazo en que los responsables deberán ingresarlo, así como las normas de liquidación y multas por omisión o defraudación".

20) Que de las normas transcriptas surge con claridad que el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, ha extendido el hecho imponible creado por una ley a otra situación fáctica que es distinta y nueva, aun cuando guarda relación con el primero, pues ambos se vinculan con la actividad cinematográfica, bien que de modo diverso. Los considerandos del decreto 2736/91 expresan que: "La crisis terminal del cine nacional amenaza con la desaparición inminente de un medio interno y de un representante externo de nuestra cultura nacional, a cuyo florecimiento contribuyen los países desarrollados del mundo, realidad angustiosa ésta que ya no

puede esperar el tiempo que demandaría la sanción de una ley por el Honorable Congreso de la Nación que le pusiera remedio. ... lo expuesto califica como urgente la situación descripta, requiriendo inexcusablemente la adopción, en forma inmediata, de las soluciones de fondo tendientes a impedir los graves perjuicios que acarrearían una mayor demora en su implementación". Además, al recurrir la sentencia apelada, el Subprocurador del Tesoro de la Nación invocó la decisión de este Tribunal en la causa "Peralta".

21) Que, sin embargo, no concurrieron al momento del dictado de los decretos impugnados —que tuvo lugar con anterioridad a la reciente reforma de la Constitución Nacional— las excepcionales circunstancias que la mayoria de esta Corte tuvo en mira al decidir ese caso, como, por ejemplo, el descalabro económico generalizado y el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional (considerando 35). Por el contrario, la situación actual de la cinematografía nacional no constituye una situación de grave riesgo social, que el Congreso no pueda remediar por los cauces ordinarios que la Constitución prevé. Y la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes que supone la asunción por parte de uno de ellos de competencias que sin lugar a dudas le pertenecen a otro (confr. la diferencia con la situación resuelta en el caso C.802.XXIV "Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otro s/ acción de amparo", sentencia del 2 de diciembre de 1993).

22) Que, por otra parte, en la misma sentencia "Peralta" el Tribunal aclaró que: "en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inciso 2º), consustanciada con la forma republicana de 'gobierno'" (considerando 22). Dicha conclusión deriva directamente del principio de legalidad en materia impositiva. Ausentes, entonces, la necesidad y la urgencia invocadas por el Poder Ejecutivo, cabe analizar la validez de los decretos impugnados a la luz de la jurisprudencia de esta Corte referente a dicho principio.

23) Que, en fecha reciente, confirmando una tradicional línea de su jurisprudencia, esta Corte resolvió un caso que guarda cierta similitud con el presente (E.35.XXIV. "Eves Argentina S.A. s/ recurso de apelación — I.V.A.", sentencia del 14 de octubre de 1993). Se juzgaron allí los alcances del decreto 499/74 respecto de la ley 20.631 —t.o. 1977—. Esta, en su artículo 3º, inciso d), estableció que las locaciones y prestaciones de ciertos servicios indicados en una planilla anexa se encontraban alcanzadas por el impuesto al valor agregado y en el 4º precisó que eran sujetos pasivos del impuesto los locadores de cosas, obras o servicios, cuando la locación estuviera gravada. El artículo 7º del decreto 499/74, por su parte, pretendió aclarar que los sujetos pasivos aludidos por la ley abarcaban tanto a quienes prestasen directamente los servicios gravados por aquélla cuanto a los que actuasen como intermediarios, siempre que lo hicieran a nombre propio. El Tribunal entendió que esta norma constituía un avance sobre las previsiones de la ley entonces vigente.

Fundó dicha conclusión en que, cuando el legislador consideró pertinente gravar la actividad de intermediación, lo señaló expresamente (confr. los incisos b) y c) del artículo 4º de la ley 20.631, t.o. 1977), y que recién con el dictado de la ley 23.871 los servicios de intermediación quedaron alcanzados por el impuesto al valor agregado (art. 3º, inciso e), punto 20, apartado h). Decidió, consecuentemente, que la inconstitucionalidad del decreto había sido bien declarada por la cámara. Consideró, a mayor abundamiento, que cualquier extensión analógica, aun por vía reglamentaria, de los supuestos taxativamente previstos en la ley se exhibía en

pugna con el principio constitucional de legalidad del tributo y que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones, de conformidad con los artículos 4º, 17, 44 y 67 de la Constitución Nacional (de los considerandos 9º y 10, con cita de Fallos: 312:912 —y sus referencias— y 248:482; en la misma línea se ubican los pronunciamientos de Fallos: 155:290; 180: 384; 183:19; 294:152; 303:245; 305:134 y M.130.XXIII "Multicambio S.A. s/ recurso de apelación", sentencia del 1 de junio de 1993, entre muchos otros).

24) Que con arreglo a lo resuelto en la mencionada causa "Eves" y a los fallos que la antecedieron, no es compatible con nuestro régimen constitucional el decreto 2736/91, con las modificaciones introducidas por el 949/92, en cuanto crea un hecho imponible distinto del instituido por la ley 17.741, sin que la circunstancia de su recíproca vinculación o parecido permita obviar los alcances del principio de legalidad.

Ello acarrea también la consiguiente invalidez del acto impugnado en esta causa, mediante el cual se intimó a la actora a ingresar el tributo.

25) Que, en tales condiciones, la ulterior remisión de los decretos impugnados al Congreso, dispuesta en el artículo 6º del decreto 2736/91 y en el 32 del 949/92, no satisface el claro requerimiento constitucional de que sea ese órgano, y no otro, quien decida qué impuestos se crearán y quiénes deberán pagarlos. Tampoco lo satisfaría, por similares razones, la alegada consideración que el Congreso habría realizado de la incidencia del impuesto creado por los decretos en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía al aprobar el presupuesto para el año 1993. En efecto, no puede razonablemente atribuirse a dicho cálculo un sentido convalidatorio, ajeno a las finalidades de una ley presupuestaria, lo cual no importa abrir juicio sobre los efectos que hubiera podido tener respecto de la validez de esas normas su ratificación por parte del Congreso. Esta inteligencia es, por otra parte, la que mejor se compadece con la ratio del artículo 20 de la ley 24.156, de Administración Financiera, —aplicable al ejercicio 1993 en razón de lo dispuesto en su artículo 133— que establece que las disposiciones generales de la ley de presupuesto "no podrán reformar y derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos".

26) Que la manera en que se resuelve esta causa no importa juzgar sobre la conveniencia o inconveniencia de financiar el cine nacional mediante un tributo de las características del que pretendió crear el Poder Ejecutivo ya que, como repetidas veces se ha sostenido, no compete a los jueces valorar la oportunidad, el mérito o el acierto de las decisiones de los otros poderes. Supone, sí, una reafirmación de que es en todo caso al Congreso a quien le compete la eventual decisión política que entraña la creación de un impuesto con aquella finalidad, con arreglo a nuestro sistema constitucional de división funcional del poder. Decisión que, cabe señalarlo, fue tomada por ese órgano durante la tramitación de este pleito, mediante la sanción de la ley 24.377.

27) Que, en tales condiciones, la intimación impugnada por la actora reúne los recaudos que de conformidad con el artículo 1º de la ley 16.986 habilitan la procedencia de la acción de amparo, en la medida en que se sustenta en normas cuya inconstitucionalidad aparece manifiesta al momento de dictar la sentencia.

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario con el alcance consignado y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO MOLINE O'CONNOR

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó, por mayoría, la sentencia de primera instancia que al admitir la acción de amparo interpuesta contra el Instituto Nacional de Cinematografía, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, por los que se dispuso una contribución con destino al Instituto Nacional de Cinematografía.

2º) Que para arribar a ese resultado desestimó los planteos referentes a la extemporaneidad del plazo previsto para la interposición de la demanda, a la vez que rechazó los relativos a la invocada falta de legitimación y la existencia de otras vías. En cuanto al fondo de la cuestión sostuvo que los decretos 2736/91 y 949/92 crean impuestos, determinan los sujetos obligados al pago, fijan la base imponible y la alícuota correspondiente, modifican la ley 17.741 en lo que atañe a las facultades de inspección y verificación, tipifican infracciones y sanciones, erigiendo de tal modo al Instituto Nacional de Cinematografía en juez administrativo con facultades de control y fiscalización.

Sobre dicha base señaló que la solución de la controversia pasa por la pertinente aplicación del principio de legalidad tributaria y la reserva constitucional de ley formal para la imposición de tributos, imposibles de obviarse mediante los mecanismos de decretos de necesidad y urgencia.

3º) Que contra lo así resuelto la Procuración del Tesoro de la Nación dedujo el recurso extraordinario de fs. 68/99, afirmado sobre la tacha de arbitrariedad en el tratamiento de los siguientes tópicos: a) la cuestión atinente al cómputo del plazo para interponer el amparo; b) la idoneidad de la vía elegida, a la luz de otros remedios aptos para la tutela de los derechos que se dicen comprometidos; c) lo relativo a los actos propios de la actora. Expresa que la accionante, al inscribirse en los registros del organismo demandado y depositar los importes de impuestos percibidos en el mes de abril de 1992, convalidó, con tales conductas, la legalidad de las normas que ahora ataca; d) el aspecto de la legitimación. Afirma que la actora accionó por estimar conculcados sus derechos de trabajar y ejercer industria lícita y que nunca consideró como agravio la imposición de una presunta carga pública, tal como lo menciona el fallo en recurso; e) los derechos federales que dicen afectados. Manifiesta al respecto que la posibilidad de adicionar el impuesto al precio que percibe el actor pone de relieve que aquél no recae sobre su patrimonio, y que su traslación despeja todo reproche con sustento en los derechos invocados. Expresa que resulta irrelevante que el actor actúe como responsable de deuda ajena, "pues la responsabilidad devendrá en exigible una vez que el mismo perciba los montos de los obligados al pago, los locatarios o adquirentes". Agrega que tampoco existe afectación del derecho de trabajar y ejercer industria lícita y que dicha alegacion "exigía probar, cuando menos, el efecto de reducción de locaciones que resultara del traslado del impuesto a los precios".

Desde otra perspectiva sostiene que al declarar la inconstitucionalidad de los decretos en materia, la cámara ha efectuado una interpretación estrictamente estática de las disposiciones constitucionales, prescindiendo de una concepción dinámica, a la luz de lo sentado por la Corte en el caso "Peralta" (Fallos: 313:1513). Expresa que aun cuando es cierto que en materia de impuestos la Constitución dispuso la competencia exclusiva del Congreso Nacional en lo atinente a la creación de ellos, ello no obsta, dentro de la dinámica que predica, a la aplicación de los "reglamentos de urgencia"; en los cuales se prescinde, precisamente por el hecho de la

urgencia, de la formación de las leyes en el sentido constitucional puro. Tales reglamentos, destaca, son válidos si se cumplen los requisitos que la Corte ha establecido en el aludido caso "Peralta"; a saber: a) la existencia de una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar intereses vitales de la comunidad; b) que la ley tenga por finalidad proteger intereses generales y no individuales; c) que concurra el requisito de razonabilidad y d) que su duración sea limitada al tiempo indispensable para que desaparezcan las causas que originan la situación de emergencia.

Sin perjuicio de ello sostiene, con sustento en el fallo dictado por esta Corte en la causa R.210.XXIV "Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo", del 8 de septiembre de 1992, que correspondía tener en consideración que el Poder Legislativo no era ajeno a la medida "en virtud de habérsele dado cuenta del decreto del Poder Ejecutivo... El silencio del Congreso importaba una actitud convalidatoria de la decisión del poder político". Añade que, en el mismo orden de ideas corresponde conceptualizar a "la sanción de leyes posteriores que implican la ratificación del reglamento de necesidad y urgencia, por lo que la llamada aquiescencia silenciosa no constituiría exclusivamente en el silencio, sino en actos positivos posteriores que conduzcan a la conclusión de la ratificación".

En función de ello, y respecto de los decretos 2736/91 y 949/92 señala que el Congreso Nacional aprobó la ley 24.191, de Presupuesto Nacional, correspondiente al ejercicio del año 1993 (B.O. 30-12-92), en cuyo art. 47 se detallan en las planillas anexas al capítulo III los importes determinados en los arts. 1º y 2º de la ley citada, contemplándose en el art. 3º los gastos de financiamiento de los organismos descentralizados. Puntualiza que, dentro de los organismos de tal carácter figura el Instituto Nacional de Cinematografía (art. 1º ley 17.741), "en cuyo presupuesto de gastos y recursos se contempló expresamente la incidencia de la recaudación derivada del impuesto del art. 24 inc. a de la ley 17.741 y su aplicación conforme los decretos 2736/91 y 949/92... Dicho cálculo de recursos del organismo mencionado, constituye un expreso acto normativo del Poder Legislativo convalidatorio del tributo, y de la importancia que reviste la Ley de Presupuesto".

4º) Que una de las cuestiones a dilucidar consiste en determinar si en el caso se encuentran reunidos los extremos que posibiliten acceder a la vía del remedio excepcional del amparo establecido en la ley 16.986; examen éste que, por su naturaleza y carácter hermenéutico, constituye cuestión federal suficiente a los efectos del recurso extraordinario —independientemente de la configurada por encontrarse controvertida en la causa la interpretación de normas federales como lo son las contenidas en los decretos 2736/91 y 949/92—, sin que obste a ello la índole procesal de algunos de los preceptos en juego, desde que la controversia suscitada excede el mero interés de las partes involucradas e interesa a la comunidad íntegramente considerada, por los valores comprometidos (Fallos: 257:132).

5º) Que en función de dicho cometido cuadra significar que aun cuando en el artículo 2º inciso e de la ley 16.986 se contempla la inadmisibilidad del amparo en aquellos supuestos en que la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse y que en el fallo recurrido se advierten divergencias acerca del punto de partida del referido cómputo, en tanto la mayoría consideró que el plazo de impugnación comienza a correr desde que se dictó el acto de aplicación (en el caso la intimación al responsable) y la minoría desde el momento en que se publicó la norma cuestionada, lo cierto es que, en el caso, la debida conclusión no pasa por la prevalencia de meras disposiciones de naturaleza procesal respecto de nada menos que la Constitución Nacional.

En tal sentido esta Corte tiene sentado, que "la supremacía de la Constitución no se ha de considerar subordinada a las leyes ordinarias... Estas leyes y las construcciones técnicas edificadas sobre ellas, tienen solamente un valor relativo, esto es, presuponen las reservas necesarias para que su aplicación no menoscabe o ponga en peligro los fines esenciales de la ley suprema. Todas las construcciones técnicas, todas las doctrinas generales no impuestas por la Constitución, valen en la Corte sólo 'en principio', salvo la Constitución misma, que ella sí, y solo ella, vale absolutamente" ("Peralta" considerando 7º y su cita).

En armonía con tales principios, esta Corte subrayó con especial énfasis, que es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales (Fallos: 239:459; 241:291 y 307:2174).

Por lo demás, cabe advertir que el escollo que importa el art. 2º inc. e, de la ley 16.986, en cuanto impone la necesidad de presentar la demanda de amparo dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse, no es insalvable en la medida en que con la acción incoada se enjuicia una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada, es verdad, tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también en el tiempo siguiente. No es un hecho único, ya pasado, cuyo juzgamiento tardío comprometa la seguridad jurídica ni un hecho consentido tácitamente, ni de aquellos que en virtud de su índole deben plantearse en acciones ordinarias (confr. dictamen del Procurador General subrogante en Fallos: 307:2174).

6º) Que procede, a esta altura, el tratamiento del reparo formulado por la recurrente acerca del comportamiento seguido por la accionante con relación al cumplimiento de obligaciones impuestas en la norma que ahora se ataca. En rigor de verdad, el planteo así formulado se exhibe como formando parte de la doctrina de los actos propios y tiende a significar el acatamiento, s*in re*serva alguna, de la norma impugnada y sus actos de aplicación.

Sin embargo, la regla del sometimiento a la norma, plasmada jurisprudencialmente en los antecedentes de Fallos: 297:40; 299:373; 300:51; 302;1264, entre otros, requiere que medie un cumplimiento voluntario; de modo tal que pueda entenderse como una renuncia al cuestionamiento ulterior de la norma (conf. voto en disidencia del juez Moliné O'Connor en Fallos: 314:1175, considerando 10).

7º) Que en el *sub examine* no se advierten las mentadas características de voluntariedad, acatamiento y renuncia tácita de impugnación, desde que la posibilidad de no inscribirse en los registros creados por la resolución 52/92 del Instituto Nacional de Cinematografía, dictado a raíz del decreto de marras, no implica consentir el ingreso de la gabela allí prevista. Por el contrario, la falta de dicha inscripción expondría al actor a una insostenible posición en el mercado, desde que, en virtud de lo dispuesto en el art. 5º del decreto 949/92 se encuentran exentas las operaciones de venta o locación de videogramas, cuando las mismas sean efectuadas "entre personas inscriptas en los registros del Instituto Nacional de Cinematografía como editor, distribuidor de videogramas grabados o titular de video-clubes"; por lo que debería afrontar la adquisición del material en condiciones desventajosas de competitividad.

Que a igual conclusión cabe arribar en lo referente al supuesto sometimiento voluntario al régimen, en virtud de haberse ingresado una cuota del impuesto. Ello así, en razón de que si bien la actora reconoce haber depositado la cuota de mayo de 1992 (fs. 55), en tanto que el ente accionado expresa que el único ingreso tuvo lugar en abril de ese mismo año, "sin formular reserva ni protesta alguna ante dichas circunstancias" (fs. 78), lo cierto es que, dentro de ese marco contradictorio, no se encuentra acabadamente demostrado cuándo ni cómo tuvo

lugar el ingreso de la única cuota, de modo tal que resulta insostenible la afirmación de que se depositó el tributo s*in re*serva o protesta alguna.

8º) Que en lo concerniente a la existencia de otras vías aptas para la tutela de los derechos reclamados, cuadra señalar que el impedimento resultante —que reposa en las previsiones del inciso a del artículo 2º de la ley de amparo se presenta con características netamente procesales, lo que permite su remoción con sustento en las consideraciones expuestas en el considerando 5º *ut supra*; fundamentalmente, en lo que atañe a la prevalencia de los preceptos constitucionales por sobre el derecho adjetivo contenido en normas ordinarias.

9º) Que tampoco puede prosperar el argumento relativo a una supuesta falta de legitimación, sustentado en que la actora cuenta con la posibilidad de adicionar el tributo al precio que percibe; habida cuenta que el interés legítimo que abona su reclamo emana de la carga que le viene impuesta personalmente, cuyo incumplimiento le acarrearía una serie de consecuencias que afectan y restringen su esfera jurídica individual y que la tornan sujeto pasivo de graves sanciones.

10) Que descartadas las objeciones precedentemente examinadas, respecto de la tacha de inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, cabe advertir que la propia recurrente ha precisado que aquéllos pertenecen a la categoría de normas denominadas de "necesidad y urgencia" (fs. 90 y sgtes.).

11) Que en tales condiciones no existen óbices para que esta Corte valore la calificación de excepcionalidad y urgencia —método, por otra parte, reconocido por esta Corte en el precedente "Peralta"; lo que no implica un juicio de valor acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, sino que deviene imprescindible para admitir o rechazar la circunstancia habilitante del ejercicio de la función legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Es que el "estudio de facultades como las aquí ejercidas por parte del Poder Ejecutivo, guarda estrecha relación con el principio de la llamada 'división de poderes', que se vincula con el proceso de constitucionalismo de los Estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno. Es una categoría histórica: fue un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política" (fallo citado, considerando 17).

12) Que con arreglo a lo expuesto cuadra advertir, con prioridad a toda consideración, que esta Corte tiene reconocido que, "en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inc. 2º), consustanciada con la forma republicana de 'gobierno'" (fallo citado, considerando 22, párrafo final).

Además, el artículo 17 de la Constitución Nacional consagra la exclusividad expresa del Congreso de la Nación en lo atinente al ejercicio de facultades legislativas para imponer las contribuciones aludidas en el artículo 4º de la Carta Magna. Dichas limitaciones constitucionales, cabe consignarlo, se exhiben como corolario de un largo proceso histórico de consolidación del sistema republicano y traducen el principio de legalidad, que impide admitir la exigibilidad de un tributo en supuestos que no estén contemplados en la ley, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte: "El cobro de un impuesto sin ley que lo autorice es una exacción, o un despojo que viola el derecho de propiedad reconocido en el artículo 17 de la Constitución Nacional" (Fallos: 180:384; 183:19, entre muchos).

Más recientemente se precisó que el "principio de reserva de la ley tributaria, de rango constitucional y propio del Estado de Derecho, únicamente admite que una norma jurídica

con la naturaleza de ley formal tipifique el hecho que se considera imponible y que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria, por más que se motive la resolución adoptada en genéricas 'pautas de políticas fijadas por las autoridades económicas' y la existencia de 'un estado de calamidad económica interna', debido a que dicho sistema supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas en ese deslinde de competencias fijadas en la Constitución, predispuesto para garantizar una estabilidad calculable entre gobernantes y gobernados" (Fallos: 294:152).

13) Que sin perjuicio de lo expuesto cabe advertir, a mayor abundamiento, que los motivos que impulsaron el dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las examinadas en "Peralta" (Fallos: 313:1513). Es más, no se ha puesto en evidencia que las medidas impugnadas obedezcan a los graves trastornos económicos sociales tenidos en consideración al resolver en el precedente aludido. Sus argumentos, antes bien, reposan en la actividad de fomento de la cinematografía y la necesidad de proveer de recursos con ese fin (V.145.XXIV "Video Cable Comunicación S.A. c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ varios", sentencia del 27 de abril de 1993).

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma el pronunciamiento apelado; con costas. Notifíquese y devuélvase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

---

**Provincias — Transporte de productos forestales — Poder de policía — Guías forestales — Impuestos — Exceso de facultades reglamentarias**

***Irizar, José Manuel c/ Misiones, Provincia de - 12/09/1996 - Fallos: 319:1934***

## ✐ ***Antecedentes:***

El actor inicia acción declarativa con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 2256, en cuanto supedita el trámite de solicitudes de guía forestal a que el peticionante acredite si ha satisfecho las tasas municipales e impuestos provinciales que afectan las tierras donde se realiza la explotación. No impugna el pago de la tasa como condición para la extensión de las guías, sino la exigencia de la previa comprobación del pago de los impuestos provinciales y municipales que afectan las tierras donde se realiza la explotación forestal.

El fin de la ley cuestionada era impedir que la utilización y extracción de los recursos naturales se realice sin la adecuada contraprestación de los particulares, quienes deberían contribuir al sostenimiento, progreso y desarrollo de la provincia, adecuándose a la Constitución de la Provincia de Misiones, cuando declara que el bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su mejor aprovechamiento social (art. 56), y con el art. 1º de la ley provincial 854, de forestación que declara de interés público el uso óptimo de los bosques, la defensa, enriquecimiento y ampliación de los mismos y tierras forestales, asi como el fomento de los bosques de implantación y la industria forestal.

La Corte, en su mayoría, hace lugar a la demanda, y declara la inconstitucionalidad de la ley.

Los jueces Moliné O'Connor, Fayt y Vázquez, en disidencia explicaron que la valiosa función del impuesto justifica que las leyes pertinentes contemplen medios coercitivos para lograr la satisfacción oportuna de las deudas fiscales cuya existencia afecta de manera directa al interés de la comunidad, porque gravitan en la percepción de la renta pública. Agrega que en caso de que el peticionario viera vulnerados sus derechos podría plantear por las vías pertinentes la validez constitucional del tributo, pues serían esas cargas, y no la demostración de su pago, las que ocasionarían lesiones constitucionales que por esta vía pretendieron remediarse.

El juez Boggiano, también en disidencia, explicó que el fin de la ley es impedir que la utilización y extracción de los recursos naturales se realice sin la adecuada contraprestación de los particulares, quienes deberán contribuir al sostenimiento, progreso y desarrollo del a provincia. Y por esa razón entendió que existe relación entre los medios arbitrados por la ley provincial y los propósitos perseguidos por el legislador al dictarla, pues la norma solo persigue la acreditación del pago de las tasas municipales que afectan las tierras en que se realiza la explotación, existiendo adecuada proporción entre el medio elegido y su finalidad, y los derechos que se limitan para el logro de esta última, por el otro.

## ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Bosques. Guías de tránsito. Acreditación del cumplimiento de obligaciones tributarias. Constitucionalidad de la ley 2256** (Considerando 8º).

b) **Poder de policía en materia impositiva. Control de razonabilidad.** (Considerandos 8º, 9º y 10).

### ***Estándar aplicado por la Corte:***

- Dado que en materia forestal, la expedición y tenencia de las guías de tránsito está impuesta por razones de policía, de higiene y de seguridad en el tráfico de los bienes, la ley 2256 de la provincia de Misiones —en cuanto impone como condición necesaria para su otorgamiento acreditar el cumplimiento de las obligaciones impositivas—, excede el marco de razonabilidad dentro del cual debe ejercerse el poder de policía y encubre una pretensión fiscal que obra, en los hechos, como un impedimento para la circulación de los productos forestales e importa para el actor la imposibilidad de ejercer la industria lícita que es su actividad (art. 14, C.N.).

- Constituye un exceso en las facultades reglamentarias en el ejercicio del poder de policía —de seguridad del tráfico de bienes—, que el procedimiento establecido a dichos fines opere en sí mismo como una causa de ingresos fiscales o modo de controlar el pago de otros gravámenes, siendo inconstitucional la ley 2256 de la provincia de Misiones que a fin de expedir las guías de tránsito forestales, impone como condición necesaria acreditar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, pues los medios escogidos para la

recaudación de tributos carecen de relación real con el objetivo perseguido por la legislación forestal.

- El poder de policía es la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo y para asumir validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos.

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General***

I

Juan M. Irizar inicia la presente acción, en los términos del art. 322 del Cód. Procesal, contra la provincia de Misiones, tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley local 2256, en cuanto supedita el trámite de solicitudes de guía forestal a que el peticionante acredite que ha satisfecho las tasas municipales e impuestos provinciales que afectan a las tierras donde se realiza la explotación.

Manifiesta que es titular de un inmueble ubicado en jurisdicción de la referida Provincia, al que decidió transformar de un bosque degradado e improductivo a una estructura de producción agrícola-forestal, en el marco de una serie de planes aprobados por el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de ese Estado.

Señala que, en pleno desarrollo las labores de forestación, la autoridad provincial —con apoyo en la ley 2256 citada— se negó a extenderle nuevas guías forestales necesarias para la extracción y comercialización de madera de su propiedad, actividad que le provee los fondos indispensables para la realización de los mencionados planes forestales.

Pone en conocimiento de V.E. que, si bien las últimas guías le fueron extendidas por resolución de dicho Ministerio, el 23 de noviembre de 1989, se aclaró, con referencia a una carta documento suya que había remitido, que "...vencido el plazo allí señalado de 60 días a partir de la extinción de las guías y cupones forestales se exigiría un convenio de pago con la Municipalidad... para continuar extendiendo las guías correspondientes de acuerdo a lo que exige la ley...".

Considera violentados los derechos emergentes de los arts. 9º, 10, 11, 14, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, no obstante puntualizar que "...no discute la procedencia del pago de la tasa exigida por la provincia demandada para la extensión de las guías forestales, sino la exigencia de la previa comprobación del pago de los impuestos provinciales y municipales que afectan las tierras donde se realiza la explotación forestal".

Sin perjuicio de lo cual y con cita del precedente de V.E. "Urrutia Hermanos S.C.A. c. Provincia de Misiones", argumenta que toda vez que "...las guías constituyen el único instrumento habilitante para la salida de la madera fuera de los límites de mi propiedad y para el tránsito dentro y fuera de la provincia..." (arts. 56 y 57, ley forestal 854), consagrándose como infracción todo acto y omisión relativo "...al pago de las tasas o afines al transporte de la madera..." (art. 68, modificado por la ley 1129), la ley en cuestión "...al hacer que todos los tributos provinciales y

municipales de hecho constituyan un obstáculo al tránsito intra e interprovincial, aunque ése no fuere el carácter de los tributos, acarrea la inconstitucionalidad de tales gravámenes…" (fs. 79 vta.). Empero, circunscribe su planteo de inconstitucionalidad a la ley 2256.

Tacha esta disposición legal de irrazonable dado que, a su juicio, no existe adecuación entre el medio empleado por la ley y la finalidad que persigue desde que si el propósito de la normativa es asegurar el pago de las contribuciones provinciales y municipales, no considera racional la consecución de dichos objetivos por la vía de obstaculizar ilegítimamente el ejercicio del comercio y la libre circulación de las mercaderías por el territorio de la Nación, ya que el Fisco tiene a su alcance, a los efectos de la normal percepción de la renta pública, medios expeditos como el procedimiento de ejecución fiscal.

Estima que ello viola, incluso, su derecho de defensa en juicio, al no permitirle, como contribuyente, ejercer, siquiera de manera limitada, las defensas que podría articular en ese marco procesal. Afecta, además, —dice— el derecho de trabajar y ejercer todo comercio o industria lícita pues la exigencia consagrada en la ley 2256 "…hace que, de hecho, todos los tributos provinciales y municipales funcionen como gravámenes a la mera circulación territorial…".

II

La provincia de Misiones contestó la demanda a fs. 59/71 y cuestionó, en primer lugar, la configuración de los recaudos que el art. 322 del Cód. Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación exige respecto de la vía intentada.

Puso de relieve, en este sentido, la ausencia de incertidumbre en la relación jurídica sobre la que reposa la impugnación; la inexistencia de interés para efectuar el planteo de inconstitucionalidad, dado que responsabilizó al actor, por su obrar —que calificó de negligente y renuente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales—, de cualquier gravamen que pudiera sufrir; y la existencia de vías idóneas en el orden local para ventilar la cuestión.

Luego de negar todos y cada uno de los hechos invocados en la demanda, especialmente argumentó que la ley en cuestión no vulnera derechos constitucionales, sino que importa el ejercicio del poder consagrado en el art. 104 de la Constitución Nacional, en virtud del cual los Estados provinciales poseen amplias facultades para establecer guías como requisito sobre el transporte en la medida en que no se cree un derecho al tránsito. Extremo que consideró que no se configura en autos desde que lo que se exige mediante la normativa local es el cumplimiento de "…la obligación tributaria (tasa), que no tiene la naturaleza de un derecho de tránsito, sino que pretende que aquel que ejerce la actividad forestal, usufructuando la riqueza nativa y sus vías de comunicación cumpla con sus obligaciones fiscales…".

Asignó carácter ordenatorio a la legislación cuestionada ya que "…a la vez que tiende a proteger la riqueza natural, exige el cumplimiento de los tributos provinciales y municipales que son obligaciones legales anteriores y preexistentes …legítimas manifestaciones de las potestades tributarias de la Provincia y del Municipio…" y que, unido a la realidad ecológica y económica de la Provincia "…obliga al legislador provincial a acudir en apoyo de los municipios a fin de evitar que la extracción de la riqueza natural disminuya las garantías del Fisco cuando éste pretenda hacer efectivas sus pretensiones tributarias sobre los inmuebles de cada jurisdicción".

Dijo que "…el objeto perseguido por la ley provincial… es impedir que la utilización y extracción de los recursos naturales del territorio provincial se realice sin la adecuada contra-

prestación de los particulares, quienes deben contribuir al sostenimiento, progreso y desarrollo de la Provincia".

Y, si bien reconoce que tal recaudo debió establecerse como requisito previo a la aprobación del plan forestal en cuyo marco desarrolla su actividad la actora, explica que la oportunidad consagrada por la norma respondió a que solamente así el particular pondría en evidencia "...un interés serio en la explotación forestal..." (fs. recién citada).

Contestó, por último, los restantes agravios de la demandante con fundamento en la violación de la garantía de la defensa en juicio de los derechos de trabajar y ejercer comercio o industria lícita y propuso también su rechazo.

III

Producida la prueba y clausurado el período a ella destinado (fs. 225), las partes presentaron sus alegatos (fs. 227/235), tras lo cual se remitió el expediente a esta Procuración General para que conteste la vista conferida a fs. 236.

IV

Corresponde, en primer lugar, expedirse en torno al planteo que efectúa la provincia de Misiones respecto a la viabilidad de la acción intentada. En tal sentido, es criterio de V.E., reiteradamente expuesto, que el acceso a esa jurisdicción no puede quedar subordinado, en aquellos supuestos en que surte en razón de la materia o de las personas, al cumplimiento de requisitos exigidos por leyes locales, como el haber agotado la vía administrativa o judicial que regulan tales preceptos (doctrina de Fallos: 273:269; 279:33; 285:209; 304:1129; 307:1302; entre muchos otros) ya que ese tipo de reglamentación "...no se puede referir sino al propio gobierno provincial y, por lo tanto, a los juicios a seguirse ante los tribunales locales" (doctrina de Fallos: 57:337; 205:87, entre otros).

Por otro lado, los restantes agravios vinculados a la procedencia formal de la vía elegida han sido planteados, en mi parecer, sobre extremos que constituyen materia propia de los jueces de la causa y, por ende, ajena al alcance de este dictamen.

V

Paso a pronunciarme, entonces, respecto de la cuestión de fondo que motiva esta vista. Así, del análisis de la norma cuestionada surge que, con el objeto de obtener la satisfacción de obligaciones tributarias cuya existencia y exigibilidad exceden el marco de esta litis condiciona el transporte de los productos forestales propios y esenciales a la actividad de la industria lícita que el actor ejerce en el marco del plan forestal aprobado por la propia demandada.

Para fundar la legitimidad de esa disposición, el poder público local invocó el ejercicio de atribuciones propias.

En lo que a ello concierne, V.E. ha reconocido a los Estados provinciales poderes atribuidos para el cumplimiento de sus fines, en virtud de los cuales puede intervenir, por vía reglamentaria, en el desenvolvimiento de ciertas industrias y actividades a efectos de restringirlo o encauzarlo en la medida en que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, el orden público o aun los intereses económicos de la colectividad (Fallos: 200:450 y 217:468).

Así también, es reconocida la facultad de los Estados provinciales para establecer impuestos locales y, en general, todas las contribuciones que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 de la Constitución y con exclusión de aquellas que han sido reservadas para el Gobierno de la Nación.

Al respecto, de acuerdo con los arts. 104 y 105 de la Constitución Nacional, las provincias se hallan facultadas para crear impuestos sobre todas las cosas que forman parte de su riqueza general, la elección de objetos imponibles, la determinación de los medios para distribuirlos en la forma y alcance que les parezca más conveniente e incluso las formalidades de percepción y las acciones judiciales para hacerlo efectivo (Fallos: 189:135; 194:56 citados en Fallos: 209:487; Fallos: 187:306, cons. 4º citando Fallos: 154:337; 191:460 y sus citas de Fallos: 137:212; 150:419; 154:104; 298:341, cons. 8º, entre muchos otros). A punto tal que sobre su conveniencia o inconveniencia, así como sobre su monto, el Poder Judicial de la Nación es incompetente para pronunciarse y lo atinente a ello queda librado a la sabiduría y prudencia de la Legislatura local (Fallos: 179:98, consid. 3º).

VI

Empero, los principios hasta aquí expuestos no obstan a que, como ocurre con toda norma jurídica, las disposiciones legales y los actos de las autoridades de provincia, llevados a cabo en ejercicio de las facultades recién descriptas, sean susceptibles de ser cuestionadas en cuanto a su constitucionalidad.

Examen que no ha de incluir la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos o si debieron elegirse esos u otros procedimientos (Fallos: 199:483; 277:147, entre otros), sino que sólo cabe un pronunciamiento acerca de la razonabilidad de los medios empleados, es decir, si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir, y, en consecuencia, si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados.

Ya que como dijo V.E. en Fallos: 171:349, nunca ha entendido que pueda sustituir su criterio de conveniencia o eficacia económica o social por el del legislador para pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de las leyes, sea de las que regulan trabajos, comercios o industrias con fines de policía, sea de las que establecen impuestos o tasas (Fallos: 98:20; 147:402; 150:89; 160:247).

Debe radicar su examen y pronunciamiento en la conformidad que de acuerdo con los arts. 28 y 31 de la Constitución Nacional deben guardar con ella las leyes, de modo tal que el ejercicio de esas amplias facultades discrecionales, sea dentro de la esfera del poder de policía o de la del poder impositivo, se compatibilicen con el respeto a las garantías individuales que consagra la Constitución Nacional (Fallos: 187:306).

Aun cuando estas últimas, también es sabido, no son absolutas (Fallos: 199:149 y 483; 200:450; 249:252; 262:205, entre muchos otros) sino que están sujetas, en su ejercicio, a reglas y limitaciones indispensables para el orden, la convivencia social (Fallos: 188:105) y que precisó el juez Harlan al sostener que “la libertad asegurada por la Constitución no importa un derecho absoluto para cada persona de estar, en todo tiempo y en todas las circunstancias, enteramente libre de restricciones. Hay múltiples restricciones a las cuales las personas se hallan necesariamente sujetas para el bien común... La verdadera libertad para todos no podrá existir bajo la acción del principio que reconociera el derecho de cada individuo para usar el propio, sea con respecto a su persona o a su propiedad, con prescin-

dencia del daño que pudiera ocasionar a los demás. Esta Corte ha reconocido más de una vez que es un principio fundamental el de que las personas y la propiedad están sujetas a toda clase de cargas y restricciones, en orden a asegurar el bienestar, salud y prosperidad del Estado" (197 US 11, 26).

Principio que ya la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por Naciones Unidas en 1948, reconocía cuando consagró que "...en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática" (art. 29), y que fue recogido en análogos términos por el apartado 2º del art. 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por ley 23.054.

Es por ello que la interpretación del instrumento político que rige el ordenamiento jurídico argentino no debe efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por él enumerados, para que se destruyan recíprocamente. Antes bien y como V.E. lo recordó en Fallos: 312:496, ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de sus partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Carta Fundamental (Fallos: 167:211; 171:348; 181:343; 199:483; 240:311; 242:353; 246:345; 251:86; 253:133; 255:293; 258:267; 272:99 y 231; 276:265; 280:311; 287:200; 300:596; 301:771; entre muchos otros).

Como consecuencia de lo cual, la mencionada relatividad de los derechos no puede ser de tal naturaleza que consagre una violación a los fines tenidos en mira al reconocerlos ya que si bien el poder político tiene tal facultad con el objeto de preservar otros bienes también ponderados en la Ley Fundamental, esa atribución —que constituye la esencia misma de las potestades del órgano legislativo— debe ser ejercida en forma razonable: esto es, justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido y proporcionado a los fines que se procura alcanzar, de tal modo de coordinar el interés privado con el público y los derechos individuales con el de la sociedad (Fallos: 136:161; 172:21 y 291; 199:483; 200:450; 201:71; 204:195; 243:449 y 467; 263:83; 269:416; 297:201 citados en Fallos: 312:496, cons. 7º).

VII

Cabe entonces analizar, a la luz de los principios antes expuestos, si la condición requerida en la ley 2256 de la provincia de Misiones, en cuanto establece que "La Dirección General de Bosques y Forestación, para dar curso a las solicitudes de guía forestal, que presenten los interesados en explotaciones madereras, requerirá la acreditación en forma fehaciente que se han abonado las tasas municipales e impuestos provinciales, que afectan a las tierras donde se realiza la explotación, sin cuyo requisito no se dará curso a petición alguna" (fs. 14) se encuentra dentro de dichos límites.

Ello es así toda vez que el actor puntualiza que "...no discute la procedencia del pago de la tasa exigida por la provincia demandada para la extensión de las guías forestales..." cuestión sometida a consideración en Fallos: 101:8 (cons. 30), ni tampoco las facultades del Estado provincial para emitir, en el ejercicio de su poder de policía, las guías forestales, "...sino la exigencia de la previa comprobación del pago de los impuestos provinciales y municipales que afectan las tierras donde se realiza la explotación forestal".

Circunscripta así la cuestión, procede considerar que las guías forestales tienen por objeto legitimar la circulación de productos de esa naturaleza, tal como surge del art. 56 de la ley 854 de Forestación (Anuario de Legislación 1977-B, ps. 1904/1913) en cuanto establece que "Los productos forestales no podrán ser transportados fuera del lugar de extracción o apeo sin: a) estar marcados o individualizados, y b) Sin las correspondientes guías parciales, expedidas por la Dirección General de Bosques, que tendrán carácter de documento público".

Principio que concuerda con lo estipulado en el segundo párrafo de esa misma disposición legal en cuanto dispone que "A los propietarios, concesionarios, transportistas y/o empresas de transporte, establecimientos industriales y comerciantes de la madera, les está prohibido liberar, transportar y/o aceptar cargas de productos forestales que no se encuentren amparados por las respectivas guías, o cuando su naturaleza o cantidad no coincidan con las especificaciones contenidas en la citada documentación". Y, con el art. 57, que crea la guía fluvial con el fin de "...amparar los productos y/o subproductos forestales a ser transportados por vía fluvial".

No es ocioso recordar que las guías tienen, también, como propósito fundamental permitir la individualización del propietario de la cosa estableciendo una presunción "iuris tantum" frente al control que ejercen las autoridades públicas durante la circulación económica y territorial, dentro del ámbito local o interjurisdiccional. A punto tal que el art. 70 de la ley de forestación de la provincia de Misiones establece que "Se presume que los productos forestales transportados sin amparo de guías son de origen fiscal, salvo la prueba en contrario que podrá producir el propietario...".

Asimismo, se le asigna el carácter de instrumento público acreditante de la habilitación para aquel que sea tenedor o poseedor del bien durante su circulación o tránsito, sujeto a las infracciones y penalidades tipificadas en el título XII de la ley de forestación provincial, entre las que se incluye la prohibición de su transporte fuera del lugar de extracción o apeo sin la portación de la guía (conf. art. 56, inc. b, antes citado, de la misma ley).

Habida cuenta de lo expuesto, la exigencia de su expedición y tenencia aparece impuesta, en hipótesis como la de autos, por razones de policía, de higiene y de seguridad en el tráfico de los bienes.

VIII

Sin embargo, el legítimo ejercicio del poder de policía exige proporcionalidad entre los medios arbitrados para ese fin y la consecución de los propósitos perseguidos, de modo tal que la relación entre ambos extremos se presenta como indispensable (doctrina de Fallos: 98:20; 147:402; 150:89; 160:247; 171:349) examen para el cual deberá demostrarse que la ley impugnada le impide al actor ejercer su actividad, no bastando la sola limitación o la reglamentación de las condiciones en que la misma debe ser ejercida.

Es de toda evidencia que los términos del condicionamiento para la tramitación de la solicitud de guías, no sólo impide al actor su obtención sino que las consecuencias que necesariamente de ello se derivan conducen a la imposibilidad de ejercer su industria lícita de manera que los bienes producto de la explotación a su cargo puedan circular y ser comercializados.

Así, entonces, advierto que este gravamen se vincula directamente con la condición impuesta por la norma impugnada, y si bien aquélla guarda relación con facultades propias de la provincia cuales son las que se refieren al ejercicio del poder impositivo —potestad no con-

trovertida en autos— la modalidad escogida por el poder público provincial para hacerla valer —esto es dentro de la órbita de su poder de policía y como condicionante de él— excede el marco de relación de medio a fin que resulta indispensable para asignarle razonabilidad a la disposición legal en cuestión.

En tal inteligencia cabe poner de relieve que habrá de distinguirse, siguiendo el criterio de los tribunales norteamericanos sobre el punto, entre el poder de policía y el poder impositivo, ya que mientras este último es ejercido con el propósito de obtener rentas, sujeto a las limitaciones constitucionales, aquél se ejerce únicamente con el fin de promover el bienestar público, y, aunque este fin puede ser alcanzado mediante la imposición de gravámenes o la exigencia de permisos para el ejercicio de una actividad industrial o comercial, el objeto debe ser siempre la regulación y no la obtención de renta; por consiguiente, las restricciones del poder impositivo no le son aplicables (conf. Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", t. III, "Libertad Constitucional", p. 294, Ed. Macland S.R.L., Buenos Aires, 1956. En igual sentido American Jurisprudence 2d, t. 16A, ps. 42/44 y t. 71, ps. 395/7, The Lawyers Cooperative Publishing Co., Rochester, New York, 1979).

Y si bien V.E. ha destacado que, conjuntamente con su esencial propósito de allegar fondos al tesoro público, los tributos constituyen un valioso instrumento de regulación de la economía, complemento necesario del principio, con raigambre constitucional, que prevé atender al bien general (art. 67, inc. 2º, Constitución Nacional) al que conduce la finalidad de impulsar el desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas (Fallos: 151:369; 243:98 citados en el cons. 8º de Fallos: 298:311), tal finalidad no puede reconocer, en mi parecer, un alcance de tal entidad que desnaturalice los principios que informan a una y otra potestad y en virtud de los cuales el poder de policía se ejerce para obtener el bienestar público en forma directa.

De esto resulta que ambos poderes coexisten pero de ninguna manera el poder de policía depende del impositivo (conf. Linares Quintana, ob. cit., p. cit.) aun cuando lo recaudado en virtud de este último pueda ser destinado a regulaciones de aquella índole (American Jurisprudence antes citada, t. 16A, p. 42, jurisprudencia citada en nota 24), a fin de evitar que bajo una medida de policía se encubra el ejercicio del poder impositivo (conf. Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", t. IV, p. 549, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1973).

IX

A la luz de los principios hasta aquí expuestos, es mi parecer que corresponde acoger el planteo de inconstitucionalidad deducido en autos desde que no advierto que los medios escogidos por la Legislatura local para obtener la percepción de tributos tenga una relación real y sustancial ("Nebbia vs. New York" 291 US 502) con el objeto perseguido de proveer a la policía, higiene y seguridad en el tráfico de los bienes sometidos a circulación.

Ya que, como V.E. lo destacó al dictar sentencia en la causa publicada en Fallos: 311:2593, constituye un exceso al ámbito de las facultades reglamentarias propias de las provincias en el marco del ejercicio del poder de policía de seguridad del tráfico de bienes (arts. 104, 108 y 67, inc. 11, Constitución Nacional), que el procedimiento establecido a dichos fines "...sea en sí mismo una causa de ingresos fiscales, o el modo de controlar el pago de otros gravámenes...", agregando que ello "...no es razón suficiente para allanar el contenido de cláusulas constitucionales de cumplimiento ineludible..." (cons. 7º).

La solución aquí propiciada no importa desconocerle a los Estados provinciales ni a sus municipios el ejercicio de potestades impositivas, las que incluyen la selección de los medios

que considere más convenientes para su percepción. Más la modalidad elegida por la ley cuestionada resulta irrazonable y, en tal sentido, violatoria del art. 28 de la Ley Fundamental, en hipótesis en que, como la del *sub lite*, torna inoperante el ejercicio de derechos constitucionales en el marco de una actividad previamente autorizada por el propio Estado provincial y respecto de la cual la guía forestal aparece como indispensable para que los bienes producto de la explotación puedan circular y ser comercializados.

Criterio que aparece corroborado a poco que se repare en las expresiones vertidas por el Estado local demandado en su conteste de fs. 59/71 al manifestar que "En realidad la ley debió establecer, como 'requisito previo' para la aprobación por la Dirección General de Bosques del Ministerio de la Provincia, de los 'Planes de Rozado' y/u 'Ordenamiento' forestal, la acreditación de haber pagado sus impuestos y tasas que gravan el inmueble en que se realiza la explotación forestal" y que no lo hizo porque "...la provincia de Misiones no desea trabar su desarrollo, sino fomentarlo, por lo que recién después que un particular ha evidenciado un interés serio en la explotación forestal, exige la acreditación del pago de los tributos" (fs. 67 vta., párrafos 3º y 4º).

X

Por todo lo expuesto, soy de opinión que corresponde hacer lugar al planteo de inconstitucionalidad de la ley 2256 de la provincia de Misiones. — Buenos Aires, junio 3 de 1993. — Oscar L. Fappiano.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, setiembre 12 de 1996.

Resulta:

I. A fs. 16/27 se presenta José M. Irizar e inicia demanda en los términos del art. 322 del Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la provincia de Misiones a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley 2256 que contraría, a su juicio, los arts. 9º, 10, 11, 14, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional por cuanto supedita el trámite de las solicitudes de guías forestales a que el peticionario acredite que ha satisfecho las tasas municipales e impuestos provinciales que afectan las tierras en las que se realiza la explotación.

Dice que es propietario de un inmueble, ubicado en el departamento de El Dorado, donde lleva a cabo una producción agrícola forestal en el marco de una serie de planes aprobados por el Gobierno de esa provincia. Dice que en pleno desarrollo de los trabajos de forestación, las autoridades pertinentes, basándose en la norma legal citada, se negaron a extenderle las guías forestales necesarias para la extracción y comercialización de la madera de su propiedad, con el consiguiente perjuicio para la explotación.

Expresa que la ley 2256, al exigir como condición indispensable para el otorgamiento de las guías la comprobación del pago de todos los impuestos provinciales y municipales, afecta el comercio y la libre circulación de mercaderías amparados por la Constitución Nacional en sus arts. 9º a 11 toda vez que en los hechos los tributos cuyo pago se requiere funcionan como un derecho aduanero que interfiere la entrada, el tránsito y la salida de un producto. Tal efecto, y no la procedencia del pago de las tasas exigidas para la expedición de las guías, es lo que justifica la tacha de inconstitucionalidad.

No obstante, y con la cita del caso registrado en Fallos: 298:341, sostiene que dado que esos documentos constituyen el único instrumento habilitante para la salida de la madera fuera de los límites de su propiedad y para el tránsito dentro y fuera de la provincia según lo imponen los arts. 56 y 57 de la ley forestal 854, la exigencia de la ley 2256 hace que todos los tributos provinciales y municipales constituyan de hecho un obstáculo al tránsito intra o interprovincial que acarrea la tacha de inconstitucionalidad.

Sostiene que este texto legal es irrazonable por cuanto no existe relación adecuada entre el medio propugnado y la finalidad que persigue, desde que sí el propósito es asegurar el pago de las contribuciones provinciales y municipales, no es correcto el logro de esos objetivos obstaculizando ilegítimamente el ejercicio del comercio y la libre circulación de las mercaderías ya que existen otros medios eficaces para la percepción de las rentas públicas como, por ejemplo, el procedimiento de ejecución fiscal. Por otro lado, el temperamento adoptado viola, asimismo, el derecho a la defensa en juicio ya que le priva de utilizar las defensas que, aunque de manera limitada, le acuerda ese marco procesal. Finalmente, reitera que la ley afecta el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita ya que hace que los tributos funcionen como gravámenes a la mera circulación territorial.

II. A fs. 59/71 contesta la demanda la provincia de Misiones. Sostiene, en primer término, que no se encuentran configurados los recaudos exigidos por el art. 322 del Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación y, tras negar los hechos invocados por la actora, afirma que la ley en cuestión ha sido dictada en ejercicio de las facultades que las provincias se han reservado en el marco del art. 104 de la Constitución Nacional (art. 121, texto según reforma de 1994) y que su aplicación en modo alguno afecta el derecho de tránsito sino que persigue por parte de quienes ejercen la actividad forestal el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e impedir que la utilización y extracción de los recursos naturales del territorio provincial se realice sin la adecuada contraprestación de los particulares, quienes deben contribuir al sostenimiento, progreso y desarrollo de la provincia. Reconoce que si bien el recaudo legal debió establecerse como requisito previo a la aprobación del plan forestal, la oportunidad escogida en la norma atiende a provocar la evidencia de un real interés en la explotación. Niega que la legislación impugnada contravenga los derechos constitucionales invocados.

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 116 y 117, Constitución Nacional). En efecto, como se ha dicho reiteradamente en casos semejantes y lo destaca el dictamen del Procurador General, el acceso a esta jurisdicción no debe quedar subordinado en los supuestos en que se basa en razón de la materia o de las personas al cumplimiento de recaudos exigidos por las normas locales como los concernientes al agotamiento de la vía administrativa o judicial que regulan esos preceptos.

2º) Que el tribunal ya se ha expedido sobre la procedencia de la acción declarativa en supuestos semejantes al presente a partir del caso de Fallos: 307:1139 y, más específicamente, en Fallos: 310:606, por lo que cabe desestimar las objeciones planteadas por la demandada con fundamento en las razones allí expuestas.

3º) Que la cuestión de fondo a resolver radica en decidir si la ley 2256, con el objeto de asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias, condiciona el transporte de los productos forestales que en el ejercicio de su actividad específica explota la parte actora. Para ello es necesario considerar si esa disposición fue dictada en el marco de las atribuciones propias de la provincia de Misiones.

4º) Que esta Corte ha reconocido a los Estados provinciales poderes para el cumplimiento de sus fines por los que les es dable intervenir por vía reglamentaria en el desenvolvimiento de ciertas industrias y actividades en la medida en que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, el orden público o los intereses económicos de la comunidad.

5º) Que por otro lado, se han admitido desde antiguo sus facultades impositivas para establecer tributos locales y todas las contribuciones que conduzcan al logro de su bienestar y desarrollo provenientes de lo dispuesto en los arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional, los que pueden recaer sobre todas las cosas que forman parte de su riqueza general. Esas facultades conllevan la elección de los objetos imponibles, la determinación de los medios para distribuirlos en la forma y alcance que les parezca más conveniente y, en tanto no contraríen principios consagrados en la Ley Fundamental, pueden ser ejercidas en forma amplia y discrecional (Fallos: 310:2443 y sus citas).

6º) Que, por consiguiente, el tema por decidir consiste en determinar si la ley 2256, en cuanto impone como condición necesaria para el otorgamiento de las guías de tránsito la acreditación del cumplimiento de las obligaciones impositivas, es compatible con las garantías individuales que la Constitución consagra.

7º) Que, como lo señala el dictamen del Procurador General, que recoge en ese sentido doctrina de esta Corte, las guías —en este caso las forestales— tienen como propósito legitimar la circulación de productos de esa naturaleza, tal como surge de los arts. 56 y 57 de la ley local 854, a la vez que facilitan la individualización de sus propietarios estableciendo una presunción "juris tantum" frente al control que ejercen las autoridades públicas durante la circulación económica dentro del ámbito local o interjurisdiccional, tal como se desprende del art. 70 de la recordada ley 854. Por otra parte, se les asigna la condición de instrumentos públicos acreditantes de la habilitación para el tenedor o poseedor del bien durante su tránsito, sujeto a las infracciones y penas previstas en el título XII de la ley de forestación, entre las que cabe señalar la prohibición de su transporte fuera del lugar de extracción o apeo sin la portación de la guía (conf. art. 56, inc. b, ley 854).

Todo ello indica claramente —como dice el dictamen— que la exigencia de su expedición y tenencia está impuesta por razones de policía, de higiene y de seguridad en el tráfico de los bienes.

8º) Que el poder de policía ha sido definido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, la que para asumir validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos (Fallos: 160:247; 171:349; 243:98). En el presente, la irrazonabilidad aparecería manifiesta si el requisito exigido para la obtención de las guías forestales —documento indispensable para la circulación de los productos— importara para el actor la imposibilidad de ejercer la industria lícita que es su actividad (art. 14, Constitución Nacional).

9º) Que la modalidad escogida, ejercitada dentro de la órbita de que es materia del poder de policía, excede el marco de razonabilidad antes señalado y encubre bajo esa apariencia una pretensión fiscal que obra, en los hechos, como una suerte de impedimento para la circulación de los productos forestales de modo tal que gravita negativamente sobre la actividad productiva al punto de dificultarla, en contradicción con los planes de desarrollo que la legislación específica debe perseguir. De esa manera, los medios escogidos para la recaudación de tributos carecen de relación real con el objetivo perseguido por la legislación forestal de proveer a la policía, higiene y seguridad en el tráfico de los bienes.

10) Que, por último, cabe recordar —como lo hace el dictamen precedente— que en Fallos: 311:2593, el tribunal ha establecido que constituye un exceso de las facultades reglamentarias del ejercicio del poder de policía de seguridad del tráfico de bienes (arts. 104, 108 y 67, inc. 11, Constitución Nacional y texto anterior) que el procedimiento establecido a dichos fines opere en sí mismo como "una causa de ingresos fiscales, o modo de controlar el pago de otros gravámenes". Ello —se sostuvo en esa oportunidad— "no es razón suficiente para allanar el contenido de cláusulas constitucionales de cumplimiento ineludible".

Por ello se decide: Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de la ley 2256. Con costas. JULIO S. NAZARENO — EDUARDO MOLINE O'CONNOR *(en disidencia)* — CARLOS S. FAYT *(en disidencia)* — AUGUSTO C. BELLUSCIO — ANTONIO BOGGIANO *(en disidencia)* — ENRIQUE S. PETRACCHI — GUILLERMO A. F. LOPEZ — GUSTAVO A. BOSSERT — ADOLFO R. VAZQUEZ *(en disidencia)*.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON MOLINE O'CONNOR, FAYT Y DON VAZQUEZ

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 116 y 117, Constitución Nacional). En efecto, como se ha dicho reiteradamente en casos semejantes y lo destaca el dictamen del Procurador General, el acceso a esta jurisdicción no debe quedar subordinado en los supuestos en que se basa en razón de la materia o de las personas en el cumplimiento de recaudos exigidos por las normas locales como los concernientes al agotamiento de la vía administrativa o judicial que regulan esos preceptos.

2º) Que en "Newland, Leonardo Lorenzo Antonio c. Provincia de Santiago del Estero" (Fallos: 310:606), el tribunal ha reconocido la procedencia de las acciones declarativas cuando se discute la constitucionalidad de normas provinciales impositivas, por lo que cabe desestimar las objeciones planteadas por la demandada con fundamento en las razones allí expuestas.

3º) Que la cuestión de fondo a resolver radica en decidir si la ley 2256, con el objeto de asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias, condiciona de manera inconstitucional la explotación forestal, al exigir la acreditación del cumplimiento de determinadas cargas fiscales provinciales y municipales como requisito para expedir las guías forestales. En cambio, en autos no se ha cuestionado la constitucionalidad de tributo alguno, ya que la ley cuestionada no crea una tasa o impuesto que tenga como hecho imponible el tránsito o el comercio interprovincial. De allí que no resulte procedente que este tribunal se pronuncie sobre la existencia de potestades impositivas reservadas por la Provincia a fin de imponer los tributos de cuyo cumplimiento se trata.

4º) Que, en consecuencia, el único punto a considerar es la constitucionalidad de la exigencia de acreditar el pago de los tributos, contenida en la disposición cuestionada como requisito para la expedición de las guías forestales.

5º) Que esta Corte ha reconocido que la valiosa función del impuesto justifica que las leyes pertinentes contemplen medios coercitivos para lograr la satisfacción oportuna de las deudas fiscales cuya existencia afecta de manera directa al interés de la comunidad, porque gravitan en la percepción de la renta pública (causa S. 152.XXII "Provincia de Santa Cruz c. YPF —Sociedad del Estado—", pronunciamiento del 2 de febrero de 1993 y sus citas).

6º) Que el medio elegido por la disposición atacada no peca —a juicio del Tribunal— de irrazonabilidad alguna ni vulnera derechos constitucionales.

En efecto, el pago puntual y ajustado a las normas tributarias no configura sino una de las variadísimas expresiones del deber jurídico de todos los ciudadanos de someterse al cumplimiento del orden jurídico vigente. En este sentido, su demostración en la situación prevista en la ley local 2256 no supone más que acreditar ese ajuste; situación normal en la que —no puede presumirse de otra manera— deben encontrarse quienes habitan una nación en que rige el estado de derecho.

7º) Que, en este orden de ideas, es de advertir que el deber de cumplir el ordenamiento jurídico vigente crea la presunción de que los habitantes se encuentran en esa situación, por lo que la exigencia de su comprobación no aparece como un recaudo excesivo ni se han invocado dificultades administrativas para obtenerlo que justificaran su cuestionamiento.

8º) Que, por lo demás, el instrumento legislado a través de la norma impugnada no configura sino uno más de aquéllos utilizados por el legislador para asegurar la efectividad de la recaudación impositiva. Tal como la regla "solve et repete" y otras de similares características, cuya constitucionalidad —como principio— ha sido pacíficamente aceptada.

Y no es de resorte del Poder Judicial el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones (Fallos: 306:655), lo que descarta la tacha de inconstitucionalidad con sustento en que la Legislatura local tenía a su disposición otros medios idóneos para lograr el cumplimiento de las cargas fiscales.

9º) Que lo hasta aquí expuesto no excluye la posibilidad de que —en determinadas hipótesis ajenas a la situación de autos— la aplicación de la norma pueda operar como un mecanismo que dificulte en grado intolerable el ejercicio de derechos constitucionales.

Con todo, tal posibilidad sólo puede justificar que frente a esas situaciones se dispongan las medidas tendientes a remover el obstáculo inconstitucional al ejercicio de los derechos del afectado, por las vías procesales pertinentes.

10) Que, por lo demás, la norma en cuestión no priva al peticionario del derecho de plantear por la vía pertinente las cuestiones atinentes a la validez constitucional de los tributos de cuyo pago se trata. Serían esas cargas, en su caso, y no la demostración de su pago, las que ocasionarían las lesiones constitucionales que —por esta vía— pretendieron remediarse.

Por ello, se rechaza la demanda. Con costas (art. 68, Cód. Procesal). EDUARDO MOLINE O'CONNOR — CARLOS S. FAYT — ADOLFO R. VAZQUEZ.

DISIDENCIA SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 116 y 117, Constitución Nacional). Como se ha dicho reiteradamente en casos semejantes y lo destaca el dictamen del Procurador General, el acceso a esta jurisdicción no debe quedar subordinado en los supuestos en que se basa en razón de la materia o de las personas al cumplimiento de recaudos exigidos por las normas locales como los concernientes al agotamiento de la vía administrativa o judicial que regulan esos preceptos.

2º) Que en "Newland, Leonardo Lorenzo Antonio c. Provincia de Santiago del Estero" (Fallos: 310:606), el tribunal ha reconocido la procedencia de las acciones declarativas cuando se discute la constitucionalidad de normas provinciales impositivas, por lo que cabe desestimar las objeciones que sobre este punto plantea la demandada con fundamento en las razones allí expuestas.

3º) Que esta Corte ha reconocido desde antiguo a los Estados provinciales sus facultades impositivas para establecer tributos locales y todas las contribuciones que conduzcan al logro de su bienestar y desarrollo con sustento en lo dispuesto en los arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional, los que pueden recaer sobre todas las cosas que forman parte de su riqueza general. Esas facultades implican la elección de los objetos imponibles, la determinación de los medios para distribuirlos en la forma y con el alcance que les parezca más conveniente y, en tanto no contraríen principios consagrados en la Ley Fundamental, pueden ser ejercidas amplia y discrecionalmente (Fallos: 310:2443 y sus citas). Como consecuencia de tales poderes, las provincias están también facultadas para elegir los medios que consideren apropiados para asegurar la percepción de los tributos que imponen.

4º) Que la ley 2256 de la provincia de Misiones supedita el trámite de las solicitudes de las guías forestales —único instrumento habilitante para la salida de madera fuera de los límites de una propiedad y para el tránsito dentro y fuera de la provincia, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 56 y 57 de la ley provincial 854, de forestación— a que el peticionario acredite que ha satisfecho las tasas municipales e impuestos provinciales que afectan las tierras en que se realiza la explotación.

5º) Que el actor sostiene que son irrazonables las restricciones impuestas por la citada ley provincial al derecho de comerciar, al derecho de libre tránsito y al derecho al libre comercio interprovincial, consagrados en los arts. 9º, 10, 11, 14 y 67 inc. 12 de la Constitución Nacional (texto anterior). Para resolver adecuadamente estos agravios es menester verificar, en primer término, si la norma impugnada limita sustancialmente los derechos mencionados. En segundo lugar, corresponde constatar la existencia de una relación proporcionada entre el medio empleado por la ley y los fines que el legislador persiguió mediante su dictado. Esto es así porque la constitucionalidad está condicionada, por una parte, a la circunstancia de que los derechos afectados sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones que se les impone a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, esto es, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas (Fallos: 200:450).

6º) Que corresponde considerar la aplicabilidad al caso en examen de las doctrinas de los precedentes "Urrutia" (Fallos: 298:341) y "Transportes Vidal S.A. c. Provincia de Mendoza" (Fallos: 306:516), relativos a las condiciones necesarias para que una ley impositiva local respete en su sustancia los derechos de libre comercio interprovincial y de tránsito.

En el caso "Urrutia", esta Corte se pronunció acerca de la constitucionalidad de una ley provincial de Misiones que gravaba con una tasa del 2% la expedición de guías para la circulación del té destinado a la exportación. Sostuvo que: "al conferir al Gobierno Nacional la facultad de 'reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí' (art. 67, inc. 12), se han limitado las atribuciones provinciales, que no pueden afectar el comercio o la libre circulación de mercaderías (arts. 9º a 11, Constitución Nacional), eventualidad invalidante que se produce cuando el tributo establecido por las autoridades locales funciona de hecho y aunque no se le acuerde formalmente tal carácter, como un derecho aduanero afectando la entrada, tránsito o salida de un producto o cuando las mercaderías son

gravadas en forma diferencial en razón de su destino", concluyéndose finalmente que la tasa tal como era aplicada —únicamente a las mercaderías que salían de la provincia—, importaba "un ejercicio inconstitucional del poder tributario local sobre el comercio interprovincial". Esta doctrina fue reiterada recientemente, para un supuesto análogo, en el fallo recaído *"in re":* "Sociedad Anónima Agrícola Ganadera, Inmobiliaria 'El Bagual' c. Provincia de Entre Ríos s/ devolución de tributos" (S.539.XXIII, sentencia del 7 de setiembre de 1993).

En el caso registrado en Fallos: 306:516, se discutía la constitucionalidad de las leyes de la provincia de Mendoza que creaban y regulaban el impuesto provincial a los ingresos brutos, que el actor se había visto obligado a pagar en razón de desenvolverse como transportador interjurisdiccional. Se dijo entonces, al rechazarse la demanda, que: "Los arts. 9º, 10, 11, 12, 67 inc. 12 y 108 de la Constitución Nacional no fueron concebidos para invalidar absolutamente todos los tributos locales que inciden sobre el comercio interprovincial, reconociendo a éste una inmunidad o privilegio que lo libere de la potestad de imposición general que corresponde a las provincias". Asimismo, se afirmó que la protección que acuerdan los artículos citados: "sólo alcanza a preservar el comercio interprovincial de los gravámenes discriminatorios, de la superposición de tributos locales y de aquéllos que encarezcan su desenvolvimiento al extremo de dificultar o impedir la libre circulación territorial"

Como se observa, entre los casos "Urrutia" y "Transportes Vidal", y el *sub examine* existen diferencias decisivas. En efecto, del análisis de aquéllos surge como presupuesto inicial para considerar que una ley impositiva afecta sustancialmente los derechos de libre comercio interprovincial o de libre tránsito que lo cuestionado sea el tributo en sí mismo; solamente a partir de esa hipótesis es posible afirmar la inconstitucionalidad de una norma sobre la base de lo dispuesto en los arts. 9º, 10, 11 y 75, inc. 13 de la Carta Magna. Ese requisito —de índole fáctica— no se encuentra satisfecho en estas actuaciones, pues lo que se procura es la abolición de un medio para facilitar el cobro de diversos tributos, y no de los tributos en sí mismos. Conviene destacar —para aclarar el punto— que la ley cuestionada no crea una tasa o impuesto que tenga como hecho imponible el tránsito o el comercio interprovincial, sino que se limita a vedar la expedición de guías forestales a quienes no acrediten el pago de los tributos inmobiliarios municipales y provinciales. En este orden de ideas, cabe resaltar que la aplicación de la ley 2256 no significa para el actor un aumento económico de las obligaciones fiscales a su cargo, aunque lo constriña fuertemente a cumplirlas. El examen precedente permite concluir que la ley de la provincia de Misiones no afecta sustancialmente los derechos constitucionales citados al comienzo de este considerando.

7º) Que la norma en crisis tampoco vulnera el derecho a comerciar, reconocido en el art. 14 de la Constitución Nacional. Ello es así en razón de que no se ha acreditado en autos que el cumplimiento de la exigencia que aquélla impone torne económicamente imposible el desenvolvimiento de la explotación forestal. Por otra parte, la satisfacción de este requerimiento hubiera conducido necesariamente al actor a pedir la declaración de inconstitucionalidad de las tasas e impuestos inmobiliarios municipales y provinciales, petición ésta que no ha sido formulada.

8º) Que de acuerdo con lo expresado por la demandada, el fin de la ley es impedir que la utilización y extracción de los recursos naturales se realice sin la adecuada contraprestación de los particulares, quienes deberían contribuir al sostenimiento, progreso y desarrollo de la provincia. Asimismo, conviene tener en cuenta que dicha finalidad está de acuerdo con la Constitución de la provincia de Misiones, cuando declara que el bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su mejor aprovechamiento social (art. 56),

y con el art. 1º de la ley provincial 854, de forestación, que declara "... de interés público el uso óptimo de los bosques, la defensa, enriquecimiento y ampliación de los mismos y tierras forestales, así como el fomento de los bosques de implantación y de la industria forestal".

9º) Que existe relación entre los medios arbitrados por la ley provincial en análisis y los propósitos perseguidos por el legislador al dictarla. En efecto, la norma sólo exige la acreditación del pago de las tasas municipales y de los impuestos provinciales que afectan las tierras en que se realiza la explotación para la cual se solicitaren las guías forestales. Se advierte de este modo una adecuada proporción entre el requisito exigido y su finalidad, por un lado, y los derechos que se limitan para el logro de esta última, por el otro.

10) Que no obstante lo dicho en el considerando anterior, parece cierto que la Legislatura de la provincia de Misiones tenía a su disposición otros medios idóneos para alcanzar los fines aludidos. El actor afirma al respecto que uno de dichos medios —el procedimiento de ejecución fiscal— es menos gravoso para los derechos constitucionales que el mecanismo de la ley 2256. Al considerar este agravio es necesario recordar que: "escapa a la competencia de los jueces pronunciarse sobre la conveniencia o equidad de los impuestos o contribuciones creados por el Congreso Nacional o las Legislaturas provinciales" (Fallos: 314:1293). De ello se sigue también la no justiciabilidad de la conveniencia o equidad de los medios seleccionados por el legislador para asegurar el cobro de los impuestos o contribuciones. De lo contrario, so capa de juzgar sobre el mérito de aquéllos, se estaría examinando la conveniencia de éstos.

Esta doctrina, por otra parte, coincide con el postulado general, reiteradamente expuesto por esta Corte, según el cual: "...el control de constitucionalidad que incumbe a los tribunales no incluye el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, pues el análisis de la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines que el legislador se ha propuesto es ajeno a la competencia de la Corte Suprema, a la cual sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos..." (Fallos: 306:656).

11) Que en tales condiciones, las restricciones impuestas por la ley 2256 de la provincia de Misiones a los derechos de tránsito y de comercio no son —contrariamente a lo afirmado por el actor— irrazonables.

Por lo expuesto, se rechaza la demanda. Con costas. ANTONIO BOGGIANO.

---

**Bonos de la deuda pública externa — Alteración unilateral de las condiciones del empréstito público — Delegación de facultades legislativas — Ejercicio del poder del Congreso mediante la ley de presupuesto**

***Brunicardi, Adriano C. c/Banco Central - 10/12/1996 - Fallos: 319:2886***

## ✐ ***Antecedentes:***

Ante la imposibilidad de hacer frente a los seguros de cambio contratados por deudores privados con el Banco Central para cumplir con las obligaciones emergentes de préstamos

financieros con acreedores externos —régimen de las comunicaciones "A" 31, "A" 54, "A"61, "A" 76 y "A"137— el PEN autorizó al Banco Central a emitir bonos nominativos en dólares estadounidenses, en las condiciones establecidas en el decreto 1334 del 26/11/82 (B.O. del 3/12/82). Esta decisión comportó, en lo esencial, la cancelación del crédito original y la creación sustitutiva de un empréstito público a cargo del Estado Nacional, pagadero en el extranjero, transmisible por cesión con las limitaciones expresamente contenidas en el decreto de creación. Con el propósito de mejorar el perfil de la deuda financiera externa privada, el Estado Nacional —a través del decreto 772/86— dada la situación financiera de grave penuria con riesgo de incurrir en cesación de pagos y consiguiente aislamiento respecto de la comunidad internacional—, la transformó en deuda externa pública y difirió su pago a períodos futuros.

En dicho contexto, el actor demandó al Estado Nacional (Banco Central de la República Argentina) por cobro de pesos en concepto de pago de cupones vencidos y los intereses compensatorios correspondientes a los bonos nominativos en dólares estadounidenses —"bonods"— creados por el decreto 1334/82 PEN (conforme lo preceptuado por el art 33 ley 11.672, según texto sustituido por ley 16.911)

Solicitó la declaración de inconstitucionalidad del decreto 772/86 y resoluciones ministeriales y comunicaciones del Banco Central que se dictaron en su consecuencia pues modificaron unilateralmente las condiciones de financiación y amortización de los bonos nominativos en dólares estadounidenses y por pago del crédito a su favor según las condiciones originales de emisión de tales títulos.

El juez de primera instancia hizo lugar a la demanda, sentencia que fue revocada por la cámara. Contra éste último pronunciamiento, el actor interpuso recurso extraordinario

La Corte confirmó la sentencia, advirtiendo que el decreto cuestionado y los actos dictados en su consecuencia eran constitucionales.

## ***Algunas cuestiones planteadas:***

a) **Ratificación por parte del gobierno constitucional de la vigencia de los actos de las autoridades de facto relativos a la refinanciación de la deuda** (Considerando 9º).

b) **Delegación impropia de atribuciones legislativas. Ratificación a través de la ley de presupuesto anual de gastos. Constitucionalidad del decreto 772/86 en razón del órgano que lo dictó** (Considerandos 13, 14 y 15).

c) **Naturaleza de los decretos 1334/86 y 772/86. Poder de policía. Derecho de propiedad** (Considerandos 17, 18, 19 y 20).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- El hecho de que el Congreso de la Nación haya aprobado la cuenta general correspondiente al año 1984 (ley 23.855), que incluía el servicio público de la deuda externa, significó que hubo una continuidad en la vigencia de los actos de las autoridades de facto relativos a la refinanciación de la deuda

externa del sector público y la modificación por parte del Poder Ejecutivo constitucional —mediante el dictado del decreto 772/86— de los términos de los compromisos asumidos frente a los acreedores extranjeros en 1982, con vencimiento en el ejercicio 1986 y en el futuro, tuvo el valor de una ratificación implícita pues comportó un reconocimiento de la vigencia de aquellos compromisos, los que debieron expresamente ser modificados o prorrogados.

- Si bien la ley 24.156 —que constituye un todo orgánico regulador de la administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional—, resulta inaplicable como norma habilitante del decreto 772/86 y demás normas dictadas en su consecuencia, que modificaron unilateralmente las condiciones de financiación y amortización de los bonos nominativos en dólares, revela la voluntad actual del órgano legislador de continuar ejerciendo la competencia que se discute, en oportunidad de la aprobación de la ley de presupuesto general del año respectivo, sin perjuicio de reservar la posibilidad de dictar una ley específica para aquellas operaciones de crédito público que no estuvieran contempladas, en la ley de presupuesto general .

- Al implementar la República Argentina una reprogramación unilateral de los vencimientos que la obligaban según las condiciones de emisión de los bonos nominativos en dólares estadounidenses, así como se ha calificado el acto original —dec.1334/82— como un acto de soberanía, también la modificación de su régimen participó de tal naturaleza, pues fue un acto unilateral del Estado destinado a proteger las reservas en divisas extranjeras de la Nación ante razones de necesidad.

- Dado que al tiempo del dictado del decreto 772/86 la República Argentina atravesaba una situación financiera de grave penuria con riesgo de incurrir en cesación de pagos y consiguiente aislamiento respecto de la comunidad internacional, la norma en cuestión no repudió la deuda externa del sector público sino que difirió su cumplimiento para satisfacerlo en plazos y condiciones que el poder público estimó compatibles con el interés de la comunidad total, verificándose las condiciones que justifican la suspensión de los derechos personales.

- El decreto 772/86, las resoluciones ministeriales 450/86, 65/87, el decreto 1379/87 y demás actos administrativos no son pasibles de objeción constitucional, pues el Estado Nacional —al efectuar el “arreglo de la deuda” (art. 75 inc. 7º, Constitución Nacional), en el contexto de la emergencia financiera que atravesaba el país—, no impuso condiciones que comportasen actos confiscatorios o que condujesen a una privación de la propiedad o degradación sustancial del crédito, verificándose las condiciones que justifican la suspensión de los derechos personales como recurso del poder de policía.

## *Texto del Fallo:*

**Dictamen del Procurador General**

Suprema Corte:

1. El actor inició esta demanda contra el Estado Nacional (B.C.R.A.) por cobro de pesos en concepto de pago de cupones vencidos y los intereses compensatorios correspondientes a los bonos nominativos en dólares estadounidenses —"bonods"— creados por el dec. 1334/82 PEN. (conforme con lo preceptuado por el art. 33 ley 11.672, según el texto sustituido por la ley 16.911).

Consideró que no era lícito el incumplimiento dispuesto por el dec. 772/86, y las resoluciones 450/86 y 65/87, normas que calificó de inválidas y nulas, por haber sido dictadas en transgresión a expresas prescripciones de la ley específicamente aplicable (ley 11.672) y del dec 1334/82, que estipuló las condiciones de emisión de los títulos a los que se refiere la demanda.

2. El juez de 1ª instancia a f. 513, hizo lugar a la demanda al destacar, sustancialmente, que no se ha dictado ley alguna que estableciera la prórroga de los pagos y la modificación de las cláusulas originales de los "bonods", cuando el único autorizado por la Constitución Nacional a modificar el régimen de los bonos es el Congreso Nacional, que es el órgano facultado para disponer el endeudamiento del Estado Nacional.

Por dicho motivo declaró que las sucesivas normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional —dec. 772/86 y 1379/87, res. 450/86 y 65/87 del Ministerio de Economía y Comunicaciones "A" 956 B.C.R.A. y "A" 1122 B.C.R.A.—, que modificaron el régimen de los bonos, son ilegítimas.

3. La sala III de la CN Contenciosoadministrativa Fed., a f. 577, rechazó la demanda, tras revocar la sentencia del juez de primera instancia. Puso de relieve que, si bien es cierto que el Congreso es el único competente para autorizar al Estado Nacional a contraer obligaciones de dinero bajo el crédito de la Nación (art. 67 inc. 3, Constitución Nacional) como así también arreglar su deuda interna y externa (art. 67 inc. 6º Constitución Nacional), no debe dejar de advertirse que la ley 22.749 —Bono Nacional de Consolidación de Deuda— ha otorgado una autorización expresa al PEN (art. 7º, *"in fine"*) para fijar la forma de pago de los servicios financieros de amortización de los títulos de la deuda pública. Esta delegación legislativa —dijo— al ser mencionada en un párrafo perfectamente diferenciado, no puede entenderse que se refiera únicamente al bono por ella creado, sino a todo el sistema de creación de empréstitos.

En estas condiciones —concluyó— el decreto del PEN cuestionado, 772/86 y las demás normas, fueron dictadas en ejercicio de dicha facultad delegada mediante la ley 22.749 por el Congreso Nacional, razón por la que no adolecen del vicio de incompetencia que erróneamente se les atribuyó.

4. A f. 583, el recurrente interpone recurso extraordinario pues insiste en considerar que los decretos del PEN, las resoluciones, ministeriales y las comunicaciones del B.C.R.A., por las que se ha instrumentado el incumplimiento de una obligación contraída por el Estado Nacional a favor de acreedores externos, fueron dictadas en menoscabo del principio republicano de gobierno. Entiende, a diferencia de lo sostenido por la Cámara, que no hubo tal delegación de facultades del Congreso Nacional del PEN , pues la ley 22.749, sólo consagra una delegación

exclusivamente referida a los bonos de consolidación de deuda por ella creados, y no, como sostuvo el *a quo*, a todo el sistema de creación de empréstitos.

Y aun si se reconociese —dice— que la delegación abarcase al sistema global de empréstitos, no cabe concluir que tal disposición habilitaría al PEN a disponer por sí el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado Nacional, que garantizó su cumplimiento, pues tal extremo implicaría confundir la eventual facultad dada al PEN de renegociar empréstitos, con la excepcional y privativa facultad del Congreso de limitar o suspender temporariamente el cumplimiento de las obligaciones ya contraídas por el Estado en esa materia.

Remarca que del análisis del dec. 772/86 no surge que el Presidente de la República hubiese pretendido ejercer facultades extraordinarias, como es el caso de los decretos de necesidad y urgencia, sino que se dictó sobre la base del art. 86 inc. 1º, Constitución Nacional; y además —añade— no dio cuenta en ningún momento al Congreso.

De tal suerte —concluye— se ha frustrado la garantía constitucional del derecho de propiedad, al privarse a su mandante de cobrar sus títulos en un plazo medianamente razonable.

5. En primer término, corresponde declarar la procedencia formal del recurso en examen, toda vez que los agravios introducidos por el apelante suscitan cuestión federal bastante para habilitar la vía intentada, desde que se ha cuestionado la interpretación y alcance de normas de carácter federal.

A mi juicio, la cuestión que plantea el accionante debe abordarse desde dos planos principales, a saber: el primero, el correspondiente al derecho interno aplicable y el segundo, el que atañe a la práctica internacional adoptada para dar solución al endeudamiento externo de los Estados. Esto último, en razón de tratarse el insinuado en autos de un crédito externo y ser los principios del derecho de gentes de necesaria aplicación en virtud de lo preceptuado por el art. 21 ley 48 (íd. art. 102 Constitución Nacional en lo que respecta a los juicios criminales).

6. Con relación al primero, pienso que la propia tesis sustentada por el actor no lo favorece si la llevamos a su total desarrollo dialéctico, ya que ha olvidado un dato que quiebra su lógica interna, cual es el origen constitucionalmente inválido de su crédito, al haber sido contraído por un gobierno de facto (o usurpador, según la clásica concepción de Albert Constantineau; cf. "Tratado de la Doctrina de facto", t.I, Cap. II, p.42 y sigtes, Ed. Depalma, 1945.

Es decir que, si de acuerdo con la tesis del actor, es el Congreso Argentino quien puede contraer empréstitos válidos, resulta claro que el que está en la base de su pretensión, no lo ha sido.

O sea, la fuente de esas invocadas obligaciones no provenía de una ley del Congreso de la Nación —lo que era necesario según acuerda el propio interesado— sino de un acto de poder de un gobierno de facto, que tanto los denominaba leyes o decretos con arreglo a criterios que no es del caso explorar, desde que siempre resultan inconstitucionales por el origen igualmente inconstitucional de aquél. Toda vez que, como lo sostuve en oportunidad de la discusión parlamentaria de la ley 23.062, cuyo art. 1º, de aplicación al caso en examen, establece que "carecen de validez jurídica las normas y los actos administrativos, emanados de las autoridades de facto surgidas por un acto de rebelión..." - "...en la Argentina sólo se accede a los cargos públicos por medio del sufragio directo o indirecto, y no por vía de los golpes de Estado...", pues, como lo enfatizaba, la Constitución no es un sistema de normas tan defectuoso que cae a la

primera revolución, "razón por la que debemos mantener inalterable e incólume —decía— el orden jurídico constitucional...". Recordábamos, entonces, la línea de pensamiento del maestro Gemma, para quien un gobierno de hecho "no es de derecho, porque está fuera o contra el derecho... ¡porque carece de título jurídico...! y porque si un Estado se ha dado una Constitución, todo lo que de ella se sale es ilegal" (conf. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 17 y 18/5/84, ps. 743/44).

Ese fue, además, el criterio sustentado por los Padres de la Patria, al sancionar —el 29/9/859— la ley 224 que dice: "La Confederación Argentina desde la instalación de su Gobierno constitucional, no reconoce derecho a indemnización en favor de nacionales o extranjeros; sino por perjuicios causados por empleados de las autoridades legítimas del país".

Postura que se robustece en la actualidad con la concepción moderna del principio de autodeterminación de los pueblos, que le ha hecho decir al profesor de la Universidad de Yale, Michael Reisman, que hoy el caso "Tinoco" tendría otro pronunciamiento. Textualmente dijo dicho autor: "El dictamen sobre Tinoco fue consistente con el derecho de esa época. De ser aplicado ahora estrictamente, sería un anacronismo, porque está en contradicción absoluta con el nuevo concepto constitutivo de la soberanía popular fundado en los derechos humanos" (Ver su opúsculo "Soberanía y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo", impreso por The American Joumal of International Law, vol. 84, Nº 4, octubre de 1990). Tras lo que procede recordar que, precisamente, el art. 1º, recién citado, de la aludida ley 23.062 comienza por decir que el régimen que instaura y por el que se dispone que carecen de validez las normas y los actos del facto, se estatuye "en defensa del orden constitucional republicano basado en el principio de la soberanía popular...".

Es más, la gestión financiera de dicho gobierno ilegítimo fue rechazada expresamente por el Congreso de la Nación mediante ley 23.854, cuya constitucionalidad no fue impugnada por el accionante, por la cual se rechazaron las cuentas de inversión presentadas por el PEN, correspondientes a los ejercicios de los años 1976 a 1983, motivo por el que vienen a perder sustento el dec. 1334/82 y la ley 22.749.

Estimo que lo expuesto precedentemente resulta decisivo, ahorrando de mayores comentarios sobre el particular. Sin embargo, no parece ocioso añadir que el criterio que prevaleció en definitiva en el Congreso de la Nación acerca de sus atribuciones en materia de crédito público, a partir de su reinstalación en 1983, coadyuva con igual peso decisorio para definir el rechazo de las cuestiones planteadas por el actor. Ello es así porque el referido criterio ha sido considerar lo actuado por el PEN en ocasión de tratar el presupuesto general de la Nación y la cuenta general del ejercicio o cuenta de inversión (conforme lo explicara el Diputado Nacional de la bancada mayoritaria, doctor Jorge R. Vanossi, en su discurso transcripto en H.C.D. Diario de Sesiones, Reunión 27, del 26 y 27/9/84, ps. 4527/28 y artículo "La legislación constitucional...", publicado en el diario "La Nación" del 26/5/85), con arreglo a la ley de contabilidad (dec.-ley 23.354/56) vigente por aquella época, que preceptuaba en lo pertinente que "el presupuesto general se dividirá en dos secciones, a saber: 1) presupuesto de gastos, que comprenderá... b) los servicios de la deuda pública correspondiente al período... " (art. 3º y que "la cuenta general del ejercicio... estará formada por los siguientes estados... II) la deuda pública al comienzo y al final del ejercicio... " (art. 37 según dec.-ley 3453/58). Para, finalmente, disponer que "corresponderá al Tribunal de Cuentas... e) informar la cuenta general del ejercicio... ". Todo ello, sin perjuicio de que los actos que hagan a la administración financiera del Estado observados por el Tribunal de Cuentas e insistidos por el PEN, debían ser remitidos al Congreso para

su consideración definitiva. Valga recordar, asimismo, que ambos menesteres la referida ley de contabilidad —arts. 39, 40 y 87— los adjudicaba a una Comisión Bicameral Revisora de Cuentas, organizada por ley 14.179.

De consiguiente, según esta inteligencia de sus propias atribuciones constitucionales, el Congreso estimó que era el Poder Ejecutivo quien negociaba o renegociaba, las condiciones de pago de la deuda pública, y su gestión era analizada, luego, al considerar el presupuesto y la cuenta de inversión. La precedente tesis se continúa hoy con la ley 24.156 (Efectivamente, su art. 56 preceptúa que "...se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para... refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos...". A su vez, su art. 57, establece que la deuda pública puede originarse en " ...f) la conversión, consolidación y renegociación de otras deudas...". A su turno, el art. 60 de la misma ley dispone que "las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica" y que "si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente". Para, a su vez, el art. 65 restablecer que "el poder ejecutivo podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación...". Finalmente, el art. 66 estatuye que "las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes la realicen. Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán oponibles a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional".

Y es dable advertir que si esto es así con respecto a gobiernos constitucionales, con mayor razón lo será con relación a los que no lo son. Si bien esto no es necesario que lo diga acerca de gobiernos de facto pues ello surge nítido de la correcta interpretación y aplicación de nuestros textos fundamentales.

Va de suyo que los sucesivos presupuestos sancionados a partir de 1984 siguieron esta tesitura, otorgando crédito para atender los servicios de la deuda y facultando al Ejecutivo a consolidarla, entre otras gestiones, y que las respectivas cuentas de inversión fueron aprobadas mediante las leyes 23.855, 24.002, 24.086, 24.221 y 24.238 respectivamente.

Por otro lado, el párr. 2º del art. 1º ley 23.854, no afecta lo dicho precedentemente ya que, si se anula el contrato, contemporáneamente nace una relación nueva, de naturaleza extracontractual, que se resuelve mediante la aplicación de las reglas del enriquecimiento sin causa o del empleo útil. El dispositivo responde, entonces, al módulo de la buena fe que habilita al PEN constitucional a proponer nuevas condiciones de pago a sus acreedores. En oportunidad de dictaminar, como Fiscal del Estado de Formosa, el 23/2/76 en actuaciones administrativas en que el H. Tribunal de Cuentas local había observado una contratación, dije que: "La puesta en ejecución del decreto observado, sin que medie insistencia, crea una original situación cuyo encuadre jurídico debe buscarse en la responsabilidad del Estado y resolverse conforme los principios rectores del enriquecimiento sin causa o empleo útil, toda vez que no se trata ya de los efectos de la relación contractual, dada su invalidez. En consecuencia, sólo debe reconocerse el crédito en la medida del beneficio efectivamente pro porcionado a la Administración (V. dictámenes ns. 1106/75 y 1108/75). Y siempre que en el trámite de la contratación no se haya establecido, o se presuma, la existencia de dolo en su perjuicio" (Ver "Rev. Argentina de Derecho Administrativo", año 1976, n 12)

No resulta ocioso hacer notar que el criterio minoritario en el Parlamento tampoco favorecía al actor; antes al contrario, incidía más negativamente aún en la legitimidad de su crédito, pues dicha tesitura sostenía la "legitimación" de la deuda pública por parte del Congreso Argentino; esto es, que todo crédito contra el Estado contraído durante el período de facto debía pasar por el Parlamento y éste declararlo de legítimo abono, tal como lo preceptuaba la ley 79 de organización del crédito público, para las deudas anteriores a la organización nacional y lo corroboran las sucesivas leyes dictadas en consecuencia (vgr. ley 83) (V. Diario de Sesiones citado, ps. 4325/27, discurso del suscripto).

7. En lo atinente al segundo de los planos en que estimé necesario encarar el análisis de la cuestión, esto es el que se vincula a la responsabilidad internacional financiera de los Estados, parece cierto que ya no puede acudirse a la tesis de los tribunales ingleses que declinaron, en 1877, su competencia para conocer de una demanda contra Perú por falta de pago de los bonos de su deuda, al señalar que "...estos bonos no son otra cosa que compromisos de honor... y los contratos respectivos no pueden ejecutarse ante los tribunales de un país extranjero o aún ante aquéllos del país que emitió los bonos, al menos que sea con el consentimiento de este último país..." ("Twycross v. Dreyfuss", 5CH.D.605, 616). Mas desde la primera mitad de este siglo, la práctica de las Naciones evidencia la aplicación de una regla de conducta uniforme y reiterada de parte de los Estados (opinio juris) con arreglo a la cual un país incurre en responsabilidad internacional si desconoce, repudia, anula, suspende o modifica el servicio de su deuda mediante acto legislativo o decreto ejecutivo, si no justifica estas medidas en razones de necesidad financiera o de interés público. Efectivamente, hacia fines de los años veinte, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, Andrew Mellon, proclamaba que "...la insistencia en el cumplimiento de un convenio que supere la capacidad de pago de una Nación, le serviría de justificación para negarse a cualquier arreglo. Nadie puede hacer lo imposible...". Por su parte, Walich señaIaba que el principio de la santidad e inmutabilidad de los contratos "pasó a ser un lujo que ya nadie podía darse" (H. Walich, "The future of Latin American Dollar Bonds", en The American Economic Review, junio de 1943, p. 322). En tanto que Adams afirmaba que "...aun cuando deba preservarse el principio de la integridad de las obligaciones internacionales, es incontrovertible que no se puede exigir a un país que pague a otros gobiernos sumas que exceden de su capacidad de pago... Tampoco requiere la adopción del principio de la capacidad de pago que el deudor extranjero pague hasta el límite de su capacidad actual o futura..." (Phelps Havilland Adams, "Strictly Bussiness", en North American Review, sept. 1931, n. 232, ps. 196/209).

Consecuentemente con ello, las suspensiones del servicio de la deuda que los gobiernos han efectuado invocando razones de necesidad financiera o de interés público han sido aceptadas por la comunidad internacional. Tal el caso de la "incapacidad de pago" planteada por los Aliados europeos en la primera posguerra, la que Alemania adujera frente a esos mismos Aliados y la que América Latina invocara frente a los tenedores de sus bonos en la década de los treinta (las palabras de Mellon, antes transcriptas, fueron pronunciadas en la oportunidad de suscribir 15 acuerdos de renegociación de las deudas que los Estados europeos mantenían con Norteamérica).

En sentido concordante con lo anterior, cabe colacionar los antecedentes reunidos a partir de 1925 por la ex Sociedad de las Naciones y por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, requerida al efecto por la Asamblea General de 1953 para la codificación en materia de responsabilidad de los estados ("League of Nations Official Joumal"; jun. 1925, Doc. C.275, 1925, V y Resolución 799 del 7/12/53, respectivamente).

En efecto, ya en la solicitud dirigida a los Estados por el Comité Preparatorio de la Sociedad de las Naciones para la Codificación de Derecho Internacional de La Haya, se planteó la cuestión de si el Estado incurría en responsabilidad internacional, o no, en el caso en que; mediante un acto del poder legislativo o del ejecutivo, repudiara una deuda contraída con extranjeros.

El gobierno de Sudáfrica formuló la opinión siguiente: "Si a causa de circunstancias adversas que escapan a su control, un Estado se encuentra realmente en tal situación que no puede cumplir todos sus compromisos y obligaciones, está virtualmente en una situación de necesidad. Tendrá que establecer entonces una prelación entre sus obligaciones y atender primero a las que sean de más vital interés. Por ejemplo, no puede esperarse de un Estado que cierre sus escuelas y universidades y sus tribunales, que licencie a su policía y que descuide sus servicios públicos en tal medida que exponga al caos y la anarquía a su comunidad simplemente para disponer así del dinero para pagar a sus prestamistas, extranjeros o nacionales. Hay límites a lo que puede esperarse razonablemente de un Estado, del mismo modo que los hay para un individuo" (conf. Documentos Oficiales de Naciones Unidas, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su trigésimo segundo período de sesiones, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1980, vol. II, 2ª parte, p. 35).

Teniendo en cuenta las respuestas recibidas, el Comité Preparatorio distinguió, en las bases de discusión preparadas para la Conferencia, los casos de repudiación de las deudas del caso de suspensión o modificación de su servicio. Sobre este último punto, determinó que "el Estado incurre en responsabilidad si, aun sin desconocer una deuda, mediante una disposición legislativa suspende o modifica su servicio en todo o parte, salvo que se vea forzado a ello por necesidades financieras (base de discusión p. 4, párr. 2º). En la base n. 9 recogió análogo principio cuando el PEN " ...sin desconocer una deuda del Estado, deja de cumplir las obligaciones que de ella nacen, a menos que se vea forzado a ello por necesidades financieras" (Publicación de la Sociedad de las Naciones, V. Legal, 1929, V. 3, dcto. C.75, M.69, 1929, V, p. 33 et seq.).

Con posterioridad, el punto fue incluido en el anteproyecto revisado que, en materia de responsabilidad del Estado, el relator especial doctor F. V. García Amador presentó, en 1961, ante la Comisión de Derecho Internacional. Establecía, como regla en materia de "Deudas Publicas", en análogos términos a los del art. 8 del anteproyecto original (Documentos Oficiales de Naciones Unidas A/CN. 4/106, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, vol. II, p. 126, 1957); que "el Estado es responsable cuando desconoce o da por anulada sus deudas públicas, si la medida no se justifica por razones de interés público o se discrimina entre nacionales y extranjeros en perjuicio de los segundos" (art. 11). Al par que consagró, en materia de obligaciones estipuladas en un contrato —en forma coincidente con el contenido del art. 7.2 del anteproyecto original— igual solución "...cuando el incumplimiento no se justifique por razones de interés público o de necesidad económica del estado..." (art. 10, Conf. Documentos Oficiales de Naciones Unidas, A/CN.4/134 y Adición, Anuario C.D.I. vol. II, p. 52, 1961).

El tema de la deuda pública quedó, finalmente, incluido como circunstancia excluyente de ilicitud en el derecho internacional, en el proyecto del Relator Especial Roberto Ago, elaborado teniendo en cuenta el Documento preparado por la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en el marco de las investigaciones realizadas de la práctica de los Estados, la jurisprudencia internacional y la doctrina relativa a las diversas circunstancias provisionalmente seleccionadas para la elaboración de ese Informe como excluyentes de ilicitud en el derecho internacional: la fuerza mayor, el caso fortuito y el estado

de necesidad, entre otros (Documentos Oficiales, A/CN.4/315, Anuario C.D.I. vol. Il, 1ª parte, p. 65 y sigtes., 1978).

En su trigésimo período de sesiones, la Comisión aprobó la primer lectura del proyecto Ago e informó tal circunstancia a la Asamblea General dando cuenta que, al discutirse el art. 33 de ese proyecto regulatorio del "Estado de Necesidad", "Algunos miembros de la Comisión expresaron reservas sobre la posibilidad de invocar casos de incumplimiento de obligaciones de índole financiera como ejemplos que pudieran dar fundamento a su noción de estado de necesidad, pero la mayoría de los demás miembros reconocieron la importancia que tienen para ese fin los casos en que, por razones de necesidad, los Estados han adoptado un comportamiento no conforme a obligaciones 'de hacer' en materia de repudiación o suspensión del pago de deudas internacionales".

La mayoría de los miembros de la Comisión también consideró pertinente la posibilidad de que la invocación de ese principio se aplicara a propósito de las deudas contraídas por el Estado no directamente respecto de otro Estado sino respecto de bancos o de otras sociedades financieras extranjeras. Y puso de manifiesto la controversia existente en el campo del derecho internacional en cuanto a la existencia de una obligación internacional de derecho consuetudinario de respetar las deudas contraídas por el Estado respecto de "particulares" extranjeros (conf. Anuario C.D.I., 1980, vol. Il, 2ª parte; p. 35, párr. 8º).

Asimismo, en el Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su trigésimo primer período de sesiones, aquélla aprobó el texto del art. 31 —Fuerza mayor y caso fortuito—. Oportunidad en la cual recordó que "la fuerza mayor como circunstancia que excluye la ilicitud de un hecho del Estado que no esté en conformidad con las disposiciones de una obligación internacional que le incumbe ha sido tomada en consideración a menudo en relación con la falta de pago, de una deuda de Estado, tanto con ocasión de conferencias para la celebración de grandes convenciones multilaterales como con motivo de litigios concretos...", en los que el Estado deudor ha alegado de manera expresa esa circunstancia justificativa de su comportamiento. Aún cuando un examen a fondo de estos casos llevó a la Comisión a concluir que " ...en muchas ocasiones se trataba en realidad de situaciones relacionadas más con el 'estado de necesidad' que con el de imposibilidad material de ejecución" (conf. Anuario C.D.I. 1979, vol. II, 2ª parte, p. 153, párrs. 21º/22º).

Así, en el Asunto de la indemnización rusa, la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya declaró en su fallo del 11/11/12 que: "Hay fuerza mayor siempre que el pago de la deuda pueda hacer peligrar la existencia del Estado, aunque ese peligro no sea grave, o que el pago pueda comprometer gravemente su situación interior o exterior". Este laudo, a pesar de que rechazó la defensa invocada por el Gobierno otomano porque juzgó que la suma debida era demasiado reducida para que su pago pudiese poner en peligro la existencia del Imperio o comprometer su situación, mereció la aprobación de la doctrina, incluidos Jèze y Alfred von Verdross. Este último, en su obra Volkerrecht, edición de 1937, consideró los dichos de la Corte de Arbitraje como la expresión del principio de autoconservación en virtud del cual " ...los deberes internacionales no deben conducir hasta la destrucción de sí mismo" (Documento A/CN.4/315 antes citado; p. 143).

También, los fallos de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el Asunto concerniente al pago de diversos empréstitos servios emitidos en Francia y en el Asunto concerniente al pago en oro de los empréstitos brasileños emitidos en Francia constituyen precedentes en los cuales la Corte hizo referencia a la fuerza mayor como principio general válido en cualquier

sistema jurídico y no como principio definido en un orden jurídico interno determinado. Siendo que, como puntualizó la Comisión, en esas oportunidades se puso en tela de juicio " ...una obligación de derecho público interno más que una obligación internacional propiamente dicha, pero la falta de pago debido dio origen a un litigio internacional y el Estado Nacional de los acreedores intervino asumiendo la protección diplomática de sus nacionales" (conf. nota 647 en p. 153, Documento recién citado).

Sin embargo, la propia Comisión calificó, en su Informe a la Asamblea, que de las controversias sometidas a tribunales internacionales, el asunto de la Societé Commerciale de Belgique era el más interesante en la materia. Dos laudos arbitrales habían resuelto que el Gobierno griego estaba obligado a abonar a la sociedad belga una suma determinada a título de reembolso de una deuda contraída con esta sociedad. Como ese Gobierno tardaba en ejecutar los laudos, el Gobierno belga pidió a la Corte Permanente de Justicia Internacional que declarara que el Gobierno griego, al negarse a ejecutar los laudos arbitrales, había violado sus obligaciones internacionales. El Gobierno griego adujo, en su defensa, que ello no se debía en lo más mínimo a mala voluntad, sino a la grave situación presupuestaria y monetaria del país (Anuario C.D.I. 1980 cit., vol. II, 2ª parte, p. 36 párr. 10º).

Como ya había señalado la Comisión, en su informe del período de sesiones anterior al aludir al art. 31 antes citado, "...el Gobierno griego, aunque refiriéndose a veces a la 'fuerza mayor' y a la 'imposibilidad' de observar el comportamiento exigido por la obligación, no pensaba en una 'imposibilidad material' sino más bien en una imposibilidad de hacer efectiva la cantidad exigida sin lesionar con ello un interés fundamental del Estado, es decir, una situación que puede quedar incluida en el supuesto de 'estado de necesidad'" (conf. Id. Anuario C.D.I. cit., p. 36, nota 124).

La Comisión recordó, al citar este precedente internacional, la tesis del Gobierno griego en su respuesta del 14/9/38 y su dúplica del 13 de diciembre del mismo año, al par que trajo a colación la exposición oral de los días 16 y 17/5/39 en la cual el abogado del gobierno helénico, tras reafirmar el principio de que los compromisos contractuales y los fallos deben ejecutarse de buena fe, dijo:

"Sin embargo, se presentan a veces circunstancias externas ajenas a la voluntad humana que colocan a los gobiernos en la imposibilidad de cumplir sus obligaciones hacia los acreedores y sus deberes ante el pueblo: los recursos del país resultan insuficientes para cumplir a la vez los dos deberes. No es posible pagar totalmente la deuda y, a la vez, asegurar al pueblo una administración apropiada, garantizarle las condiciones indispensables para su desarrollo moral, social y económico. Se plantea el penoso problema de elegir entre los dos deberes: uno de ellos debe ceder en cierta medida, ¿cuál?".

Luego de lo cual trajo a colación doctrina y jurisprudencia referidas al punto según surge de los antecedentes, recopilados en el Documento A/CN.4/315 antes citado (Anuario C.D.I. 1978, vol. II, 1ª parte). Así, incluyó varias citas del profesor Gastón Jèze. Entre ellas la del Journal des Finances del 2/8/27 donde afirmó que: "Constituye, en efecto, una norma indiscutible del derecho internacional financiero el que un Estado está facultado legítimamente para suspender el servicio de su deuda pública en la medida en que el servicio íntegro de ella comprometería el buen funcionamiento de sus servicios públicos esenciales. En efecto, es evidente que, para pagar íntegramente a sus acreedores, un gobierno no va a paralizar los servicios de la defensa nacional, de la policía y de la justicia"; la de la Revue de sciencie et de legislation financière (octubre-diciembre 1929, p. 764) donde agregó que: "Es una norma de derecho internacional

positivo el que un Estado se encuentra autorizado para dar prioridad al funcionamiento de sus servicios públicos esenciales sobre el pago de su deuda"; y, por último, en 1935, en un curso en la Academia de Derecho Internacional (Recueil, t. 53, p. 391) donde, al tratar el mismo tema, dijo que " ...se justificaría que un gobierno suspendiese o redujese el servicio de su deuda pública cada vez que se hubiesen de comprometer o descuidar los servicios públicos esenciales para asegurar el servicio de la deuda".

El consejero griego también citó a los profesores de La Pradelle y Politis quienes, comentando en el Recueil des arbitrages internationaux" (t. II, p. 5476) dos laudos dictados el 1 y el 8/10/869 respecto de Gran Bretaña y Venezuela, expusieron lo siguiente: "De la circunstancia de que la deuda sea cierta y no controvertida no se concluye que el deudor deba satisfacerla en su totalidad; se precisa, además, que el estado de sus finanzas se lo permita. Por tentados que nos sintamos a hacer abstracción de las particularidades de un empréstito público para someterlo al régimen de las obligaciones ordinarias, no cabe tratar al Estado que no puede pagar sus deudas más rigurosamente que a los particulares que quiebran o se arruinan" (Anuario C.D.I. 1978, vol. II, 1ª parte, p. 142).

Es de hacer notar que en lo tocante a la composición de la "deuda pública", cabe distinguir entre las obligaciones que el Estado contrae voluntariamente con una persona privada determinada ("obligación contractual") y los empréstitos públicos contraídos mediante la emisión de bonos o títulos al portador que las personas privadas adquieren libremente en el mercado financiero o bursátil y así también se transfieren; consecuentemente, en estas últimas la persona del acreedor no está identificada sino que constituye una multitud dispersa de personas, incierta y variable, que se disemina por diversos países.

Esta distinción quedó establecida, vgr. en la III Conferencia Internacional Americana (Río de Janeiro, 1906) y en la II Conferencia de la Paz (La Haya, 1907. La propuesta "Porter" hablaba de "obligaciones contractuales" solamente, en tanto que la reserva hecha por la Argentina y apoyada por otros países del hemisferio añadía a aquéllas (las "deudas públicas con emisión de títulos"). Diferenciación que admitió la doctrina (conf. Borchard, Edwin M., "The Diplomatic Protection of Citizens Abroad on the Law of International Claims", New York, The Banks Law Publishing Co., 1915, p. 282).

Igualmente, a petición de la Conferencia de Buenos Aires (1936), Accioly sometió a consideración de la Comisión de Expertos para la Codificación del Derecho Internacional un memorándum indicando explícitamente las razones que justifican una distinción de esa naturaleza. Es "conveniente establecer una distinción entre el no pago de las deudas públicas y la ruptura de obligaciones contractuales ordinarias. En el primer caso, el no cumplimiento de la obligación podrá justificarse por una real y honesta incapacidad financiera, que deberá merecer la consideración de los acreedores, no sólo porque el Gobierno extranjero, al contraer su empréstito, no entró en relaciones directas con ellos, sino también especialmente porque ellos, cuando adquirieron los títulos de tal empréstito, debían conocer los riesgos consiguientes de tal negocio. Evidentemente, la justificación no será procedente en la hipótesis de fraude o mala fe del Gobierno deudor. El caso de obligaciones contractuales ordinarias es diferente, en el sentido de que el Gobierno, como si fuese un particular, entró en relaciones directas con personas ciertas, conocidas y éstas confiaron en la palabra empeñada" (Informes y Proyectos sometidos por la Comisión de Expertos, Washington, D.C., Unión Panamericana, ps. 84/85. Cita extraída de Documentos de Naciones Unidas, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1957, vol. II, Documento A/CN.4/106 antes citado, p. 129).

Respecto de las deudas públicas, se ha dicho que el Estado ejerce un acto de poder público *("jure imperii")* y, además, porque dada la versatilidad de la persona del acreedor, pondría a los Estados a merced de las personas que circunstancialmente lograsen acaparar los títulos; consideración por la cual, básicamente, en el Asunto de la Compañía Francesa de Ferrocarriles Venezolanos, sometido a la Comisión Mixta de Reclamaciones Franco-Venezolana creada por el protocolo del 19 de febrero de 1902 ésta rechazó, en el caso "Ballistini", la parte de la reclamación que se refería a falta de pago de empréstitos públicos (v. Ralston, Jackson H., "Venezuela Arbitration of 1902", Washington, 1904, ps. 505/6 y Anuario C.D.I. 1980, vol. ll, 2ª parte, p. 37 nota 132).

8. Precisadas las normas jurídicas, los principios correlativos y las doctrinas aplicables al caso, entendiendo conveniente complementar este dictamen con la exposición sucinta de los aspectos de hecho y de naturaleza económica financiera que permiten atribuir carácter de regularidad, razonabilidad, mérito y oportunidad al decreto del PEN cuya constitucionalidad discute la demandante, más allá de que los dos últimos aspectos escapan al control jurisdiccional. Señalo, así que es admisible la vía escogida por el Gobierno, en su rama ejecutiva, para prorrogar los pagos y modificar algunas cláusulas de las condiciones de emisión de los llamados "bonods", determinadas por el decreto 1334/82 del gobierno de facto que cesó al instalarse las autoridades constitucionales en diciembre de 1983. La situación financiera del país al momento de disponerse, como medida de prudente administración, esa prórroga y las correlativas modificaciones, justificó que se dictara el dec. 772/86 y sus normas complementarias.

No corresponde a esta Procuración General expedirse sobre cuanto no es judiciable; esto es, lo que entra en las facultades privativas del Poder Legislativo y/o del Tribunal de Cuentas existente en aquel momento, respecto del Juzgamiento de la llamada cuenta del ejercicio por la ley de contabilidad también vigente entonces. Sobre esas cuentas el único Poder del Estado que tiene atribución constitucional para aprobarlas o desecharlas es el Legislativo. Sólo podría aceptarse un reproche judicial a cuanto haya decidido este Poder si su aprobación mereciera calificarse como inconstitucional. Esto no lo ha planteado el demandante, ni puedo yo, ahora, traerlo aquí.

Empero, al margen de ello, siempre en el ámbito fáctico, debo señalar que no fue arbitraria la conducta que inspiró el decreto de marras: los datos extraídos de las cuentas públicas de 1985, 1986 y, 1987 permiten aseverar que haber prorrogado los pagos hasta tanto ellos pudieran hacerse efectivos, constituye un elemento esencial, como concreta manifestación de "necesidad financiera". Estas cuentas, como también, las pertinentes informaciones suministradas por las autoridades económicas y financieras del país, manifiestan la efectiva y leal imposibilidad de pago que justifica la norma de administración emanada del PEN que la demandante tacha de inconstitucional.

En 1985, el desequilibrio de esas cuentas alcanzó a representar un 5% del PBI.; en 1986 un importante 4,3% del PBI.; y en 1987 un 6,9% del PBI. Tales coeficientes indican la real imposibilidad de destinar recursos para atender las obligaciones que se difirieron. Otro aspecto de la cuestión que no debe olvidarse se refiere al origen de los dos decretos que la demandante encuentra en colisión. Tanto uno como otro no fueron dictados como medidas aisladas o autónomas, sino como integrantes de un conjunto de normas específicamente dedicadas a instrumentar o preparar sendos programas de refinanciación, renegociación o reescalonamiento de la deuda externa, devenida en el más grave problema de nuestra economía. El decreto 1334 del 26/11/82 dictado simultáneamente con los decretos 1335 y 1336 sigue a la comunicación "A" 251, del Banco Central hecha el 17 de noviembre de ese año, mediante la cual se hizo saber que dicho Banco tomaba a su cargo atender por cuenta del Gobierno Nacional y previo pago

en pesos del importe correspondiente, las obligaciones emergentes de los seguros de cambio concertados en virtud de las Comunicaciones "A" 31, 54, 61 y 76. Los pagos del Banco debían efectuarse a partir del 25/5/86, siendo instrumentados los compromisos pendientes mediante obligaciones de Gobierno Nacional, nominativas en dólares estadounidenses o Bonos del Gobierno Nacional, nominativos, en dólares estadounidenses.

Ello indica que el decreto en que funda su pretensión la demandante no dispuso emitir títulos de la deuda pública externa, sino tan sólo ratificó lo resuelto por el Banco Central respecto de la asunción por el Estado de compromisos externos del sector privado, conforme con un plan que significó aliviar a éste de sus deudas con el exterior, transfiriéndolas al Estado.

El dec. 1603 del 21/12/82, y la llamada ley 22.749, sancionada dos meses después (B.O. del 21/2/83) para ratificar los actos administrativos dictados dentro del régimen de seguros de cambio que se habían instrumentado según las comunicaciones del Banco Central "A" 31, 54, 61 y 76, manifiestan, también que los problemas del endeudamiento externo en 1982 obligan a adoptar métodos de excepción conforme con lo requerido por la renegociación de esa deuda, iniciada en septiembre de ese año, por el régimen de facto.

No se trata, entonces, de la lisa y llana emisión de un empréstito público externo, sino de un procedimiento reclamado por la penuria que se verificaba en aquel momento.

Desde esa perspectiva, el decreto que la demandante tacha de inconstitucional no es más que la expresión, en 1986, de un problema similar al de 1982. Si la accionante adquiere su crédito como consecuencia de un programa de refinanciación de la deuda, no hay duda de que el mantenimiento o, incluso, el acrecentamiento de dificultades para el financiamiento de los servicios del endeudamiento, ha hecho legítimo y prudente el remedio usado por el Poder Ejecutivo mediante su dec. 772, al operarse el vencimiento de la prórroga que había dispuesto el que tal demandante entiende legítimo —1334/82—, dictado 42 meses antes de ese vencimiento. No puede, al respecto, olvidarse que el propio gobierno de facto que había dictado ese decreto, tuvo que reconocer, la necesidad de concederse tal período de gracia de 42 meses a partir de la fecha de emisión de los "bonos" —el 26/11/82— para cancelar la deuda así diferida en un plazo de 5 años desde esta data. La comunicación del Banco Central "A" 278, del 26/1/83, por la cual se informa sobre la instrumentación de la primera serie de esos bonos, así lo determina. Es más, se incluyó en tal comunicación otro procedimiento de transformación en deuda pública de la deuda privada asegurada, según la comunicación "A" 272, del 11/1/83.

Es evidente que la norma reputada como legítima por la demandante para justificar su pretensión fue un acto requerido por el "crítico nivel de reservas disponibles", como lo dice, textualmente, la Memoria del Banco Central de 1982 (p. 83). Ese nivel justifica, también, el decreto 772/86 y las resoluciones del Ministerio de Economía dictadas en su consecuencia, Ns. 450/86 y 65/87. El comunicado N. 6489, del 28/5/86, emanado del Banco Central, en efecto, menciona las instrucciones dadas por el Ministerio de Economía en la primera de esas resoluciones, dictada "en el ejercicio de sus responsabilidades soberanas por la República Argentina" con el propósito de "asegurar un tratamiento *pari passu* a los acreedores" y, también, para permitir la ejecución de un programa monetario apto para "asignar las divisas disponibles". La mención de ese programa monetario" indica que no se trató de un acto arbitrario o injustificado ni, tampoco, aislado. La prórroga por 180 días del vencimiento de obligaciones instrumentadas con los títulos públicos conocidos como promissory notes y "bonods" —provenientes ambos del régimen de seguros de cambio que convirtió en deuda pública una deuda originariamente privada— que afectó al período comprendido entre el 1 de mayo y el 30/9/86, fue, de tal modo, un acto administrativo

de naturaleza, características y condiciones que no difieren de la medida, también administrativa, que dispuso aquella emisión en noviembre de 1982.

La comunicación "B" 2096, del 2/6/86, instruyó a las entidades financieras, dentro del nuevo programa financiero exigido por la situación, sobre el tratamiento que debían dar a los vencimientos de capital producidos también entre mayo y septiembre de aquel año por deudas de capital contraídas antes del 9/12/82 por entidades públicas o empresas privadas. Lo cual, desde luego, no hace más que reconocer la existencia de dificultades e impedimentos insuperables sin acudir a la postergación o diferimiento en los pagos. Pocos días después, el 9/6/86, otra vez el Banco Central, por su comunicación "A" 895, estableció las disposiciones para la liquidación y regularización de deudas externas del sector privado, cubiertas con seguros de cambio, para los vencimientos operados entre el 1/1 y 30/9/86. Esto es, ratificó la persistencia de problemas críticos de orden financiero para atender los pagos. Todo ello, no hace más que confirmar la subsistencia de graves problemas en las existencias de divisas, ya anunciados en 1985. La comunicación "A" 697, del Banco Central, del 1º de Julio de ese año, había informado sobre la emisión de las llamadas promissory notes (obligaciones en dólares estadounidenses) para cancelar deudas cubiertas con seguro de cambio, con vencimiento entre el 1/1/84 y el 31/12/85. Tres años de gracia y quince cuotas semestrales advierten sobre la gravedad de la situación.

El panorama expuesto por esas reiteradas comunicaciones desecha, de plano, que el decreto impugnado apareciera como acto viciado por ilegitimidad. Es evidente que respondió a la imperiosa necesidad que se advertía en todo aquel período. Desde septiembre de 1982 la cesación de pagos se cernía sobre el país, justificándose todas y cada una de las medidas que procuraban diferirla. Los mensajes presidenciales del 1/5/86 y de 1987 al Congreso de la Nación, como también las memorias anexas del Ministerio de Economía, reconocen la necesidad de la renegociación en curso.

Es decisorio, además, recordar que el llamado "Comité de bancos internacionales" había prorrogado por 180 días los vencimientos de 1986 y también los del primer trimestre de 1987, con inclusión en la prórroga de los vencimientos operados o por operar en los "bonods" y en las "promissory notes". Ese acuerdo con los bancos acreedores excluye toda posibilidad de imputar ilegitimidad a dicho decreto.

Aunque pueda no ser necesario para sustentar mi opinión, aporto, muy brevemente, referencias a la inserción de la medida tachada por la demandante dentro de la renegociación iniciada en septiembre de 1982. Es sabido que por entonces se iniciaron tratativas con el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales, los Bancos Centrales de algunos países acreedores y algunas instituciones privadas, para procurar solucionar dificultades surgidas de atrasos en pagos al exterior. Las gestiones se concretaron en un programa financiero, que posteriormente tuvo que modificarse en razón de problemas internos y externos para ejecutarlo, particularmente originados por la penuria de divisas.

Los atrasos subsistieron en 1983, pese a haberse concretado tales gestiones a partir de los primeros meses de ese año. Debió diferirse el servicio de la deuda por sucesivos períodos trimestrales, hasta llegar al 10/12/83, en que asumieron las autoridades constitucionales.

Después de un replanteo durante 1984 de la posición del país ante los organismos Internacionales y los acreedores, se llega, en 1985, a materializar importantes acuerdos para refinanciar la deuda externa. Ellos tienen como marco de referencia el Plan Financiero Argentino 1984/85 convenido en 1984 con un comité de bancos acreedores. Ese plan prorroga vencimientos y, en lo que concierne a la cuestión objeto de ese dictamen, informa la decisión de las

autoridades económicas del país que procura solucionar bilateralmente los problemas derivados del excesivo endeudamiento anterior a 1983. Dentro del cual entran las obligaciones que el demandante reclama en estos autos.

Todo esto surge de la objetiva lectura de las Memorias del Banco Central de los 3 años antes mencionados, como también de la rendida al Congreso Nacional por el Ministerio de Economía en Anexo a los mensajes presidenciales del 1/5/86, 1987 y 1988. E, igualmente de los informes de los organismos internacionales de cooperación económica y de la llamada "Comunidad Financiera Internacional".

Examinada esa documentación oficial —no discutida por la demandante y, además, de veracidad y autenticidad sustantiva en tanto el Poder Legislativo no la desechó— (art. 86, inc. 11, Constitución Nacional, que somete a la consideración del Congreso las medidas que juzgue necesarias y convenientes sobre el estado de la Nación) resulta coherente y responde al principio de congruencia que se hayan diferido pagos imposibles de efectuar. Habrá que recordar que en aquel tiempo el Gobierno estaba empeñado en una política económica que el Congreso Nacional compartió, dentro de la cual la refinanciación y la renegociación de la deuda externa era su piedra angular.

Esa información oficial, consiguientemente, describe las circunstancias de hecho que dan causa al decreto y demás actos que se discuten.

La adopción, en junio de 1985, del denominado "Plan Austral", con el cambio de moneda dispuesto por el decreto 1096, dictado el 14/6/85, ratificado posteriormente por la ley de presupuesto, conforma una visión que escapa a lo justiciable. Si el Gobierno de entonces escogió una determinada política, no hay duda de que ella sólo puede ser modificada, como principio, por acción del Poder Legislativo.

Desde el punto de vista económico financiero, que aquí considero, no existe otra alternativa: o se pagaba a los acreedores resultantes de la aplicación del decreto de facto 1334/82, o se evitaba perjudicar la negociación y refinanciamiento de la deuda externa que se había constituido en protagonista de una situación financiera con grave penuria y susceptible de llevar al país a la cesación de pagos externos. Si no se hubiera dictado el decreto impugnado, los pagos por el concepto que reclama la accionante hubieran obstruido —seriamente —sino impedido absolutamente por la ejecución judicial de la totalidad de la acreencia la perspectiva de negociaciones con los organismos internacionales de crédito y con la banca privada acreedora entonces en curso; como también las tratativas con gobiernos extranjeros que se nucleaban en el denominado "Club de París".

El Poder Ejecutivo, más allá de las facultades que pueda o no delegarle el Congreso en la materia objeto de la litis, tiene poderes suficientes para administrar según su visión de la realidad. Y si ésta expone, como es público y notorio, una circunstancia concreta que hizo imposible pagar, es evidente que hace al mérito de las decisiones administrativas adecuarse al interés público primario.

No es válido impedirle al PEN que proteja u obre conforme con ese interés general según su propia apreciación de la realidad imperante.

La militancia política en sectores de la oposición al PEN de entonces, no puede oscurecer cuanto constituye un dato de la realidad. En esto no fincaba la discrepancia, sino en las políticas a adoptar para superarla.

Hacia 1986 era imposible efectuar los pagos que reclama el demandante. Si la solución adoptada fue la mejor o no, es materia que entra en el juicio valorativo inherente a lo político, vale decir, a cuanto es atribución del Poder Legislativo, que se ha pronunciado por la aprobación de esa política, en el aspecto contable, financiero, administrativo y económico que involucra la pretensión de la demandante.

La aprobación de las cuentas públicas de 1986 hace innecesario acudir al tratamiento de la ausencia de intervención legislativa antes de dictarse el dec. 772/86, aun en el caso de que no se comparta que ese acto entra en las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo, y la aprobación de los presupuestos públicos posteriores vuelve académica la discusión sobre si hubo exceso o desviación de poder al tomarse la decisión que impugna la demandante.

Al llegar a este punto del razonamiento, se confirma que la condición de actos reglados que asumen todos los que se producen en la hacienda pública, según lo reconoce de antiguo la Contabilidad Pública, origina serias dificultades para distinguir los aspectos intrínsecos de esos actos —de obvia naturaleza económico-financiera— y los que conforman su encuadre jurídico o normativo. Tales dificultades, sin embargo "no me impiden reconocer que en el decreto tachado de inconstitucional por la demandante, lejos de advertirse arbitrariedad o irrazonabilidad, se encuentra una concreta manifestación de la honesta conducta del deudor que propone a sus acreedores un plazo para pagar, bajo las nuevas condiciones, cuanto le es imposible en ese momento.

En esta cuestión, además, no puede olvidarse que gran parte de los impedimentos que padecían las finanzas públicas en 1986 fue por una consecuencia inevitable de los actos y las políticas de endeudamiento externo anteriores a 1983. El propio dec. 1334/82, que el accionante entiende vulnerado, no es más que el reconocimiento expreso por el régimen de facto de la existencia, ya antes de transferir el poder al gobierno de la Constitución, de serias dificultades para atender los pagos externos.

El accionante es cesionario de un crédito impago a su respectivo vencimiento a causa de la impotencia financiera del Estado y que por ello se difiere su atención documentándolo en un bono consolidado.

Es contradictorio, entonces, que la demandante pretenda que en 1986 se pague una deuda nacida de un acto que se acepta como legítimo en 1982: reescalonar los pagos, en la medida de lo posible, fue el objeto de la disposición del gobierno de facto y ello lo es también de la que aquí se discute.

Con la decisiva salvedad que no pudo ignorar la demandante, al hacer su reclamación, el agravamiento de la penuria financiera entre esos años, como inevitable derivación de la presión ejercida por un endeudamiento externo excesivo durante el tiempo en que actuó el gobierno de facto que emitió los "bonods".

Llego, así, a la conclusión que me permite dictaminar que el dec. 772/86 y las res. 450/86 y 65/87 no contienen vicio o tacha alguna que los haga inconstitucionales, tanto por lo que se refiere a los aspectos jurídicos institucionales vertidos precedentemente como por cuanto informa su vinculación con la realidad existente en el momento que se dictaron.

9. En tales condiciones, el reclamo del recurrente en cuanto pretende el cobro de una deuda externa de modo unilateral —con el erróneo apoyo exclusivo en normas de derecho privado en un típico caso de derecho público— intenta sustraerse de los principios básicos del derecho

y la práctica internacionales, en virtud de los cuales la ejecución forzada es impracticable en atención a la naturaleza pública del ente prestatario y a que, en tales condiciones, el principio de la preservación de las obligaciones financieras internacionales tiene como límite la capacidad de pago del deudor respectivo y porque cuando el deudor de una obligación de esta naturaleza es el Estado, el acreedor no puede pretender que el incumplimiento quede sujeto de manera exclusiva a las normas de derecho privado.

Ello es, en esencia, cuanto sustentaba Luis M. Drago en su histórica carta a nuestro representante diplomático en Estados Unidos de América. Es que la "doctrina Drago" no fue una disquisición escolástica elaborada por un académico en el silencio de su despacho, sino la respuesta jurídica a una realidad concreta y la importancia de los principios que comporta fueron, en cierta medida, aceptados por la comunidad internacional.

Prueba de ello es que en 1931 la cesación en el pago de la deuda externa de prácticamente la totalidad de los Estados latinoamericanos no produjo conflicto internacional alguno, como los que le dieron origen. Así es como el presidente Roosevelt, allá por 1935, afirmó que "no sería prudente que el gobierno se ocupe directamente del arreglo de las deudas privadas"; motivo por el cual los prestamistas organizaron el "Bondholders Council" que fue quien llevó adelante las negociaciones con los Estados prestatarios tendientes a darle solución; entidad cuya creación fue el método posible de conciliar los principios antes enunciados con la amplia dispersión numérica y geográfica de los acreedores (o tenedores de bonos) y su falta de representación e individualización al producirse la cesación de pagos.

Al par que la negociación global de la deuda tiene por objeto asegurar un tratamiento pari passu entre la totalidad de los acreedores extranjeros pues establecer diferencias entre ellos en el servicio de la deuda externa haría que el Estado incurriera en discriminación, lo cual contraviene los principios del derecho internacional generalmente reconocidos (ver Sexto Informe del Relator Especial, doctor García Amador, presentado a la Comisión en 1961; art. 11, Documento A/CN.4/134 y Adición, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1961, vol. II, p. 52).

Es en el marco de los principios expuestos que el gobierno helénico pudo invocar, en el Asunto antes citado de la sociedad comercial belga, el compromiso que tenía con sus demás acreedores; como consecuencia de lo cual "...todo pago más favorable del crédito de la sociedad belga causaría el hundimiento del régimen establecido para el arreglo de la deuda pública". Por tal razón, sin desconocer su obligación, se declaró " ...dispuesto a negociar e indica que sus arreglos con los acreedores podrían servir de base para la discusión".

Propuesta frente a la cual el Consejero belga hizo la declaración de que la "...deuda subsiste enteramente en espera de mejor fortuna. Lo que puede pagar, debe pagar" y que llevó a la Corte Permanente a sostener que "...ambos gobiernos han convenido, en principio, en examinar la posibilidad de celebrar negociaciones con miras a un arreglo amistoso, en el cual se tendría en cuenta, entre otras cosas, la capacidad de pago de Grecia. Un arreglo de esa naturaleza es sumamente conveniente" (Anuario C.D.I. 1978, vol. II, 1ª parte, p. 144). Por tanto, la pretensión de pago de la actora interfiere negativamente en las negociaciones multilaterales que el gobierno mantenía con sus acreedores extranjeros erigiéndose en un planteo incompatible con los esquemas tradicionales de arreglo internacional de la deuda externa.

10. Corresponde, por último, hacer la salvedad de que si V.E. no resolviera de conformidad con lo dictaminado, de todos modos el caso *sub examine* quedaría alcanzado por las prescripciones de la ley de consolidación de las deudas del pasivo público, 23.982, con las consecuen-

cias previstas en el art. 3 del referido texto legal, en cuanto establece que las sentencias judiciales " ...tendrán carácter meramente declarativo... " y que "la única vía para su cumplimiento es la establecida en la presente ley".

11. Opino, pues, que el recurso extraordinario es improcedente y que, por las argumentaciones sustentadas, debe confirmarse la sentencia en recurso. Por último, que a todo evento, deberán aplicarse en el *"sub lite"* las previsiones de la ley 23.982.- Buenos Aires, 6 de julio de 1994. OSCAR LUJAN FAPPIANO.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, 10 de diciembre de 1996

Considerando:

1º) Que la sentencia de la sala III de la CNac. Contenciosoadministrativo Fed.; al revocar lo resuelto en la instancia anterior, decidió rechazar la demanda que el actor, tenedor de dos títulos de la deuda pública externa —bonos nominativos en dólares estadounidenses n. 0053128 y n. 0052828— había promovido contra el Estado Nacional (Ministerio de Economía) y el Banco Central, por cobro de las amortizaciones de capital y servicio financiero en las condiciones de la emisión. Contra ese pronunciamiento, la parte actora interpuso el recurso extraordinario que fue concedido mediante el auto de f. 600.

2º) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente pues se halla en tela de juicio la inteligencia y aplicación de normas federales —dec. 772/86, dec. 1379/87 resols. ministeriales 450/86 y 65/87 y concs.— que fueron impugnadas como violatorias de la Constitución Nacional, y la decisión ha sido favorable a su validez y contraria a los derechos que el recurrente fundó directamente en la ley fundamental. Cabe recordar que cuando se encuentra en discusión el alcance que corresponde asignar a normas de derecho federal, el tribunal no se halla limitado por los argumentos de las partes ni del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 308:647 entre muchos otros).

3º) Que el actor demandó por invalidez constitucional del dec. 772/86 y de las resoluciones ministeriales y comunicaciones del Banco Central que se dictaron en consecuencia y que modificaron las condiciones de financiación y amortización de los bonos nominativos en dólares estadounidenses —bonods— y por pago del crédito a su favor según las condiciones originales de emisión de tales títulos (dec. 1334/82 y 1603/82). No se impugnó en el *"sub lite"* el régimen de cancelación de los contratos originales de mutuo internacional mediante la emisión de títulos públicos. En este proceso, el actor destacó que no cuestionaba la validez del dec. 1334/82 —de creación de los bonods— sino la modificación dispuesta en el año 1986 por el PEN que había alterado unilateralmente las condiciones del empréstito público.

4º) Que a los fines de dilucidar la naturaleza de esta alteración y los efectos que pueden reconocérsele en jurisdicción argentina, corresponde ponderar en primer lugar si las normas impugnadas han emanado de la autoridad competente o si han violentado los preceptos constitucionales relativos al órgano dotado de facultades para la asunción, financiación y refinanciación de la deuda pública externa.

5º) Que las partes están contestes en que, ante la imposibilidad de hacer frente a los seguros de cambio contratados por deudores privados con el Banco Central para cumplir con

las obligaciones emergentes de préstamos financieros con acreedores externos —régimen de las comunicaciones "A" 31, "A" 54, "A"61, "A" 76 y "A"137— el PEN. autorizó al Banco Central a emitir bonos nominativos en dólares estadounidenses, en las condiciones establecidas en el dec. 1334 del 26/11/82 (B.O. del 3/12/82). Esta decisión comportó, en lo esencial, la cancelación del crédito original y la creación sustitutiva de un empréstito público a cargo del Estado Nacional, pagadero en el extranjero, transmisible por cesión con las limitaciones expresamente contenidas en el decreto de creación. Con el propósito de mejorar el perfil de la deuda financiera externa privada, el Estado Nacional la transformó en deuda externa pública y difirió su pago a períodos futuros. Este acto constituyó una emanación de la soberanía nacional, más allá de los términos con que fue anunciado a los acreedores extranjeros, a quienes se les impuso sin que su consentimiento jugara un papel relevante. No obsta a esta conclusión la ambigua redacción de la comunicación "A" 251 del Banco Central del 17/11/82, puesto que la opción del acreedor se limitó a elegir la forma de instrumentación de la sustitución que se disponía (promissory notes o bonods).

6º) Que no obstante la falta de impugnación del dec. 1334/82, es relevante dilucidar su naturaleza a los fines de poder juzgar la constitucionalidad de las normas por las cuales el PEN dispuso en los años 1986 y 1987 la modificación del régimen que imperativamente había impuesto a los acreedores extranjeros en 1982.

En este orden de ideas cabe afirmar que se trató de una modalidad de empréstito que es emanación del Estado soberano y que se halla comprendido en el concepto genérico de fondos del Tesoro Nacional, a saber: "los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional" (art. 4, Constitución Nacional). Decía Joaquín V. González: "La deuda pública o el empréstito se funda en la perpetuidad de la Nación, en la repartición del impuesto entre las generaciones presentes y venideras, pero también en que el uso del crédito debe destinarse a salvar el país de peligros graves o a empresas que comporten su engrandecimiento" (Manual de la Constitución Argentina" p. 438, 1897, 3ª ed. reformada, 1971).Tan delicada misión fue adjudicada expresamente por los constituyentes al Poder Legislativo: " ...contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación"... "arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación" (art. 75 incs. 4º y 7º, Constitución Nacional). En palabras de Joaquín V. González, se han querido comprender dos aspectos: el de reconocer las deudas preexistentes y el de crear una facultad permanente del Congreso para el futuro (ob. cit., p. 437), " ... la ley es la única que crea los recursos del Tesoro, (pero a la vez) ella es también la que cada año determina cómo, con qué objetos, en qué cantidad deben ser gastados los recursos por ella atesorados" (Alberdi, Juan B., "Organización de la Confederación Argentina", t. 2, p. 355).

En suma, son atribuciones del Congreso, la de decretar y contraer empréstitos que integrarán la deuda pública, y la de decidir la financiación, refinanciación y el rescate de tal deuda.

7º) Que el régimen instaurado por dec. 1334/82 comportó, a la vez, una asunción de deuda por el Estado —acto cuyo mérito no constituye materia justiciable— y una conversión de la deuda, en condiciones financieras que sustituyeron coactivamente las condiciones pactadas por los acreedores extranjeros con sus deudores originales. Si bien se emitieron valores nominativos, los títulos fueron puestos en el mercado en determinadas condiciones de cesión y adquirieron individualidad propia. Como se ha sostenido precedentemente, cabe descartar el enfoque privatista y concebir la relación que se estableció con los tenedores extranjeros como de derecho público.

8º) Que el dec 1334/82, así como los decs. 1336/82 y 1603/82, fueron ratificados por las leyes 22.749 y 22.910 durante el gobierno de facto. Si bien estas normas no han sido impugnadas en el *"sub examine"*, es relevante esclarecer su vigencia constitucional pues quien tiene facultades para endeudar a la Nación, dispone de facultades para financiar esa deuda o refinanciarla.

9º) Que cabe advertir que el gobierno constitucional rechazó las cuentas de inversión correspondientes —en lo que interesa en la presente causa— a los años 1981, 1982 y 1983 (ley 23.854). Aclaró, sin embargo, que esa decisión no tenía per se efectos sobre los actos o vinculaciones jurídicas de ninguna especie. Por su parte, respecto del primer ejercicio fiscal de las autoridades constitucionales que presentaron el "mejor presupuesto que hemos podido estructurar para la Nación en la emergencia nacional que estamos atravesando" (Diario de Sesiones Diputados 24 y 25/9/84, p. 4302)-es significativo que el Congreso de la Nación haya aprobado la cuenta general correspondiente al año 1984 (ley 23.855), que incluía el servicio público de la deuda externa con vencimiento en 1984. Esta circunstancia, así como el debate que tuvo lugar en el Parlamento con motivo de la discusión y sanción de la ley del presupuesto general de la Nación correspondiente al ejercicio 1984, permiten una primera conclusión, y es que hubo una continuidad en la vigencia de los actos de las autoridades de facto relativos a la refinanciación de la deuda externa del sector público. La modificación por parte del Poder Ejecutivo constitucional, mediante el dictado del decreto 772 del 23/5/86 (B.O. del 2/6/86), de los términos de los compromisos asumidos frente a los acreedores extranjeros en 1982, con vencimiento en el ejercicio 1986 y en el futuro, tuvo el valor de una ratificación implícita pues comportó un reconocimiento de la vigencia de aquellos compromisos, los que debieron expresamente ser modificados o prorrogados.

10) Que el debate parlamentario que precedió a la sanción de la ley del presupuesto general de la Nación para el ejercicio 1984 (Diario de Sesiones Diputados 26 y 27/9/84, p. 4531) permitió conocer la opinión de las autoridades constitucionales frente al cumplimiento de la deuda externa argentina y frente a las facultades que en la práctica habían sido ejercidas por el órgano ejecutivo y, una vez repuestas las instituciones, sometidas a la aprobación del Parlamento en ocasión del debate de la ley presupuestaria.

Los representantes de la minoría cuestionaron en aquel momento el sistema de "autorizaciones anticipadas" al PEN para "afrontar los compromisos de la deuda pública externa", que se incluían en la ley de presupuesto —y que, por lo demás, se discutían casi al finalizar el ejercicio— y propusieron incorporar en el texto explícitas precisiones relativas a la intervención directa del Congreso para "arreglar el pago", conforme a su competencia (propuesta del diputado Fappiano, Diario de Sesiones Diputados, 26 y 27/9/84, p. 4525). Estas modificaciones no fueron aprobadas, lo cual significó que el Congreso de la Nación aceptaba la regularidad de su intervención en oportunidad del tratamiento de la ley anual del presupuesto.

11) Que a juicio de la parte demandada, las facultades del PEN para financiar y refinanciar la deuda externa del sector público, se sustentarían en la delegación contenida en el art. 48 ley 16.432 que seria una norma de vigencia general incorporada a la ley permanente de presupuesto 11.672 (con la modificación introducida por el art. 7º ley 20.548). Estas normas autorizan al órgano ejecutivo para contraer préstamos con organismos internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la República Argentina o con agencias o entidades de otros gobiernos y para comprometer la garantía de la Nación en operaciones de esas características. En este último supuesto, la citada ley, admite dar garantía en obligaciones asumidas por entidades públicas o privadas. Aún cuando esta norma entrañaría una delega-

ción impropia de facultades del Poder Legislativo en el PEN para la materia determinada que contempla, en atención a que en el *"sub lite"* no se trata de una operación concertada con un organismo financiero internacional sino con un acreedor externo privado, parece más convincente sustentar la legitimidad de lo actuado por el PEN en la ratificación dada por el Congreso en ocasión de la aprobación del presupuesto anual y de la cuenta de inversión.

12) Que en este orden de ideas cabe señalar que el dec. 772/86 impugnado en autos, dispuso la prórroga de los pagos de las amortizaciones de capital que se produjesen a partir del 26/5/86 y correspondieran a los títulos creados por decretos 1334, 1336 y 1603 del año 1982 y la comunicación del Banco Central "A" 251 del 17/11/82. Como consecuencia de tal decisión, se dictó la res. ministerial 450/86 que ordenó la instrumentación de la prórroga mediante la emisión de documentación provisoria y dispuso que a partir del plazo prorrogado las obligaciones quedasen comprendidas en el programa general de refinanciación de la República Argentina y en las condiciones de dicho programa; asimismo se dictó la res. 65/87 que amplió los alcances de la anterior e incluyó entre los pagos a prorrogar a aquéllos que vencieran entre el 30/9/86 y el 31/3/87. De especial importancia es la comunicación "A" 1122 del Banco Central del 13/11/87 que dispuso nuevas pautas para la amortización y la refinanciación de estas obligaciones, según criterios ajustados al contrato de crédito a plazo de 1987, anexo B, suscripto en la Comunidad Financiera Internacional. Estas actuaciones del PEN quedaron convalidadas por el Congreso Nacional al proceder a la aprobación del presupuesto general para el ejercicio 1986 (ley 23.410 especialmente arts. 13 y 15) y de su similar correspondiente al ejercicio 1987 (arts. 13 y 15, ley 23.526).

13) Que no puede afirmarse que el Poder Legislativo haya transferido una competencia propia sino que, en la práctica del funcionamiento de las instituciones en la última década, la ha ejercido en la oportunidad del debate y aprobación de la ley anual de presupuesto general. Más próxima a una delegación se halla la autorización anticipada que, en forma genérica, el Congreso ha otorgado en la Ley de Ministerios al Ministro de Economía del Poder Ejecutivo de la Nación, para intervenir en operaciones de empréstito externo, operaciones financieras de ese carácter y en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria, comercial y financiera (art. 20, incs. 13 y 25 ley de Ministerios según el texto ordenado por el dec. 132 del 10/12/83 vigente al tiempo de los hechos que se discuten en autos). Se trataría de una delegación impropia en materia determinada de administración, cuyas bases estarían dadas en la ley general del presupuesto anual de la Nación (art. 76, Constitución Nacional).

14) Que la ley 24.156 —que constituye un todo orgánico regulador de la administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional— si bien resulta inaplicable como norma habilitante de los actos administrativos cuestionados, revela la voluntad actual del órgano legislador de continuar ejerciendo la competencia que se discute en el *"sub lite"*, en oportunidad de la aprobación de la ley de presupuesto general del año respectivo, sin perjuicio de reservar la posibilidad de dictar una ley específica para aquellas operaciones de crédito público que no estuvieran contempladas, en la ley de presupuesto general y delegar facultades en el PEN cuando a las operaciones de crédito con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte (art. 60 de ese cuerpo legal), delegación que ciertamente deberá respetar el marco constitucional (art. 76, Constitución Nacional).

15) Que las consideraciones precedentes permiten arribar a la conclusión de que el dec. 772/86, así como los demás actos administrativos dictados en consecuencia y que han sido impugnados en este litigio, no son inconstitucionales en razón del órgano que los dictó.

16) Que antes de tratar la compatibilidad constitucional de la materia regulada por los decretos impugnados, cabe destacar la conclusión a la que arriba el fundado dictamen del Procurador General —que este tribunal comparte en lo pertinente— en cuanto a la existencia de un principio de derecho de gentes que permitiría excepcionar al Estado de responsabilidad internacional por suspensión o modificación en todo o en parte del servicio de la deuda externa, en caso de que sea forzado a ello por razones de necesidad financiera impostergable.

17) Que la República Argentina implementó una reprogramación unilateral de los vencimientos que la obligaban según las condiciones de emisión de los bonos nominativos en dólares estadounidenses. Así como se ha calificado el acto original —dec.1334/82— como un acto de soberanía, también la modificación de su régimen participó de tal naturaleza, pues fue un acto unilateral del Estado destinado a proteger las reservas en divisas extranjeras de la Nación ante razones de necesidad. Corrobora tal conclusión el dictado de la comunicación "A" 1122 que, con fundamento en dar un tratamiento igualitario a todos los acreedores, incluye coactivamente a las obligaciones *sub examine* en las pautas del plan de refinanciación general para el año 1987 (tal como lo había anunciado el art. 4º res. ministerial 450/86).

En tales condiciones, la aplicación de estas normas es ineludible en jurisdicción argentina, cualquiera que fuese el lugar de pago del empréstito —adviértase que en el decreto de creación se previeron las plazas de Nueva York, Francfort, Londres o Zurich, a elección del titular— y la ley a la que se hubiese sometido el mutuo internacional originario. Considérese que los tribunales locales se hallan inmediatamente obligados por las normas imperativas que emanan de la voluntad soberana del Estado del que reciben la "jurisdictio", circunstancia que no exime, no obstante, a los jueces de efectuar el control de constitucionalidad propio de su función.

18) Que al tiempo del dictado del dec. 772/86, la República Argentina pasaba una situación financiera de grave penuria con riesgo de incurrir en cesación de pagos externos y consiguiente aislamiento respecto de la comunidad internacional. Por lo demás, el decreto en cuestión no repudió la deuda externa del sector público sino que difirió su cumplimiento para satisfacerlo en plazos y condiciones que el poder público estimó compatibles con el interés de la comunidad total. En atención a las particularidades del empréstito público, se ha descartado en autos el tratamiento del Estado deudor según el régimen de las obligaciones ordinarias. Tampoco los acreedores son pasibles de un enfoque iusprivatista; ellos adquieren el título en un mercado internacional, en condiciones que presuponen el riesgo inherente a un negocio comprendido en el endeudamiento exterior de un Estado soberano.

19) Que la naturaleza jurídica del empréstito público no significa la exclusión de toda responsabilidad de orden patrimonial por la modificación unilateral de las obligaciones, en caso de conducta arbitraria o de lesión a derechos individuales dignos de protección.

Al respecto, en el *sub examine* no se ha demostrado que el Estado Nacional, al efectuar el "arreglo de la deuda" (art. 75 inc. 7º, Constitución Nacional), en el contexto de emergencia financiera que atravesó el país en los años que siguieron al restablecimiento del orden constitucional, haya impuesto condiciones que comportasen actos confiscatorios o que condujesen a una privación de la propiedad o degradación sustancial del crédito. Por el contrario, el conjunto de actos administrativos cuestionados implementó un aceptable aplazamiento temporal de los vencimientos, con equiparación de la situación de los acreedores externos en similares condiciones.

Párrafo aparte merece la posibilidad que se ofrece en la comunicación "A" 1122 del Banco Central (ap. 5.6 *in fine*), según la cual no se contemplaría la amortización de capital alguno.

Esta condición no fue objeto de agravio concreto del actor y, por lo demás y fundamentalmente, no le fue impuesta inexorablemente al acreedor sino que se le ofreció como opción frente al régimen coactivo.

20) Que, en suma, cabe concluir que se han verificado las condiciones que, según conocida jurisprudencia del tribunal, justifican la suspensión de los derechos personales como recurso del poder de policía (conf. votos coincidentes en Fallos: 313:1638 y en causa 1.78 XXIV "Iachemet, María L. c. Armada Argentina s/pensión [ley 23.226]", fallada el 29/4/93). En consecuencia, el dec. 772/86, las resols. ministeriales 450/86, 65/87, el dec. 1379/87 y demás actos administrativos dictados en consecuencia e impugnados en el *sub lite* no son pasibles de objeción constitucional.

Por ello, y por los argumentos coincidentes del Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario de fs. 583/591 y se confirma el fallo de fs. 577/578. Las costas de esta instancia se distribuyen por su orden en atención a la dificultad jurídica de la cuestión debatida. JULIO S. NAZARENO — EDUARDO MOLINE O'CONNOR — CARLOS S. FAYT — AUGUSTO C. BELLUSCIO — ANTONIO BOGGIANO — GUSTAVO A. BOSSERT — GUILLERMO A. F. LOPEZ.

---

**Compra bonos de la deuda pública — Consolidación — Canje de la deuda — Banco Central de la República Argentina — Garantía de igualdad**

***Interguglielmo, Vicente, Carlos María y Luis María c/ BCRA. s/ proceso de conocimiento - 15/07/1997 - Fallos: 320:1414***

## ✐ ***Antecedentes:***

Los actores demandaron al Banco Central la entrega de 2800 Bonos Externos- BONEX —serie 1989—, en las condiciones establecidas por el decreto 36/90, con más sus intereses, en relación con un depósito a plazo fijo que habían constituido en el Banco del Interior y Buenos Aires, entidad que posteriormente fue liquidada. Dicha entidad bancaria carecía de Bonex en razón de que no había prosperado la solicitud de compra que había formulado a la Secretaría de Hacienda, puesto que no fueron constituidas las garantías que ésta había requerido para financiar la operación, y la entidad carecía de fondos para afrontarla. Además, el 19 de septiembre de 1990, el entonces presidente de la mencionada entidad comunicó al Banco Central su renuncia al apoyo financiero regulado por la res. 42/90 de la Secretaría de Hacienda.

La entidad oficial reconoció la garantía legal de los depósitos, la que ha sido expresamente admitida mediante la resolución 150/93 de su directorio, al disponer que se procedería de ese modo respecto de "los depósitos amparados por el Régimen de Garantía regulado por el art. 56 de la ley de entidades financieras consignados en el punto 1º del dec. 36/90 que pertenezcan a inversores del Banco del Interior y Buenos Aires S. A.

El decreto 36/90 estableció el modo cómo las entidades bancarias debían reintegrar los depósitos a sus titulares, en momentos de una aguda crisis económica y financiera, más no hizo responsable al Banco Central por el cumplimiento de tales obligaciones

La Cámara Nacional en lo Contenciososadministrativo federal, al revocar parcialmente la sentencia de la instancia anterior, condenó al Banco Central a entregar a los actores la cantidad de bonex reclamada., decisión contra la cual el demandado interpuso recurso extraordinario. La Corte, por mayoría, revocó la sentencia.

Los jueces Moliné O'Connor y López, en disidencia, estimaron que la sentencia debía confirmarse, pues si bien l Banco Central debía hacer efectiva su obligación de garantía de los depósitos, los depósitos origen del pleito se encontraban alcanzados por el régimen dispuesto en el decreto 36/90, que no autorizó la devolución en dinero en efectivo, salvo en los casos de excepción contemplados por esa misma norma y en los previstos en el decreto 591/90. Advirtieron que suponer que quienes efectuaron sus depósitos en entidades insolventes podrían recuperarlos en dinero en efectivo y sin que les alcanzase el régimen impuesto por el decreto 36/90 —sin perjuicio de los efectos que pudiese tener ulteriormente la consolidación del pasivo estatal— colocaría a estos ahorristas al margen de la emergencia y en mejor posición que la de quienes operaron con entidades solventes, sin que exista norma legal que ampare tal solución.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Función del Banco Central de la República Argentina. Liquidación de entidades financieras. Derecho a la igualdad** (Mayoría: Considerandos 5º, 6º, 8º y 9º).

b) **Crisis económica y financiera. Depósitos a plazo fijo. Alcances del decreto 36/90** (Mayoría: Considerando 7º; Disidencia: Considerandos 7º, 8º y 12).

## *Estándar aplicado por la Corte:*

- Dispuesta la liquidación de un intermediario financiero resulta imperativo para el Banco Central el ejercicio de una función propia: la representación procesal o sustancial de éste, sin que ello implique una confusión entre el ente que representa y el representado ni la creación de un obligado solidario, pues ello resulta inaceptable en el sistema de la ley 21.526

- Si la entidad financiera intermediaria carecía de Bonex en razón de que no había prosperado la solicitud de compra que había formulado a la Secretaría de Hacienda, dado que no fueron constituidas las garantías que ésta había requerido para financiar la operación, careciendo la entidad de fondos para afrontarla —sumado a que el entonces presidente de la mencionada entidad comunicó al Banco Central su renuncia al apoyo financiero regulado por la res. 42/90 de la Secretaría de Hacienda—, ninguna responsabilidad puede atribuirse ente oficial, más allá de la resultante del régimen de la garantía legal de los depósitos que expresamente fue admitida por dicho organismo.

- El decreto 36/90 estableció el modo cómo las entidades bancarias debían reintegrar los depósitos a sus titulares, en momentos de una aguda crisis económica y financiera, más no hizo responsable al Banco Central por el cumplimiento de tales obligaciones, siendo la garantía de aquél continuó

la establecida por el art. 56 de la ley 21.526, y las funciones que el art. 7º del citado decreto atribuye al organismo rector, como órgano de aplicación e interpretación de tal disposición, no implica la asunción de la obligación de reintegrar directamente a sus titulares los depósitos comprendidos en el canje, al margen de la reglamentación específica.

- La resolución del directorio del Banco Central —mediante la cual se reconoció el importe de los depósitos efectuados en la entidad liquidada, hasta un tope garantizado por la reglamentación vigente—, no implicó una alteración del régimen de canje dispuesto por el decreto 36/90, desde que regula aspectos atinentes al cumplimiento de la garantía puesta a cargo del ente de control por el art. 56 de la ley 21.526, siendo inobjetable que haya considerado que los créditos estaban incluidos en el sistema de consolidación instaurado por la ley 23.982

- El hecho de que mediante la resolución 150/93 del Banco Central, quienes invirtieron sus ahorros en la entidad liquidada reciban un tratamiento distinto del otorgado a quienes efectuaron depósitos en otras entidades bancarias en el mismo período, no importa una lesión al principio de igualdad (art. 16, Constitución Nacional), puesto que no ha sido probado que la situación de estas últimas entidades fuese la misma que existía respecto del banco nombrado en primer término, cuyo proceso liquidatorio tuvo características singulares, que el mismo demandante puso de manifiesto.

## *Texto del Fallo:*

Buenos Aires, julio 15 de 1997.

Considerando:

1º) Que la sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal, al revocar parcialmente la sentencia de la instancia anterior, condenó al Banco Central a entregar a los actores la cantidad de 2800 Bonos Externos, serie 1989, en las condiciones establecidas por el dec. 36/90, con más sus intereses, en relación con un depósito que aquéllos habían constituido el 27 de diciembre de 1989 en el Banco del Interior y Buenos Aires, entidad que posteriormente fue liquidada.

2º) Que la cámara afirmó que la cuestión a dilucidar en autos consistía en determinar si la entrega de los mencionados títulos —pretendida por los actores— podía ser sustituida por la de Bonos de Consolidación de Deuda Pública, como lo sostenía el Banco Central.

El *a quo* entendió que si bien la propuesta efectuada por la entidad bancaria depositaria al Ministerio de Economía —para acceder a la compra financiada de los Bonex necesarios para realizar el canje establecido por el mencionado decreto— había sido infructuosa, la condición de liquidador del intermediario financiero asumida por el Banco Central produjo el traspaso de las obligaciones previamente contraídas.

Consideró que la aplicación de lo dispuesto en la resolución del directorio del Banco Central 150/93 resultaba irrazonable pues la institución oficial había extralimitado sus funcio-

nes al introducir, por esta vía, modificaciones en el régimen de canje que alteraron, también, la situación de los inversores del Banco del Interior y Buenos Aires S. A. en relación a los de otras entidades financieras. Al respecto, entendió que ello resultaba vulneratorio de la garantía de igualdad consagrada en la Constitución Nacional.

Puso de relieve que al modificar el decreto 36/90 el mecanismo financiero ordinario de los depósito a plazo fijo, la garantía legal prevista en el art. 56 de la ley de entidades financieras resultaba inaplicable.

Por último, denegó la procedencia del reclamo de indemnización por daños y perjuicios formulado por la actora.

3º) Que contra dicha resolución el Banco Central interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 512/512 vta. y que resulta admisible pues se dirige contra una sentencia definitiva—dictada por el Superior Tribunal de la causa— se encuentra controvertida la inteligencia de normas de naturaleza federal y lo resuelto ha sido adverso al derecho que la apelante sustentó en ellas.

4º) Que en su remedio federal la entidad oficial sostuvo que si bien el dec. 36/90 fue dirigido a todas las entidades financieras del sistema, el canje allí dispuesto imponía un intercambio entre dinero y títulos que de no producirse por falta de fondos, dejaba inalterada la inversión a plazo fijo.

Señaló que la resolución 903/92 del Ministerio de Economía, dictada en relación a un conjunto de entidades financieras en liquidación —entre las que no se encontraba el Banco del Interior y Buenos Aires S. A.— reconocía la existencia de dos obligados al pago por los depósitos afectados por el dec. 36/90: el Banco Central hasta el tope de la garantía y la Secretaría de Hacienda, por el resto que sería abonado en Bonex.

Expresó que el Banco Central no es el sucesor de la entidad liquidada y que su única obligación para con el ahorrista es la establecida por el art. 56 de la ley 21.526, en orden a cuyo cumplimiento se dictó la res. 150/93 y disposiciones reglamentarias. En consecuencia, al no haberse operado el canje —dada la insuficiencia de fondos de la depositaria— el ente de control debía devolver el depósito originario en efectivo, por lo que tal obligación resultaba comprendida en el régimen de consolidación instaurado por la ley 23.982.

Destacó que a tenor de lo establecido en el art. 1º de la res. 42/90 de la Secretaría de Hacienda, correspondía a este organismo la emisión y venta de los Bonex a las entidades financieras.

5º) Que en primer lugar cabe poner de relieve que la sentencia apelada parte de una premisa errónea al suponer que la liquidación de la entidad en la que se habían constituido los depósitos importó el traspaso al Banco Central de las obligaciones que previamente había asumido aquélla. En efecto, dispuesta la liquidación de un intermediario financiero resulta imperativo para el Banco Central el ejercicio de una función propia: la representación procesal o sustancial de éste, sin que ello implique una confusión entre el ente que representa y el representado ni la creación de un obligado solidario, pues ello resulta inaceptable en el sistema de la ley 21.526 (doctrina de Fallos: 310:2375).

6º) Que, sentado lo que antecede, y con el objeto de una adecuada comprensión del tema en litigio, es útil precisar que el Banco del Interior y Buenos Aires carecía de Bonex en razón de que no había prosperado la solicitud de compra que había formulado a la Secretaría de

Hacienda, puesto que no fueron constituidas las garantías que ésta había requerido para financiar la operación, y la entidad carecía de fondos para afrontarla. Además, el 19 de septiembre de 1990, el entonces presidente de la mencionada entidad comunicó al Banco Central su renuncia al apoyo financiero regulado por la res. 42/90 de la Secretaría de Hacienda.

En tales condiciones, ninguna responsabilidad puede atribuirse al organismo oficial, más allá de la resultante del régimen de la garantía legal de los depósitos, la que ha sido expresamente admitida en estos autos por dicho organismo.

En efecto, a fs. 383/383 vta. la representante del Banco Central reconoció el importe de los depósitos efectuados por los actores en la entidad liquidada, "hasta el tope garantizado por la reglamentación vigente al momento de su constitución", los que serían reintegrados mediante los Bonos de Consolidación previstos en la ley 23.982.

Tal reconocimiento tuvo lugar en virtud de lo establecido por la res. 150/93 del directorio del Banco Central, que dispuso que se procedería de ese modo respecto de "los depósitos amparados por el Régimen de Garantía regulado por el art. 56 de la ley de entidades financieras consignados en el punto 1º del dec. 36/90 que pertenezcan a inversores del Banco del Interior y Buenos Aires S. A.".

7º) Que el dec. 36/90 estableció el modo cómo las entidades bancarias debían reintegrar los depósitos a sus titulares, en momentos de una aguda crisis económica y financiera, mas no hizo responsable al Banco Central por el cumplimiento de tales obligaciones. La garantía de aquél continuó siendo la establecida por el art. 56 de la ley 21.526. Al respecto esta Corte ha expresado que las funciones que el art. 7º del dec. 36/90 atribuye al organismo rector, como órgano de aplicación e interpretación de tal disposición, no comporta en modo alguno la asunción de la obligación de reintegrar directamente a sus titulares los depósitos comprendidos en el canje, al margen de la reglamentación específica (confr. causa V.268.XXIII. "Villar, Carlos A. c. Banco Central s/ amparo", fallada el 23 de febrero de 1995).

8º) Que, en virtud de las razones antes expresadas, cabe concluir que la resolución del directorio del Banco Central citada en la última parte del consid. 6º no implicó una alteración del régimen de canje dispuesto por el dec. 36/90, desde que regula aspectos atinentes al cumplimiento de la garantía puesta a cargo del ente de control por el art. 56 de la ley 21.526, y por lo tanto no resulta objetable que haya considerado que los créditos estaban incluidos en el sistema de consolidación instaurado por la ley 23.982 (confr. causa C.373.XXV. "Cardinale, Miguel A. c. Banco Central s/ incidente de ejecución de sentencia", fallada el 17 de noviembre de 1994 (14)).

9º) Que, por otra parte, el hecho de que, como consecuencia de la decisión adoptada por el ente rector en la res. 150/93, quienes invirtieron sus ahorros en el Banco de Interior y Buenos Aires reciban un tratamiento distinto del otorgado a quienes efectuaron depósitos en otras entidades bancarias en el mismo período, no importa una lesión al principio de igualdad (art. 16, Constitución Nacional), puesto que no ha sido probado en autos que la situación de estas últimas entidades fuese la misma que existía respecto del banco nombrado en primer término (confr. doctrina de Fallos: 311:394, entre otros), cuyo proceso liquidatorio tuvo características singulares, que el mismo demandante puso de manifiesto.

---

(14) Fallos: 317:1505, sobre inclusión del crédito reclamado en el régimen de la ley 23.982, donde la Corte revocó la sentencia y declaró el crédito consolidado.

10) Que, por lo demás, que la garantía legal —puesta a cargo del Banco Central por el art. 56 de la ley 21.526, texto según ley 22.051— se cumpla con sujeción a los término de la ley 23.982, y no mediante la entrega de Bonex como lo pretenden los actores, no importa sino colocar a éstos en la misma situación en que se encuentra la generalidad de los titulares de créditos emergentes del mencionado régimen legal (confr. causa C.373.XXV. "Cardinale", antes citada).

Por ello, se declara admisible el recurso extraordinario deducido por el Banco Central, y se revoca la sentencia apelada en lo atinente a la condena impuesta al ente de control de abonar la cantidad de 2800 Bonos Externos, serie 89. Con costas. JULIO S. NAZARENO — EDUARDO MOLINE O'CONNOR *(en disidencia)* — CARLOS S. FAYT — AUGUSTO CESAR BELLUSCIO — ANTONIO BOGGIANO — GUILLERMO A. F. LOPEZ *(en disidencia)* — GUSTAVO A. BOSSERT.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON EDUARDO MOLINE O'CONNOR Y GUILLERMO A. F. LOPEZ

Considerando:

Que los jueces que suscriben este voto coinciden con los considerandos 1 a 5 de la decisión de la mayoría.

6º) Que, sentado lo que antecede, y con el objeto de permitir una adecuada comprensión del tema en litigio, es útil precisar que el Banco del Interior y Buenos Aires no había podido efectuar el canje de los depósitos por Bonex, por no haber prosperado la solicitud de compra que había formulado a la Secretaría de Hacienda, puesto que no fueron constituidas las garantías que ésta había requerido para financiar la operación y la entidad carecía de fondos para afrontarla. Además, el 19 de septiembre de 1990, el entonces presidente de la mencionada entidad comunicó al Banco Central su renuncia al apoyo financiero regulado por la resolución 42/90 de la Secretaría de Hacienda.

En tales condiciones, el Banco Central admitió su responsabilidad derivada de lo dispuesto en el art. 56 de la ley 21.526, reconociendo el importe de los depósitos efectuados por los actores en la entidad liquidada "hasta el tope garantizado por la reglamentación vigente al momento de su constitución", aunque declaró que ellos serían reintegrados mediante los Bonos de consolidación previstos en la ley 23.982. Tal reconocimiento tuvo lugar en virtud de lo establecido por la res. 150/93 del directorio del Banco Central, que dispuso que se procedería de ese modo respecto de "los depósitos amparados por el Régimen de Garantía regulado por el art. 56 de la ley de entidades financieras consignados en el punto 1º del dec. 36/90 que pertenezcan a inversores del Banco del Interior y Buenos Aires S. A."

7º) Que si bien es innegable que el Banco Central debe hacer efectiva, en el caso, su obligación de garantía de los depósitos, también es cierto que tales depósitos se encuentran alcanzados por el régimen dispuesto en el dec. 36/90, que no autorizó su devolución en dinero en efectivo, salvo en los casos de excepción contemplados por esa misma norma y en los previstos en el dec. 591/90.

En esas condiciones, no puede resolverse el conflicto planteado prescindiendo de la función reguladora de la economía que cupo al mencionado decreto del Poder Ejecutivo Nacional, cuyos objetivos, estimados por este tribunal en la causa "Peralta, Luis A. y otro c. Estado Nacional (Ministerio de Economía — Banco Central) s/ amparo", fallada el 27 de diciembre de 1990 (Fallos:313:1513), fueron: cortar abruptamente el proceso inflacionario, inducir la baja

primero y luego la estabilización del precio del dólar y de todos los bienes de la economía, recuperar el valor adquisitivo de la moneda nacional y que las entidades financieras honren sus obligaciones en australes a plazo fijo mediante la entrega de Bonex 1989 (consid. 50 del fallo citado).

El mencionado decreto y las comunicaciones del Banco Central con él vinculadas "fueron dictados en el contexto de una crítica situación generada por acontecimientos extraordinarios que en su momento dieron lugar a las leyes 23.696 y 23.697", ordenando, en lo sustancial, que "las imposiciones que excediesen de determinada cantidad fuesen abonados con los títulos de la deuda pública denominados bonos externos, serie 1989" (consid. 51 de la sentencia citada), con lo cual al "acudir a ese medio de pago se produjo una fuerte reprogramación de vencimientos" (consid. 52, fallo cit.).

8º) Que, en ese contexto, la garantía del Banco Central no puede otorgarse de modo que importe violación al régimen de excepción impuesto a los depósitos a los que accede, que, en el caso, impide su restitución en dinero en efectivo.

Admitir la propuesta de la recurrente conduciría, no sólo a modificar infundadamente las normas que fueron dictadas por razones de interés general en un momento de grave emergencia nacional, sino a consagrar una excepción violatoria de la igualdad de trato que impone la Constitución Nacional entre quienes se encuentran en condiciones semejantes, y aun en desmedro de quienes se hallaban, inicialmente, en posición más ventajosa. En efecto: suponer que quienes efectuaron sus depósitos en entidades insolventes podrían recuperarlos en dinero en efectivo y sin que les alcanzase el régimen impuesto por el dec. 36/90 —sin perjuicio de los efectos que pudiese tener ulteriormente la consolidación del pasivo estatal— colocaría a esos ahorristas al margen de la emergencia y en mejor posición que la de quienes operaron con entidades solventes, sin que exista norma legal que ampare tal solución.

9º) Que, por lo expuesto, carece de sustento la pretensión de la recurrente de efectivizar su obligación de garantía de los depósitos en detrimento del régimen especial que los regula. Por otra parte, —como lo ha sostenido este tribunal— "las funciones que el art. 7º del dec. 36/90 atribuye al banco demandado como órgano de aplicación e interpretación de tal disposición, no comportan en modo alguno la asunción de la obligación de reintegrar directamente a sus titulares los depósitos comprendidos en el canje, al margen de la reglamentación específica" (causa V.268.XXIII, "Villar, Carlos A. c. Banco Central s/ amparo", fallada el 23 de febrero de 1995 (15)).

10) Que la necesaria conciliación entre el sistema creado por el dec. 36/90 y el régimen de garantía de los depósitos establecido en el art. 56 de la ley 21.526, impone al Banco Central la obligación de satisfacer esa garantía de modo que refleje los fines de índole macroeconómica a que responde su institución. Ha dicho esta Corte en tal sentido que: "La obligación que como garante asume el Banco Central ... ha sido impuesta con fines de regulación económica y no para asegurar el cobro por parte de un acreedor particular" (Fallos: 312:2081).

Por consiguiente, esa obligación no puede traducirse —en el *"sub lite"*— en la entrega de dinero en efectivo, sino en la aplicación de los fondos resultantes de la garantía, a la adquisición de los títulos de la deuda pública por los que debieron ser obligatoriamente canjeados los depósitos efectuados por los actores. Tal solución fue la adoptada respecto de otras en-

(15) Fallos: 318:178

tidades en liquidación, por decisión de la Secretaría de Hacienda, según lo afirma la propia recurrente.

11) Que ello no desnaturaliza la obligación de garantía impuesta al Banco Central, ya que la conversión establecida en el dec. 36/90 fue considerada de "resultados económicos neutros para las entidades financieras y sus clientes con tendencias de depósitos...", según lo expresó la Secretaría de Hacienda en la res. 42/90, y lo reconoció la propia recurrente, al definirla como "una medida para frenar la inflación, que se consideró neutra, porque no alteró los depósitos, fue dictada sólo para esa circunstancia especial y para todas las entidades del sistema".

12) Que la aplicación de fondos provenientes del régimen de garantías para adquirir la cantidad de Bonex, serie 1989, que corresponda a la entidad de los depósitos, no constituye una obligación de dar sumas de dinero —pues ello está vedado por el dec. 36/90— ni puede resolverse en una obligación de tal clase, por lo que no se encuentra alcanzada por lo dispuesto en el art. 1º de la ley 23.982.

13) Que el fundamento de la conclusión antecedente obsta a la aplicación al *"sub lite"* de la doctrina establecida por este tribunal en la causa: C.373.XXV "Cardinale, Miguel A. c. Banco Central s/ incidente de ejecución de sentencia", fallada el 17 de noviembre de 1994, por haber sido formulada en un proceso en que las circunstancias fácticas y el régimen jurídico aplicable diferían esencialmente de las que fueron objeto de consideración en el *"sub lite"*. En efecto, en la causa mencionada la obligación de garantía de los depósitos impuesta al Banco Central por la ley 21.526 tenía como marco de referencia un depósito no alcanzado por el régimen de excepción establecido por el dec. 36/90, por lo que la restitución de los fondos debía —en principio— ser efectuada en dinero en efectivo, situación que imponía considerar si se hallaba alcanzada por lo dispuesto en el art. 1º de la ley 23.982, antes mencionado.

14) Que las consideraciones precedentes imponen la admisión formal del recurso extraordinario deducido y la confirmación de lo resulto por el *a quo*, por las razones expresadas en los considerandos que anteceden.

Por ello, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario deducido y se confirma la sentencia apelada.

Con costas. GUILLERMO A. F. LOPEZ. — EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

---

**Empleo público — Reducción de haberes — Decreto de necesidad y urgencia— Ratificación legislativa — Limitaciones constitucionales al poder estatal — Prerrogativas — Confiscatoriedad de la quita — Intangibilidad — Garantía de igualdad**

***Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo Nacional - 02/06/2000 - Fallos: 323:1566***

## ✐ ***Antecedentes:***

Invocando el hecho público y notorio de la crisis económica mexicana que proyectó sus efectos en todos los países latinoamericanos, que los ingresos fiscales fueron inferiores a los

presupuestados y existieron dificultades para recurrir al endeudamiento para afrontar el déficit, a fin de impedir efectos irreparables en la economía, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el dec. 290/95 de reducción del gasto público, que, con carácter excepcional y transitorio, dispuso una reducción en los niveles salariales de todo el personal de la Administración Pública, centralizada y descentralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial, con exclusión del amparado en los arts. 110 y 120 de la Constitución Nacional.

A su vez, el citado decreto no se limitó a disminuir los haberes del personal estatal, sino que se extendió a todos los sectores y actividades públicas, ya que dispuso una reducción en los créditos sobre bienes de consumo, servicios no personales, pasajes, viáticos, maquinaria y equipos, bienes de uso y transferencias, es decir, se trata de una medida general de contención del gasto, adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional, como jefe y responsable de la administración general del país, para sortear una crisis económico-financiera.

La actora —que se desempeñaba en el ámbito de la Comisión Nacional de Energía Atómica— interpuso demanda para que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1º y 2º del decreto 290/95.

En primera y segunda instancia se hizo lugar a la demanda, ante lo cual el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario.

La Corte, por mayoría y votos concurrentes, hizo lugar al recurso extraordinario y revocó la sentencia.

El juez Petrtacchi, en disidencia, y remitiéndose a su voto en la causa "Verrochi", sostuvo que el decreto 290/95 era nulo hasta la entrada en vigencia de la ley 24.624 que le dio validez expresamente, por lo que la reducción tuvo validez a recién a partir del dictado de dicha norma.

## *Algunas cuestiones planteadas:*

a) **Crisis internacional de orden financiero. Facultad del Estado para reducir las remuneraciones** (Mayoría: Considerandos 8º, 9º y 10).

b) **Efectos de la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95** (Mayoría: Considerando 6º).

c) **Límite al ejercicio del poder reglamentario** (Mayoría: Considerando 8º).

d) **Reducción salarial y afectación del derecho de propiedad. Límite** (Mayoría: Considerandos 9º y 11).

e) **Temporalidad de la medida de emergencia. Estabilidad en el empleo público** (Mayoría: Considerandos 13, 14 y 15).

f) **El respeto a la garantía de igualdad** (Mayoría: Considerando 16).

## ***Estándar aplicado por la Corte:***

- La ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 —reducción del gasto público— mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, y expresa el control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la nombrada ley demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, pronunciándose en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis.

- La decisión de reducir las remuneraciones en forma generalizada, no resulta un ejercicio irrazonable de las facultades del Estado frente a una situación de grave crisis económica, pues la reiteración de esas situaciones de emergencia no enerva la necesidad de conjurarlas adoptando las medidas más aptas para evitar un mal mayor.

- La modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, motivada por los efectos de una grave crisis internacional de orden financiero, no implica *"per se"* una violación del art. 17 de la Constitución Nacional, y la ausencia de indemnización o compensación por la reducción salarial, no constituye el elemento determinante para juzgar la constitucionalidad de la norma, pues la relación de empleo público se rige por pautas de derecho público, en las que el Estado goza de prerrogativas que resultarían exorbitantes para el derecho privado pero que componen el marco en que se desenvuelve su poder de gobierno.

- La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales.

- La reducción salarial, producto de la emergencia, no puede modificar la relación de empleo público originariamente establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable en función del cargo que desempeña el agente, o porque la disminución salarial importa la pérdida de su posición jerárquica o escalafonaria, situación que no se presenta si los montos de las remuneraciones de los agentes estatales son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.

- El haber omitido establecer el plazo de duración de la medida adoptada mediante el decreto 290/95 —reducción de las remuneraciones de empleados estatales, con motivo de una crisis financiera internacional—, no

constituye un elemento descalificante de la validez de la norma, pues es difícil prever la evolución de la crisis de la economía y su prolongación en el tiempo.

- El derecho a la estabilidad en el empleo público no es absoluto, de modo que coloque a sus beneficiarios por encima del interés general, al obligar a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables y la intangibilidad del sueldo del empleado público no está asegurada por ninguna disposición constitucional, ya que la Ley Fundamental sólo la contempla respecto del presidente y vicepresidente de la Nación, los ministros del Poder Ejecutivo, los jueces de la Nación y los miembros del Ministerio Público.

- El decreto 290/95 —al reducir las remuneraciones de empleados públicos con motivo de la crisis financiera—, exceptuando a determinados sectores y haciendo recaer un mayor peso en el aporte a agentes cuyos ingresos son menores al de otros que, por encuadrarse en una escala superior, sufren una reducción de menor magnitud, no conculca la garantía de igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional), ya que tiene como límite el monto mínimo de esa escala.

- La garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad *personal o de clase, o de ilegítima persecución.*

## *Texto del Fallo:*

***Dictamen del Procurador General de la Nación***

Suprema Corte:

I

A fs. 2/6 y vta., Liliana Guida, agente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, promovió demanda a efectos de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1º y 2º del dec. 290/95 del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que, al disponer la reducción de los salarios de los empleados públicos, resultan nulos de nulidad absoluta, por vulnerar los arts. 14 bis, 16 y 17 de la Constitución Nacional.

Fundó la inconstitucionalidad en que el citado decreto afecta —a su juicio— el derecho a una retribución justa, consagrado en la Ley Fundamental, ya que si bien no existe un derecho adquirido a una determinada modalidad salarial, ello es así siempre y cuando las modificaciones que se introduzcan para el futuro sean razonables en su composición, no disminuyan la remuneración ni impliquen la desjerarquización del funcionario.

Dijo que también vulnera el principio de igual remuneración por igual tarea, porque discrimina entre los empleados del sector público, ya que el dec. 397/95 excluyó a los agentes del Estado comprendidos en la ley de contrato de trabajo. Por otra parte, produce desigualdad por las escalas de reducción que establece, en la medida que no guardan proporción con la incidencia con que afectan al salario de bolsillo entre miembros de los distintos tramos que prevé.

Agregó que afecta, asimismo, la garantía de estabilidad del empleado público, ya que el art. 16 del dec. 1787/80 —reglamentario del régimen jurídico básico de la función pública, aprobado por la ley 22.140— establece que dicho derecho comprende, entre otros aspectos, el de conservar la retribución correspondiente.

Sostuvo que el principio de igualdad frente a las cargas públicas se ve desnaturalizado por el decreto cuestionado, pues la disminución en el salario no constituye una razonable discriminación objetiva, toda vez que no resulta constitucional establecer un impuesto o una carga donde no existe capacidad contributiva. Esto es así porque, el retraso en el poder adquisitivo de los empleados públicos, determina que dicho sector no sea el más capacitado para hacer frente a la carga fiscal que se les impone, ni el adecuado para restablecer la liquidez financiera, tal como lo afirma la norma en crisis.

El derecho de propiedad también se encuentra afectado por el dec. 290/95 —dijo con cita de precedentes de la Corte —, porque los salarios se encuentran tutelados desde que fueron devengados y desde que el agente prestó el servicio.

II

A fs. 39/59, el Estado Nacional (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) contestó la demanda y solicitó su rechazo.

Luego de exponer distintas consideraciones acerca de los reglamentos de necesidad y urgencia, afirmó la constitucionalidad de la norma impugnada, por cuanto se observaron los requisitos que impone el art. 99, inc. 3º, de la Ley Fundamental, en cuanto a la existencia de "circunstancias excepcionales" que hicieron imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes y a las materias vedadas a este tipo de instrumentos. Señaló, en lo que respecta a la intervención obligada del jefe de gabinete de ministros en el refrendo de los decretos de necesidad y urgencia y en su sometimiento a la Comisión Bicameral, que la disposición transitoria duodécima contempla expresamente situaciones como la del *"sub examine"*, puesto que el dec. 290/95 fue dictado en febrero de 1995 y, para esa fecha, anterior al 8 de julio del mismo año, las facultades del jefe de gabinete eran ejercidas por el presidente de la República. Acerca de la actuación de la Comisión Bicameral —o de la sanción de la ley especial que regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso— sostuvo que se trata de actos del Poder Legislativo, cuya postergación no puede importar desmedro de las facultades del Poder Ejecutivo para dictar decretos de la especie en cuestión, ya que de otro modo, por la simple inacción de aquél, al no crear la comisión o sancionar la ley indicada, impediría la actuación del órgano ejecutivo, cuando ello no ha sido la intención del constituyente.

Alegó que la norma es de orden público, que actúa como verdadero mandato imperativo para los jueces que deben aplicarla de oficio, tal como sucede con otras normas que también citó a modo de ejemplo.

Por último, en el capítulo que denominó "Atribuciones del Poder Ejecutivo en materia salarial", señaló que no existe norma constitucional o legal que prohíba al Estado disminuir las

remuneraciones futuras de sus agentes, ni autorización exclusiva al Congreso para modificar los sueltos de los empleados del sector público. Al respecto, indicó, por un lado, que éstos no tienen un derecho subjetivo a que se les mantenga el nivel de las remuneraciones, porque no existe norma que se lo reconozca o garantice y, por el otro, que el Poder Ejecutivo es competente para disponer la reducción de los sueldos del sector público, en su carácter de jefe de la administración y responsable político de la administración general del país.

En este orden de ideas, expresó que los agentes estatales cualquiera sea la relación que los vincule con el Estado, tienen un derecho subjetivo al sueldo y demás retribuciones, de acuerdo con la remuneración que establezca la ley, ordenanza o reglamento vigente al tiempo en que se produjo la prestación del servicio. Pero otra cosa es el derecho a la inamovilidad o intangibilidad del sueldo, que solamente poseen los funcionarios a los cuales la Constitución y las leyes se lo han reconocido expresamente (v.gr. jueces y miembros del Ministerio Público y, en algunos supuestos, los ministros del Poder Ejecutivo) y no alcanza a los demás agentes del Estado. Así se ha expedido —dijo— la doctrina nacional, que reconoce la posibilidad de disminuir los sueldos estatales para el futuro, en la medida que ello sea razonable y se aplique en forma general.

Otro aspecto esencial de la cuestión es —según afirmó— determinar la competencia del órgano encargado de fijar los sueldos del personal estatal. Aquí se presentan tres situaciones: la primera es la asignación de la retribución a un cargo; la segunda, es el incremento de esa retribución y, la tercera, es su disminución. Las dos primeras medidas deben ser adoptadas por el Poder Legislativo, porque implican erogaciones, mientras que la última, por tratarse de un acto de administración, es competencia del Poder Ejecutivo, quien debe administrar el Estado con los recursos autorizados por la ley de presupuesto y efectivamente recaudados, que limitan sus posibilidades de disposición:

III

A fs. 111 / 114 y vta., la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de la magistrada de la instancia anterior, que — a fs. 68/69 — declaró la inconstitucionalidad del sistema implementado por el dec. 290/95 (ratificado por la ley 24.624), en tanto redujo la remuneración y liquidación final de haberes de la actora y ordenó a la autoridad competente el reintegro de los importes descontados con imputación al decreto en cuestión.

Para así resolver, el *a quo* se remitió a la decisión adoptada en otra causa similar. En esa oportunidad, examinó la validez de los reglamentos de necesidad y urgencia y llegó a la conclusión que —en el caso del dec. 290/95— el Poder Ejecutivo ni siquiera invocó la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, así como que, si bien es dable reconocer en la relación jurídica de empleo público la facultad de modificar el régimen vigente, ello tiene su contrapartida en la debida indemnización de los perjuicios que puedan producirse, circunstancia que, en el caso, no fue prevista, ya que no surge del decreto cuestionado que se hayan modificado las condiciones de la prestación a cargo de los agentes.

Entendió también que la norma vulnera el derecho de propiedad, protegido por el art. 17 de la Constitución Nacional, pues la reducción dispuesta no sólo carece de limitación temporal, sino que, además, es definitiva, dado que no prevé ninguna forma de devolución de las sumas descontadas, circunstancia que la asemeja a un recurso de naturaleza tributaria, en la

medida que se trata de una imposición coactiva de dinero impuesta por el Estado y que, como tal, se encuentra prohibida por el art. 99, inc. 2º [sic], de la Ley Fundamental.

Por otra parte, las disposiciones que se dictaron en su consecuencia excluyendo a ciertos sectores del personal estatal de la detracción impuesta (decretos 397/95 y 447/95 y res. 133/95 de la Secretaría de Hacienda), constituyen una afectación ilegítima del principio constitucional de igualdad. A ello debe agregarse que la propia escala prevista en el art. 2º del decreto, con la aclaración del art. 3º, es inequitativa, en tanto puede resultar que agentes con menores ingresos sufran descuentos mayores a los que les correspondan a empleados de más alta remuneración.

Finalmente, sostuvo que la ratificación legislativa prestada a través de la ley de presupuesto, no modifica la solución, ya que si bien ello remedia el defecto de origen, no purga los vicios que afectan la decisión, en especial, los referidos a la violación del derecho de propiedad y a la garantía de igualdad.

IV

Disconforme con tal pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 118/130 y vta., fundado en la existencia de cuestión federal, gravedad institucional y grave y manifiesta arbitrariedad.

Ante todo, sostiene que el razonamiento del *a quo* se apoya en una premisa falsa, que es la de suponer que el Poder Ejecutivo carece de atribuciones para disminuir en forma general la remuneración de los agentes del sector público. De ahí que la conclusión a la que arriba es contraria a derecho.

Ello es así, en su opinión, porque no existe norma alguna que prohíba al Estado actuar del modo en que lo hizo, ni atribución exclusiva al Congreso para modificar los sueldos del personal estatal, y la prueba de ello es — a su entenderla falta total de invocación de una norma que sirva de sustento a la afirmación implícita que contiene el fallo, en el sentido que el Poder Ejecutivo carece de aquella facultad.

Reitera los conceptos que expuso en anteriores oportunidades, en cuanto a que una cosa es el derecho al sueldo y otra a su intangibilidad, que alcanza solamente a aquellos funcionarios a los cuales la Constitución y las leyes les han otorgado expresamente esa garantía. Recuerda cómo la doctrina nacional acepta la posibilidad de disminuir las remuneraciones de los agentes del sector público, ya sea que se enrole en la teoría contractual o en la reglamentaria de la relación de empleo público.

Señala, también, que el marco normativo en el cual el Poder Ejecutivo puede desenvolverse en esta materia está constituido por las leyes 23.928, de convertibilidad, que prohíbe al gobierno nacional emitir moneda s*in re*spaldo de oro o divisas; 24.156, de administración financiera, que establece criterios estrictos de financiamiento genuino de los gastos que demande la administración del sector público nacional y 24.144, que atribuye al Banco Central de la República Argentina la misión primaria y fundamental de preservar el valor de la moneda.

En este contexto, ante el hecho público y notorio de la crisis económica mexicana que se produjo en esa época y proyectó sus efectos en todos los países latinoamericanos, los ingresos fiscales fueron inferiores a los presupuestados y existieron dificultades para recurrir al endeudamiento para afrontar el déficit. En tales condiciones —y con el fin de impedir efectos

irreparables en la economía, que perjudicaran directamente a la sociedad y al Estado —, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el dec. 290/95 de reducción del gasto público, que, con carácter excepcional y transitorio, dispuso una reducción en los niveles salariales de todo el personal de la Administración Pública, centralizada y descentralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial, con exclusión del amparado en los arts. 110 y 120 de la Constitución Nacional.

Sin embargo —continúa diciendo—, el citado decreto no se limitó a disminuir los haberes del personal estatal, sino que se extendió a todos los sectores y actividades públicas, ya que dispuso una reducción en los créditos sobre bienes de consumo, servicios no personales, pasajes, viáticos, maquinaria y equipos, bienes de uso y transferencias, es decir, se trata de una medida general de contención del gasto, adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional, como jefe y responsable de la administración general del país, para sortear una crisis económico-financiera.

Afirma el recurrente que el dec. 290/95 tiene una doble naturaleza jurídica, pues algunas de sus disposiciones son propias de un Decreto de necesidad y urgencia, mientras que otras son de un decreto ordinario del Poder Ejecutivo. Entre las primeras, se encuentran las modificaciones a las convenciones colectivas de trabajo para los empleados del sector público y las de reforma a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; entre las segundas, las relativas a la disminución del gasto público, incluida la rebaja de salarios.

No obstante ello, su dictado se debe, en ambos casos, a razones de necesidad y urgencia y sus disposiciones regirán mientras subsista la situación que lo determinó. Así, el Poder Ejecutivo debió efectuar necesariamente las economías que dispuso por el decreto en cuestión, y debió hacerlo con la premura del caso, porque los acontecimientos lo exigían. Pero, también, invocó aquella causa para justificar la adopción de disposiciones de carácter legislativo que contiene el decreto, en cuanto no era posible esperar el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

En cuanto al desarrollo de los agravios que esgrime, éstos pueden resumirse de la siguiente manera:

a) El *a quo* se equivocó al sostener que el Poder Ejecutivo no invocó, en los considerandos del decreto, la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para el dictado de una ley que disponga la reducción de los sueldos, porque, de acuerdo con lo ya indicado, no era necesario el dictado de un decreto de necesidad y urgencia para adoptar tal medida, toda vez que aquél lo puede disponer por medio de un decreto ordinario y además, porque no es indispensable explicar detalladamente esa imposibilidad, sino que es suficiente con invocar las razones de donde resulta la urgencia, cosa que sí lo hizo de manera elocuente.

b) Los agentes del sector público, si bien tienen derecho a recibir una retribución por los servicios que prestan al Estado, no tienen un derecho subjetivo a la intangibilidad de sus remuneraciones en el futuro, pues no existe norma que así lo reconozca. Por ello, el dec. 290/95 no contempla una indemnización para los agentes a los que afecta. También cuestionó el fallo en cuanto exigió —como requisito de legalidad de la medida— una disminución en las prestaciones a cargo del agente, porque la Administración tiene derecho a introducir modificaciones por razones de interés público en los contratos administrativos que celebra.

c) Yerra el *a quo* al exigir un plazo para la medida de emergencia, porque no es necesaria su determinación de manera expresa, ya que la rebaja, al ser transitoria, se mantiene mientras dura la situación de desequilibrio fiscal por la disminución de la recaudación tributaria y la

imposibilidad de recurrir al endeudamiento, pero cuando ella desaparece, también cesan los efectos de la medida.

d) Contrariamente a lo que afirma el *a quo*, el decreto no tiene naturaleza tributaria, porque los impuestos son cargas establecidas por ley que se imponen a todos los habitantes para solventar los gastos generales e indeterminados del Estado y se determinan por la capacidad contributiva, circunstancias que no rodean a la rebaja salarial que establece el decreto.

e) Tampoco se afecta el principio de igualdad ante la ley, porque se trata de una disposición de carácter general y las excepciones que contempla se encuentran justificadas por razones de política social, sin que puedan considerarse discriminatorias, irrazonables o inspiradas en fines de ilegítima persecución o indebido privilegio.

V

Ante todo, cabe señalar que el dec. 1421/97 dispuso dejar sin efecto, "a partir del 1 de enero de 1998, las disposiciones contenidas en los arts. 1º y 2º del dec. 290/95, ratificado por el art. 18 de la ley 24.624 y normas modificatorias, complementarias y aclaratorias", motivo por el cual la norma cuestionada en autos ya no se encuentra vigente, circunstancia que obliga a examinar si todavía resulta útil y posible una declaración del Tribunal, máxime cuando es conocida la jurisprudencia que señala: "Dado que la Corte debe atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, sólo puede conocer en juicio ejerciendo sus atribuciones jurisdiccionales cuando se somete a su consideración un caso y no una cuestión abstracta" (Fallos: 318:2438, entre muchos otros).

Sin embargo, entiendo que en casos como el de autos —en donde se discute la constitucionalidad de los arts. 1º y 2º del dec. 290/95 —, no puede aplicarse la jurisprudencia que se desprende de Fallos: 311:2338, 2385; 312:451, 1706; 318;2438, entre otros (en cuanto a que resulta inoficioso pronunciarse sobre la validez constitucional de una norma cuando fue derogada por otra), toda vez que, si bien el decreto en crisis fue derogado, ello no significa que —en el *"sub lite"*— no exista interés concreto en expedirse sobre los efectos jurídicos que produjo la norma en cuestión, durante el tiempo en que estuvo vigente.

Así lo pienso, porque tanto la actora como la demandada poseen suficiente interés jurídico para obtener un pronunciamiento judicial sobre la legitimidad de los descuentos que dispuso el citado decreto, a partir del mes de marzo de 1995 y que, con algunas excepciones —v.gr. decisión administrativa 1/96 y las distintas normas dictadas en su consecuencia, dec. 1085/96—, se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1997, en la medida que su derogación no satisface la pretensión esgrimida por aquéllas (conf. doctrina de Fallos: 316:3200).

Precisamente, en este último precedente, el tribunal sostuvo que la acción declarativa de inconstitucionalidad promovida contra diversas normas provinciales, había perdido objeto actual ante el dictado de otras disposiciones que permitían, al actor, realizar los actos prohibidos por aquellas que tachaba de inconstitucionales y, por lo tanto, resultaba inoficioso pronunciarse sobre la cuestión constitucional. Sin embargo, admitió el reclamo por los daños y perjuicios que le ocasionaron al actor las normas cuya invalidez no declaró (conf. consids. 5º y 6º del fallo citado). En similar sentido se pronunció en Fallos: 322:1726 y en el voto disidente de los ministros Moliné O'Connor y López en Fallos: 318:920 (con remisión al dictamen del Procurador General, doctor Enrique Petracchi, de Fallos: 291:133 y a Fallos: 316:1673).

En atención a lo expuesto, considero que el gravamen que irroga la sentencia recurrida torna útil una resolución de la Corte y las cuestiones debatidas en el *"sub discussio"* habilitan la admisión formal del recurso extraordinario, máxime cuando, para arribar a una solución, es necesario establecer la inteligencia de normas federales (dec. 290/95, ratificado por ley 24.624) y la sentencia de Cámara fue contraria a la pretensión esgrimida por el apelante con fundamento en ellas (art. 14, inc. 3º, ley 48).

VI

Sentado lo anterior —y antes de entrar al tema de fondo —, creo necesario señalar que, en el "*sub judice*", se encuentra fuera de discusión todo lo relativo al procedimiento de emisión de los reglamentos de necesidad y urgencia, que exige el art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional. Ello es así, porque la Cámara, pese a la forma expositiva un tanto confusa que utilizó en el decisorio recurrido, tomó en cuenta que el Poder Legislativo ratificó —mediante el art. 18 de la ley 24.624— el dec. 290/95 y, ello "remedia el defecto de origen".

También me parece innecesario abordar el examen del tema que propone el recurrente, en cuanto a si es el Poder Ejecutivo o el Legislativo el órgano constitucionalmente habilitado para disponer medidas como las contenidas en el decreto cuestionado, toda vez que ello no es materia de discusión en autos y, si bien puede ser objeto de un debate académico o doctrinario, no tiene relevancia para la resolución de la presente litis.

En efecto, aun cuando —por vía de hipótesis— se admitiera la postura del recurrente, respecto a que el presidente de la Nación posee tal atribución, conferida por el art. 99, inc. 1º, de la Constitución Nacional, lo cierto es que, en el caso examinado, ha sido el Congreso el órgano que intervino en la decisión, desde que la ratificó, sin ningún tipo de exclusión en cuanto a las materias que regula (art. 18, ley 24.624). Si, en cambio, se tomara la posición contraria, resulta que, en definitiva, este último órgano fue quien adoptó la medida. Es decir que, en cualquiera de los dos supuestos, si se concluyera que el Estado puede disminuir los sueldos del personal del sector público, la medida contaría con respaldo constitucional.

Por otra parte, si todavía subsistiera interés en dilucidar el tema, a efectos de determinar a partir de cuándo se produjeron las consecuencias jurídicas de la decisión, cabe recordar que, en el caso, el *a quo* descalificó al decreto por los vicios intrínsecos que le adjudicó y no por su origen, ya que lo consideró ratificado por el Poder Legislativo, sin que ello le irrogue perjuicios a la demandada.

VII

Así planteada la situación, corresponde examinar los agravios esgrimidos contra la sentencia de fs. 111/114 y vta., en cuanto resuelve la inconstitucionalidad del dec. 290/95 porque afecta las garantías constitucionales de igualdad y propiedad.

Ello requiere, en mi opinión, determinar si el Estado tiene atribución para reducir los salarios de sus agentes y, en caso afirmativo, en qué medida y con qué límites.

Cabe señalar al respecto que, sin dejar de reconocer lo excepcional de una medida de esa índole, y con independencia de la caracterización que se le asigne a la relación de empleo públicoglamentaria: de ahí la posibilidad de ser modificado en cualquier momento, para el futuro. Comparto esta solución, pero disiento totalmente en sus fundamentos. El sueldo puede ser modificado en su monto, porque, precisamente, en la especie se trata de

un contrato 'administrativo' *stricto sensu*, a cuyo respecto, entre las prerrogativas de la Administración Pública, está la de 'modificar' el contrato dentro de ciertos límites..." (Miguel S. Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", t. III-B, ps. 271/272, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970). Por su parte, Diez — que adopta la tesis reglamentaria — también se expide en forma coincidente: "el sueldo es el mismo para todos los agentes de la misma categoría, y puede ser modificado en todo instante por nuevas medidas reglamentarias, sin que el funcionario en servicio pueda hacer valer pretendidos derechos adquiridos" y continúa más adelante: "el sueldo [...] es un 'status' objetivo, legal o reglamentario, y por lo tanto puede ser modificado en cualquier momento por la ley o por el reglamento en su 'quantum' o en su modalidad. De ahí, entonces, que la reducción de los sueldos a todos los titulares de determinada función o para la totalidad de las funciones, no puede ser cuestionada por los agentes públicos. Por consiguiente, en todo momento la ley puede reducirlo para el futuro, pero desde el momento en que el sueldo haya sido devengado tiene carácter de derecho adquirido y no puede reducirse" (Manuel M. Diez, "Derecho Administrativo", t. III, ps. 493 y 496, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967); mientras que Bielsa señala: "el sueldo es derecho patrimonial [...] Puede ser aumentado o disminuido con excepción de los que la Constitución prohíbe aumentar o disminuir" (Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", t. III, p. 175, 6ª edición, Ed. La Ley, Buenos Aires).

Tal como se puede apreciar, la respuesta a la cuestión planteada es afirmativa, reitero, cualquiera sea la posición doctrinaria que explique la naturaleza jurídica de la relación de empleo público. En efecto, si se la considera una especie del género contrato administrativo, se trataría del ejercicio del "ius variandi" que, con ciertos límites, se admite como prerrogativa del Estado; mientras que, si se le otorgara naturaleza reglamentaria o estatutaria, entonces, también se podría adoptar esta medida para el futuro, porque "nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad" (Fallos: 315:839, 2769, 2999; 316:204, 2483; 318:1237, 1531, entre muchos otros). Así también parece entenderlo la cámara cuando, a fs. 113 (punto 8), reconoce que el Estado puede unilateralmente introducir modificaciones en la relación de empleo público, aunque exige, para ello, una indemnización.

De ahí que, en mi opinión, deben admitirse los agravios del recurrente en este sentido y declarar la legitimidad de la medida adoptada por el dec. 290/95, ratificado por la ley 24.624.

VIII

No obstante lo expuesto, todavía resta por examinar con qué límites jurídicos pueden adoptarse tales modificaciones, ya que ello se relaciona directamente con los vicios que la cámara le asignó al decreto cuestionado, en la medida que —dijo— afectó garantías constitucionales.

A mi modo de ver, asiste razón al recurrente cuando afirma que aquél no vulnera el principio de igualdad ni el derecho de propiedad de la actora. Así lo pienso, porque se aplica al "personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8º de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" (art. 1º), y sólo quedan excluidos los jueces y miembros del Ministerio Público, que tienen garantizada la intangibilidad de sus remuneraciones por expresa disposición de la Constitución Nacional (arts. 110 y 120).

Es decir que, contrariamente a lo sostenido por el *a quo*, la reducción dispuesta por el decreto es de carácter general, sin que pierda esa generalidad por la incidencia de otras

normas aprobadas con posterioridad, toda vez que la demostración de la afectación de la igualdad debe efectuarse sobre la propia norma cuestionada y no por comparación con otras posteriores en el tiempo que, por otra parte, no son objeto de la litis y que, eventualmente, por apartarse de aquélla, podría discutirse si violan el principio constitucional indicado.

Dicho proceder es incorrecto, porque supedita la declaración de inconstitucionalidad de una norma a los avatares de su vigencia en el tiempo y es del caso señalar que, así como el *a quo* consideró que el dec. 290/95 es inconstitucional por violar el art. 16 de la Constitución Nacional, ya que el dec. 397/95 exceptuó a cierto personal de sus disposiciones, también podría sostenerse que volvió a adquirir constitucionalidad cuando el dec. 1085/96 dejó sin efecto todas las excepciones dispuestas al primero de aquéllos y restableció la reducción original en los salarios del personal del sector público nacional. La inconsistencia de tal razonamiento conduce, necesariamente, a su rechazo.

También considero desacertado fundar la inconstitucionalidad en las consecuencias que produce el art. 3º del decreto de marras. En primer término, porque dicha norma no fue impugnada por la actora (ver demanda de fs. 2/6), pero aun cuando se la considere una disposición integrante o aclaratoria del art. 2º —éste sí cuestionado—, se advierte rápidamente que el *a quo* nada podía concluir al respecto, en la medida en que la limitación contemplada en el indicado art. 3º no le alcanza a la actora, es decir, que sobre este punto carece de interés para demandar y, seguramente, por ello mismo lo excluyó de su reclamo (cf. recibos de haberes agregados a fs. 9).

El agravio dirigido a cuestionar la sentencia porque consideró que el decreto afecta el derecho de propiedad de la actora, también debe ser acogido. Así lo entiendo porque, admitido que el Estado puede disminuir la remuneración de sus agentes —salvo que la Ley Fundamental expresamente garantice su intangibilidad—, aquellos no tienen un derecho subjetivo al mantenimiento del monto remunerativo. Ello, claro está, en la medida que la reducción se adopte ante situaciones excepcionales de emergencia, tenga efectos generales y vigencia para el futuro en forma transitoria y no resulte confiscatoria, es decir, no desnaturalice el derecho a la retribución.

La Corte ha señalado, al examinar la disminución de los haberes previsionales —tema que guarda cierta analogía con el presente—, que hay que diferenciar entre el "status" de jubilado y la cuantía de las prestaciones a las que tiene derecho, admitiendo que éstas pueden ser disminuidas para el futuro, en tanto la reducción no resulte confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada, si ello se impone por exigencias superiores de una política salvadora de su propia subsistencia o de su desenvolvimiento regular (Fallos: 173:5; 174:394 y 408; 180:274; 190:428; 192:359; 197:60; 234:717; 235:783; 249:156; 258:14; 266:279; 295:674; 303:1155 y 306:614, entre muchos otros), doctrina que volvió a ser reiterada, *"in re":* B.833. L.XXXI. "Busquets de Vitolo, Adelina c. Provincia de Mendoza", sentencia del 13 de agosto de 1998 (Fallos: 321:2181).

IX

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso deducido por el Estado Nacional demandado y revocar la sentencia recurrida en todo cuanto fue materia del remedio extraordinario.- 29 de mayo de 2000. NICOLAS E. BECERRA.

***Sentencia de la Corte Suprema***

Buenos Aires, 2 de junio de 2000.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia dictada por la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, al confirmar la de primera instancia, admitió la acción de inconstitucionalidad deducida por la actora, interpuso el Estado Nacional (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) el recurso extraordinario que fue concedido.

2º) Que el recurso extraordinario resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado la constitucionalidad e inteligencia de normas federales y la decisión del *a quo* ha sido contraria a su validez (art. 1º, ley 48). Cabe agregar que, según reiterada jurisprudencia, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales, esta Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni por las de las partes (Fallos: 312:529 y sus citas, entre muchos otros).

3º) Que el *a quo* hizo lugar a la demanda deducida por la actora —que se desempeña en el ámbito de la Comisión Nacional de Energía Atómica— contra la decisión del Poder Ejecutivo Nacional exteriorizada en el dec. 290/95, de "reducir las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes y el sueldo anual complementario...", norma por la cual se hallaba alcanzada en virtud de lo dispuesto en su art. 1º.

4º) Que para así resolver, expresó la cámara de apelaciones que, tratándose de un decreto de necesidad y urgencia —así calificado en su art. 31—, de sus considerandos no surge la existencia de circunstancias excepcionales de grave riesgo social ni —en consecuencia— la justificación de la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes (conf. nuevo texto sancionado en 1994, correspondiente al art. 99, inc. 3º, párr. 2º). Agregó que, si bien es admisible en la relación de empleo público la facultad unilateral del Estado para efectuar modificaciones en el régimen vigente, en el caso dichas modificaciones no tuvieron su contrapartida en indemnización o compensación de ninguna especie. Puntualizó también que la reducción de salarios dispuesta en el citado decreto no sólo carece de limitación temporal, sino que es definitiva, dado que no se prevé forma alguna de devolución de las sumas descontadas. Estimó que la medida en cuestión resultaba violatoria del principio de igualdad establecido en la Constitución Nacional, al haberse excluido a ciertos sectores del personal estatal de la reducción de salarios dispuesta y prever un sistema inequitativo para fijar las sumas que serían detraídas de las remuneraciones. Finalmente, afirmó que la ratificación del dec. 290/95 mediante la ley 24.624 había remediado su defecto de origen, no así los otros vicios que lo afectan, en especial, la violación del derecho de propiedad y a la garantía de la igualdad.

5º) Que el recurrente se agravia contra dicha decisión, sosteniendo que se sustenta en una premisa falsa que es la de suponer que el Estado carece de atribuciones para disminuir en forma general la remuneración de los agentes del sector público, que ninguna norma obsta a la restricción salarial dispuesta y que la administración goza de la prerrogativa de introducir modificaciones en los contratos administrativos por razones de interés público. Aduce que los funcionarios y empleados estatales tienen derecho a un sueldo, más no a su intangibilidad. Afirma que la situación financiera que atravesó la Administración Pública nacional originada en la repercusión local que tuvo la crisis internacional desatada en 1994, hizo necesaria la adopción de severas medidas de reducción del gasto público con la finalidad exclusiva de

afrontar ese contexto de extrema gravedad e impedir efectos irreparables para la economía nacional. En tales condiciones, considera arbitraria la decisión que atiende los pretendidos derechos individuales de los actores, en desmedro de los derechos de la comunidad, cuyo bienestar persigue el Estado Nacional con medidas como la cuestionada. Sostiene que la ausencia de plazo expreso de la restricción salarial dispuesta por razones de emergencia no invalida el dec. 290/95, ya que — al ser transitoria — se mantiene mientras aquellas persistan y cuando desaparecen, también cesan los efectos ordenados en dicha norma. Afirma que no existe lesión al derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional, ni afectación del principio de igualdad de la misma raigambre, ya que las distinciones que se efectúan en la norma responden a pautas objetivas y razonables.

6º) Que liminarmente corresponde señalar que la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo en favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional al enfrentar la crisis.

7º) Que, en tales condiciones, corresponde considerar los agravios referentes a la constitucionalidad del dec. 290/95, ratificado por la mencionada ley 24.624.

Cabe recordar que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161; 313:1513 y 317:1462).

Esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras (Fallos: 243:467), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (Fallos: 171:79) toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos: 238:76). La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (confr. Fallos: 243: 467).

8º) Que la doctrina expuesta es de estricta aplicación en el "*sub judice*", pues la decisión de reducir las remuneraciones en forma generalizada, no resulta un ejercicio irrazonable de las facultades del Estado frente a una situación de grave crisis económica. La reiteración de esas situaciones de emergencia no enerva la necesidad de conjurarlas adoptando las medidas más aptas para evitar un mal mayor.

9º) Que la modificación de los márgenes de remuneración, en forma temporaria, motivada por los efectos de una grave crisis internacional de orden financiero, no implica *"per se"* una violación del art. 17 de la Constitución Nacional. Corresponde advertir, en este aspecto, que la ausencia de indemnización o compensación por la reducción salarial, no constituye el elemento determinante para juzgar la constitucionalidad de la norma, como parece entenderlo el *a quo*. Es que la relación de empleo público se rige por pautas de derecho público, en las que el Estado goza de prerrogativas que resultarían exorbitantes para el derecho privado, pero que componen el marco en que se desenvuelve su poder de gobierno.

10) Que, sin embargo, esas prerrogativas no son absolutas ni irrestrictas, sino que encuentran su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato celebrado. La reducción salarial, producto de la emergencia, no puede modificar la relación de empleo público originariamente establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable en función del cargo que desempeña el agente, o porque la disminución salarial importa la pérdida de su posición jerárquica o escalafonaria.

11) Que al respecto cabe señalar que no media lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional, cuando como en el caso, por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada.

En tal sentido, ha de puntualizarse que los porcentajes de reducción fueron los siguientes: remuneraciones de 2001 a 3000 pesos: 5%; remuneraciones de 3001 a 4000 pesos: 10% y remuneraciones de 4000 pesos en adelante: 15% (art. 2º, dec. 290/95).

Estos porcentajes, si bien traducen una sensible disminución en los salarios, no revisten una magnitud que permita considerar alterada la sustancia del contrato.

12) Que, por lo demás, conforme surge de la motivación del decreto en cuestión, la reducción de la remuneración fue de carácter transitorio y de excepción.

Al respecto se ha expresado: "Basta señalar la innegable existencia de ese desequilibrio así como su gravedad, para que una legislación excepcional, de carácter temporario, sea legítima aunque ella signifique restricciones a derechos individuales que, en circunstancias normales, no habrían sido admisibles de acuerdo con la Constitución (...) Es verdad que esta legislación está vigente en el país desde hace demasiados años. Pero la "temporariedad" que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses. Todo lo que cabe afirmar razonablemente es que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado" (Fallos: 243:449, voto del juez Orgaz).

13) Que haber omitido establecer el plazo de duración de la medida no constituye un elemento descalificante de la validez de la norma, pues es sabido —y lo ha reconocido este tribunal ya en Fallos: 243:449, cit. Supra— que es difícil prever la evolución de la crisis de la economía y su prolongación en el tiempo (confr. Fallos: 313:1513). En tal sentido, el art. 25 del dec. 290/95 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a dejar sin efecto en forma parcial o total sus disposiciones, en la medida en que se superen las causales que les dieron origen. Si bien la norma deja un amplio margen de discrecionalidad al accionar del Poder Ejecutivo, importa la previsión concreta del cese de las medidas de emergencia y —por consiguiente— la posibilidad de verificar el razonable ejercicio de esa facultad. En el caso, ello se ratifica plenamente

porque, superadas las razones que justificaron su dictado, mediante el dec. 1421/97 se dispuso dejar sin efecto a partir del 1 de enero de 1998 la medida cuestionada.

14) Que, por lo demás, en el marco de la relación de empleo público el Poder Ejecutivo goza —en el ámbito de su competencia— de prerrogativas exorbitantes propias del régimen *"ius"* administrativo que le permiten, a fin de satisfacer en la mejor forma el interés público, introducir modificaciones en el contrato, siempre que ellas sean razonables y no signifiquen una alteración sustancial de sus condiciones.

Cabe destacar que esta Corte ha reconocido desde antiguo las particularidades de la relación de empleo público y su incidencia en las modalidades que ésta asume (Fallos: 166:264; 187:116; 191:263; 210:85; 220:383, entre otros).

Más recientemente, aunque fundado en otras motivaciones, este tribunal ha señalado que no puede soslayarse que el Estado se encuentra en posición de variar unilateralmente las condiciones del contrato, inclusive en lo concerniente a las funciones que han sido encomendadas al empleado, siempre que tales modificaciones sean impuestas de modo razonable (Fallos: 315:2561 y 318:500). Asimismo, con relación a la garantía establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional se ha puntualizado, que el derecho a la estabilidad en el empleo público no es absoluto, de modo que coloque a sus beneficiarios por encima del interés general, al obligar a mantenerlos en actividad aunque sus servicios dejen de ser necesarios, ya sea por motivos de economía o por otras causas igualmente razonables (Fallos: 261:361, entre otros).

15) Que la intangibilidad del sueldo del empleado público no está asegurada por ninguna disposición constitucional, ya que la Ley Fundamental sólo la contempla respecto del presidente y vicepresidente de la Nación, los ministros del Poder Ejecutivo, los jueces de la Nación y los miembros del Ministerio Público (arts. 92, 107, 110 y 120, Constitución Nacional). No existe, por ende, un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias. Aún la estabilidad administrativa reconocida en el art. 14 bis de la Constitución, es susceptible de razonable limitación "en ocasión de grave penuria nacional" (Fallos: 253:478), por lo que ante la misma situación, no puede juzgarse inicua la decisión de disminuir —razonablemente— las remuneraciones que deben ser atendidas con el presupuesto de la Nación, sin que sea requisito de validez para tal disposición, la restitución de las sumas que los agentes han dejado de percibir.

16) Que, por otra parte, no existe violación de la garantía de igualdad establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional, la que según el *a quo*, estaría dada porque la norma exceptúa a determinados sectores de la reducción salarial y hace recaer un mayor peso en el aporte a agentes cuyos ingresos son menores al de otros que, por encuadrarse en una escala superior, sufren una reducción de menor magnitud, ya que tiene como límite el monto mínimo de esa escala.

Conforme lo ha sostenido en forma reiterada esta Corte, la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución (Fallos: 313:1513, consid. 57 y sus citas).

Cabe señalar, como lo ha hecho esta Corte en el precedente mencionado, que los perjuicios que afectan a ciertos sectores son correlato casi inevitable de muchas medidas de gobier-

no, sin que se advierta en el caso la concurrencia de factores distorsionantes de la finalidad que inspiró la sanción de la norma, mediante la infundada inclusión o exclusión de sectores a los que aquélla alcanza.

Por su parte, la posibilidad de eliminar total o parcialmente el ajuste a medida que se superen las causas que le dieron origen (art. 25 del decreto), permite atenuar las reducciones de un modo general o bien eximir sólo al personal que el Poder Ejecutivo considere conveniente para el mejor funcionamiento del Estado; por lo que tal disposición no evidencia, en sí, un vicio de persecución o indebido privilegio a sector alguno de los asalariados estatales. Ello es así, pues conferir cierto poder al ejecutivo para ir exceptuando a determinados grupos de personas, es, en definitiva, otorgar simplemente un margen de discreción en base a criterios de mejor servicio, sin que a ello se oponga la eventual falta de uniformidad salarial que pudiera resultar, por no ser este un criterio que condicione a la legislación en la materia.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el Procurador General de la Nación, se hace lugar al recurso extraordinario deducido y se revoca el fallo impugnado. Las costas se imponen por su orden en atención a las particularidades de la cuestión. JULIO S. NAZARENO — EDUARDO MOLINE O'CONNOR — CARLOS S. FAYT *(según su voto)* — AUGUSTO C. BELLUSCIO *(según su voto)* — ENRIQUE S. PETRACCHI *(en disidencia)* — ANTONIO BOGGIANO *(según su voto)* — GUILLERMO A. F. LOPEZ — GUSTAVO A. BOSSERT *(según su voto)* — ADOLFO R. VAZQUEZ *(según su voto)*.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que los antecedentes de la causa han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen que antecede —capítulos I a IV— por lo que corresponde remitir a ellos, en razón de brevedad.

2º) Que la cuestión a resolver en autos consiste en determinar si el Poder Ejecutivo Nacional pudo válidamente dictar el dec. 290/95, que —con sustento en la crisis financiera de la Administración Pública nacional y para controlar y reducir el gasto público— dispuso la reducción de las retribuciones normales y mensuales del personal de la administración nacional.

3º) Que ante todo, corresponde dejar en claro que la medida reseñada constituye uno de los llamados "decretos de necesidad y urgencia". Tal naturaleza determina los requisitos constitucionales que debe satisfacer para su validez.

A ello no obsta las facultades que al presidente le asisten como jefe de la administración pública. En efecto, es la misma norma la que así se califica, sin que las distinciones que la recurrente ensaya en el remedio federal, sean suficientes para arribar a una conclusión diversa, sobre todo cuando no es sencillo observar una estructura orgánica cuya reglamentación haya sido establecida con mayor dificultad que la constitución del departamento ejecutivo (A. Hamilton, "The Federalist", 1788, trad. al español por J. M. Cantilo, Ed. Imprenta del Siglo, Buenos Aires, 1868, cap. LXVII).

4º) Que la entonces reconocida competencia legislativa para regular la materia que aborda el dec. 290/95 no importa desconocer la proximidad del Poder Ejecutivo con esas cuestiones, en su carácter de jefe de la Administración Pública que ostenta el presidente de la Nación.

Sabido es que las principales funciones de un jefe del ejecutivo corresponden a dos categorías principales: políticas y administrativas. Sin embargo, no debe olvidarse que en los Estados Unidos —cuna del sistema presidencialista—, el presidente fue en su concepción, principalmente, un jefe político que carecía de la dirección de los asuntos administrativos. Sus poderes eran esencialmente políticos y militares, y así fue plasmado en la Constitución de los Estados Unidos. Los funcionarios encargados de los asuntos administrativos debían estar, por el contrario, bajo la dirección del Poder Legislativo. El primer Congreso, al organizar el departamento administrativo, actuó de acuerdo con esta concepción. Al crear los departamentos de Relaciones Exteriores y de Guerra, los colocó bajo el control del presidente, pero cuando se trató de crear el Departamento del Tesoro, mostró el claro propósito de mantener su administración bajo la dirección de la Legislatura. Sin embargo, la iniciativa práctica del presidente en cuestiones administrativas comenzó a configurarse a través del uso. Es así como ese mismo primer Congreso organizó posteriormente los departamentos, sobre la base de la teoría de que al ejecutivo le corresponde la dirección de la administración. Si bien se afirma que el desenvolvimiento de la jefatura administrativa del presidente hasta su amplitud actual pudo haber ido más allá de la concepción original de los constituyentes norteamericanos, se ha considerado que el desarrollo real en este sentido ha sido muy saludable en contraposición a la experiencia anterior de la Confederación, que demostró la absoluta ineficacia de una administración sujeta a la dirección legislativa. Cabe recordar que la falta de un ejecutivo eficaz en la Confederación, planteaba un problema de primera magnitud a los hombres de 1787. Ese tipo de administración necesariamente se tradujo en una débil ejecución de las leyes, y un gobierno con una ejecución débil —cualquiera que sea en teoría— tiene que ser en la práctica un mal gobierno (A. Hamilton, op. cit., cap. LXX).

Del mismo modo, es al Poder Ejecutivo al que le toca de modo prevalente el mantenimiento de la paz. Así, en numerosos fallos, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha establecido que la obligación de mantener la paz de un Estado descansa en el Poder Ejecutivo, único de los tres poderes que posee los requisitos necesarios para el logro de tal fin. Cabe destacar que el término "paz" no ha sido entendido en simple contraposición al de "guerra", sino a toda situación de turbación o de crisis. Es así, como se han considerado violatorios de la paz del Estado el asalto a un juez federal (*"in re":* Neagle, 135 E.U., en 69), la huelga Pullman de 1894 (*"in re":* Debs, 158 E.U., 565), entre otros. En el primero de los casos mencionados —conocido como la causa principal que trata la cuestión de las prerrogativas del Poder Ejecutivo— se ha afirmado que existe una "paz en los Estados Unidos" que el presidente tiene el deber orgánico de preservar por todos los medios a su disposición.

5º) Que el origen y desarrollo descripto respecto del carácter de responsable político de la administración general del país que ostenta el presidente de la Nación (expresamente previsto en el art. 99, inc. 1º, Constitución Nacional), y en virtud del cual se encuentra facultado para el dictado de decretos de necesidad y urgencia en casos como el presente, no ha sido desconocido en modo alguno por el constituyente de 1994. En efecto, no se ha ignorado que la energía en el ejecutivo es una cualidad sobresaliente en la definición de un gobierno eficaz, y por lo tanto, respetuoso del principio republicano de gobierno. Es del caso señalar, que el mismo respeto por este principio ha inspirado la reforma relativa a la necesaria intervención del Congreso. Así, una vez conjurado el peligro de la ineficacia, su actuación transforma a este tipo de decretos en un acto complejo en el que forzosamente el poder legislativo debe intervenir, a fin de otorgarle la legitimidad necesaria (art. 99, inc. 3º, último párrafo, de la Constitución Nacional). Idénticas razones han inspirado la exclusión de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

6º) Que tal como lo recordó el tribunal en la causa "Verrochi" (Fallos: 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1. que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2. que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso, a tenor de las consideraciones que más abajo se expondrán.

7º) Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de Fallos: 313:1513.

Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (consid. 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (art. 82, Constitución Nacional).

No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter.

8º) Que frente a situaciones de crisis, el derecho comparado da cuenta de la utilización de las más distintas herramientas —constitucionales y extraconstitucionales— para conjurarlas: desde la llamada legislación contingente ("contingent legislation") hasta la ley marcial. También en nuestro ordenamiento jurídico se previeron instrumentos de excepción, tal es el caso del "estado de prevención y alarma" que podía declarar el Poder Ejecutivo, comunicándolo al Congreso (art. 34, Constitución de 1949).

Cabe recordar que en los Estados Unidos fue a partir de situaciones de beligerancia —sin duda la crisis que reviste mayor gravedad—, que comenzó a esgrimirse a la emergencia como circunstancia justificante de avances sobre los derechos individuales (primero interna —durante la guerra de secesión— y luego internacional —durante la primera guerra mundial—). En nuestro país la Constitución de 1853-60, tiene en el estado de sitio la herramienta excepcional frente a ese tipo de situaciones (art. 23). Este instrumento, necesario ante la existencia de alteraciones de origen político, no resulta el apropiado para hacer frente a las crisis económicas, situaciones que dieron lugar al nacimiento de esta otra herramienta: los decretos de necesidad y urgencia.

9º) Que en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social —más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida— ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fuera recordado por el tribunal en la causa "Verrocchi" ya citada.

10) Que, por otra parte y en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia.

En efecto, la crisis por la que atravesaban las finanzas públicas era por demás notoria, en el marco de una aguda crisis internacional, extremos estos sobre los que ilustran los considerandos del dec. 290/95. Ello requería la adopción de alguna medida tendiente a solucionar el desequilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para conjurar la crisis y preservar el valor de la moneda. Debe recordarse que por entonces algunos países enfrentaron la situación mediante devaluaciones, medida que el pasado reciente de nuestra historia económica revela claramente como disvaliosa. Desde esta perspectiva, no puede negarse que da lo mismo que la moneda pierda poder adquisitivo o de compra si se reduce su cantidad nominal, que si ésta se mantiene pero con motivo de la intervención gubernamental, aumenta el precio de los restantes bienes y cosas del mercado, sin los cuales el dinero carece de sentido (Fallos: 313: 1513, consid. 35).

11) Que establecido que el Poder Ejecutivo Nacional pudo dictar la medida cuestionada, resta examinar si se ha acreditado la violación de las garantías de igualdad ante la ley y propiedad.

Con relación a la primera de ellas, y tal como se indica en el dictamen del procurador, cabe señalar que el dec. 1085/96, dejó sin efecto todas las excepciones reguladas por normas posteriores a la norma impugnada, y restableció la reducción original en los salarios del sector público nacional. De allí que las situaciones de privilegio alegadas como sustento de la violación de la recordada garantía no puedan fundarla.

12) Que para resolver si ha existido o no violación a la garantía de la propiedad, debe partirse de la premisa de que la Constitución Nacional no asegura la intangibilidad de las remuneraciones de los agentes de la administración pública. Es por ello que éstos carecen de un derecho subjetivo al mantenimiento de su monto, y que deben tolerar reducciones que ante situaciones excepcionales de crisis, no alteren la sustancia de su derecho a la retribución, es decir, no sean confiscatorias. En definitiva, si bien el salario goza de la protección del derecho de propiedad, sufre del mismo modo las limitaciones que en supuestos de emergencia se han reconocido como válidas.

Por lo expuesto y de acuerdo a lo dictaminado por el Procurador General en lo pertinente, se hace lugar al recurso extraordinario deducido, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (art. 16, parte 2ª, ley 48). Con costas en el orden causado en atención a que por las particularidades de la cuestión la vencida pudo fundadamente creerse con derecho a litigar (art. 68, parte 2ª, Cód. Procesal). CARLOS S. FAYT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que por su sala IV confirmó la decisión de la instancia anterior y declaró la inconstitucionalidad del sistema previsto en el dec. 290/95 —ratificado por la ley 24.624—, en tanto redujo la remuneración de la actora, agente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido en cuanto se cuestiona la inteligencia de normas federales y denegado en lo atinente a los planteos de arbitrariedad y de gravedad institucional.

2º) Que los agravios que presenta el Estado Nacional en esta instancia pueden resumirse así: a) el tribunal *a quo* parte de una premisa falsa cual es sostener que el Poder

Ejecutivo no tiene las atribuciones constitucionales necesarias para reducir en forma general las remuneraciones de los agentes del sector público, cuando existan causas que así lo justifiquen y siempre que la reducción sea razonable; por el contrario, afirma, el Poder Ejecutivo cuenta con tales atribuciones, comprendidas en su facultad de administrar los recursos autorizados por la ley de presupuesto nacional; b) que una cosa es el derecho al sueldo y otra diferente el derecho a su intangibilidad, garantía esta última que sólo corresponde a aquellos a quienes la Constitución Nacional o la ley se los han reconocido expresamente; c) que las condiciones en las cuales se ha dispuesto la reducción impugnada satisfacen acabadamente el criterio de razonabilidad, pues se trata de una rebaja dispuesta para el futuro, en un porcentaje reducido, conforme a una escala decreciente respecto de los agentes de menores ingresos; y d) que el dec. 290/95 tiene una naturaleza doble, pues, por una parte, es un decreto de necesidad y urgencia y, por la otra, es un decreto ordinario —en cuanto dispone disminuciones en el gasto público— y en ambas facetas debe su existencia a razones de necesidad y urgencia pues debía dictarse con la premura que exigía la crisis de la economía.

3º) Que el recurso federal es formalmente admisible pues las cuestiones debatidas en esta instancia conciernen a la interpretación y aplicación de normas federales —dec. 290/95, ley 24.624, y cláusulas constitucionales—, y la sentencia de cámara fue contraria a la pretensión que el apelante sustentó en ellas (art. 14, inc. 1º, ley 48).

4º) Que el Congreso de la Nación dictó la ley 24.624, que fijó el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 1996, cuyo art. 18, *"in fine"*, dispuso expresamente: "Ratifícase el dec. 290 de fecha 27 de febrero de 1995".

No es ocioso, no obstante, destacar que no es materialmente legislativa la cuestión que se debate en este litigio, en tanto se trata de la reducción en ciertos niveles de la remuneración del personal del sector público sin exceder el marco legislativo dado por el presupuesto que corresponde a la administración general, cuyo establecimiento es atribución del Congreso conforme al art. 75, inc. 8º, Constitución Nacional. En efecto, tal como lo ha reconocido sin discrepancias esta Corte en Fallos: 318:554, el derecho de los agentes estatales a una remuneración justa no significa el derecho a un escalafón pétreo, pues la autoridad administrativa puede dictar normas en la materia en ejercicio de facultades enmarcadas en el entonces art. 86 (hoy 99), inc. 1º, de la Constitución. El monto del sueldo puede ser modificado por la administración pública en ejercicio de la prerrogativa contenida en la pertinente cláusula implícita exorbitante del derecho privado, en tanto no lo altere sustancialmente, es decir, en proporción tal que resulte insuficiente para que el funcionario o empleado afronten las exigencias del costo de la vida (Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", t.III-B, p. 272, ed. 1970), y la facultad de hacerlo puede indubitablemente ser ejercida por el presidente de la República en su condición de jefe supremo de la administración.

5º) Que la afirmación precedente, que comporta el reconocimiento de atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo de la Nación (art. 99, inc. 1º, Constitución Nacional), no obsta al control de compatibilidad entre las normas cuestionadas — las que, según la motivación del decreto, fueron dictadas por razones de emergencia económica, a fin de profundizar y completar el ajuste del gasto público — y las garantías constitucionales, vigentes tanto en tiempos normales como en la emergencia (doctrina de Fallos: 243:467). Ello es así, pues el tribunal *a quo* ha fundado la inconstitucionalidad no sólo en vicios formales, sino en la violación del derecho a la propiedad y a la igualdad, amparados por los arts. 17 y 16 de la Constitución Nacional.

6º) Que, en este sentido, cabe destacar que los porcentajes de reducción de las remuneraciones que se fijan en las escalas del art. 2º del dec. 290/95, si bien traducen una sensible disminución en salarios de alta significación económica, no revisten una magnitud que permita considerar alterada la sustancia de la relación de empleo público, ni se ha demostrado que la aplicación de la norma produjese la ruptura del necesario equilibrio entre los servicios prestados y el salario pertinente. Por lo demás, tal como surge de la motivación del decreto, la reducción es de excepción y de carácter transitorio. Corrobora lo anterior la circunstancia de que, superadas las razones que justificaron el dictado del dec. 290/95, por el dec. 1421 del 23 de diciembre de 1997 se dispuso: "déjase sin efecto, a partir del 1 de enero de 1998, las disposiciones contenidas en los arts. 1º y 2º del dec. 290/95, ratificado por el art. 18 de la ley 24.624, y normas modificatorias, complementarias y aclaratorias".

7º) Que tampoco se advierte lesión a la garantía de la igualdad consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional. Según dispone la norma impugnada se aplica al personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8º de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (art. 1º), y sólo se excluyeron los jueces y miembros del Ministerio Público, que tienen garantizada la intangibilidad de sus remuneraciones por expresa disposición de la Constitución Nacional (arts. 110 y 120). Las excepciones que resultan de otras normas complementarias, derogadas posteriormente, que no son objeto de esta litis, pueden configurar distinciones justificadas en criterios librados a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, sin incurrir necesariamente en disfavor, discriminación o ilegítima persecución hacia sector alguno, extremos que, por lo demás, no han sido objeto de demostración alguna en esta causa.

8º) Que, en suma, habida cuenta de que el empleado público no cuenta con un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias, la disminución general de los salarios del sector público en las condiciones formales y sustanciales reseñadas en esta causa no justifica su invalidez constitucional, único juicio que compete a este tribunal.

Por ello y de modo coincidente con la solución propiciada por el Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a las particularidades de la cuestión. AUGUSTO C. BELLUSCIO.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que los antecedentes de la causa han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen del Procurador General precedente, cuyos términos, en lo pertinente (aparts. I a V), se dan por reproducidos en homenaje a la brevedad.

2º) Que en virtud del dec. 290, del 27 de febrero de 1995, el Poder Ejecutivo ejerció —en cuanto al caso interesa— potestades legislativas propias del Congreso de la Nación, como la de fijar las remuneraciones del denominado "Sector público nacional"; que comprende la de disponer, por razones presupuestarias, determinadas reducciones en los niveles salariales que se estimen convenientes. Esta última potestad se encuentra prevista específicamente en el art. 75, inc. 8º, de la Constitución Nacional, en cuanto atribuye al Congreso la misión de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacio-

nal. Y forma parte de sus atribuciones ordinarias, en tanto el pago de las remuneraciones constituye una erogación corriente a cargo del Estado Nacional, de tal modo que la determinación de los importes respectivos corresponde a la ley de presupuesto, conforme a la cual deben ser invertidas las rentas públicas nacionales (Fallos: 10:282; 84:280 y 249:140).

Tiene dicho esta Corte que, por vía de principio, el trabajo del funcionario o del empleado público no puede dar lugar a otro crédito que el correspondiente al emolumento autorizado por la ley de presupuesto (Fallos: 319:318 y sus citas).

3º) Que las razones invocadas por el poder administrador en los considerandos del decreto, para ejercer la excepcional competencia que le atribuye el art. 99, inc. 3º, párr. 3º, de la Constitución Nacional, conducen al examen de cuestiones de índole financiera, enmarcadas en una política de control y reducción del gasto público, y no se advierte que las medidas adoptadas vulneren el derecho de propiedad y la igualdad reconocidos en la Constitución Nacional (arts. 17 y 16).

4º) Que, en efecto, la disminución general de los sueldos reposa en una escala porcentual no confiscatoria, que deja intactos los emolumentos de quienes perciben hasta 2000 pesos y afecta con alícuotas entre el 5 y el 15% a las remuneraciones superiores; y exceptúa de la reducción sólo a aquellas que la Constitución garantiza con la intangibilidad.

Cabe advertir que la ley 22.140 no acordaba a los funcionarios y empleados públicos el derecho a una retribución intangible, sino, meramente, el derecho a una "retribución justa" (concepto reiterado en el régimen aprobado por ley 25.164); por lo que el Congreso de la Nación goza normalmente de la facultad de disponer la reducción de las remuneraciones de los agentes públicos siempre que lo considerase necesario o conveniente, bajo condición de respetar una razonable relación de equivalencia entre los servicios prestados y el sueldo pertinente.

Obsérvese que en una economía declaradamente inflacionaria, como la imperante en este país antes de 1991 —en la que los salarios públicos eran actualizados a razón de períodos cada vez más breves y a tasas cada vez más altas, y en la que los precios de los bienes y servicios subían aún más rápidamente—, no cabía otro remedio que intentar adecuar los salarios al ritmo creciente de la canasta de precios definida periódicamente en algún índice oficial. En cambio, en una situación de estabilidad monetaria como la que se mantuvo a partir de aquella fecha, es posible evaluar el costo razonable de la actividad laboral de los servidores públicos, lo que autoriza, llegado el caso, a una juiciosa disminución de los emolumentos con el fin de mantener el equilibrio mencionado en el párrafo anterior.

5º) Que, por su parte, la posibilidad de eliminar total o parcialmente el ajuste a medida que se superen las causas que le dieron origen (art. 25 del decreto), permite atenuar las reducciones de un modo general o bien eximir sólo al personal que el Poder Ejecutivo considere conveniente para el mejor funcionamiento del Estado; por lo que tal disposición no evidencia, en sí, un vicio de persecución o indebido privilegio a sector alguno de los asalariados estatales. Ello es así, pues conferir cierto poder al ejecutivo para ir exceptuando a determinados grupos de personas, es, en definitiva, otorgar simplemente un margen de discreción en base a criterios de mejor servicio, sin que a ello se oponga la eventual falta de uniformidad salarial que pudiera resultar, por no ser este un criterio que condicione a la legislación en la materia.

6º) Que, en suma, y tal como se expuso en el precedente de Fallos: 251:53, si la medida impugnada no es exorbitante ni caprichosa —aunque pueda parecer errónea o inconveniente, lo que no es equivalente—, el juicio que su acierto pueda merecer a esta Corte no justifica su

invalidación constitucional, pues toda discusión sobre el mayor o menor acierto de la política, y sobre la oportunidad y conveniencia de llevarla a cabo, es por completo ajena al debate ante los tribunales de justicia.

7º) Que, por otro lado, el Poder Ejecutivo Nacional justificó una situación de grave riesgo social que hacía procedente el dictado del dec. 290/95. En efecto, en sus considerandos se hace una concreta y circunstanciada referencia a "la situación financiera que atraviesa la Administración Pública nacional originada en la repercusión local que tuvo la crisis desatada a fines de 1994 en los mercados financieros internacionales" (lo que constituye un hecho público y notorio), que tornaba imperioso el "control y reducción del gasto público…como medida de alcance transitorio y de excepción…" en un contexto "de austeridad y disminución de costos…".

8º) Que la necesidad y urgencia invocados para dictar el decreto fueron evaluados por el Congreso, al sancionar, 10 meses después, la ley de presupuesto 24.624, por cuyo art. 18 no sólo ratificó el decreto, sino que, además, estableció otra limitación concordante con la situación que se procuraba revertir, al suspender transitoriamente el pago de mayores remuneraciones que pudieran corresponden a "movimientos escalafonarios derivados de promociones, ascenso, antigüedad, adicional por grado, adicional por permanencia y todo otro concepto que implique situaciones de similares características".

La intervención del Congreso en esos términos, desplaza, como principio, el limitado margen de apreciación judicial en torno de esta cuestión; sin que, en el caso, se haya demostrado la existencia de una situación tan singular —como la suscitada en el caso de Fallos: 322:1726— que permita hacer excepción a la regla.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden atento la naturaleza de la cuestión debatida. ANTONIO BOGGIANO.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que hizo lugar a la demanda y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del sistema implementado por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 290/95 que redujo la remuneración y liquidación final de los haberes de la actora y ordenó a la demandada al reintegro de los importes descontados por tal concepto.

2º) Que el *a quo* recordó que esta Corte tiene dicho que no hay violación al art. 17 de la Constitución Nacional cuando "por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad" y que la restricción de los derechos reconocidos constitucionalmente "debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467)".

El *a quo* considera que al momento del dictado de la sentencia no resulta constitucionalmente cuestionable la validez formal del acto, pero que sin embargo la decisión se halla vicia-

da por violar el derecho de propiedad y la garantía de igualdad, lo que conduce al *a quo* a confirmar la declaración de inconstitucionalidad que había dictado el juez de primera instancia.

Expresó también que tratándose de un decreto de necesidad y urgencia, de sus considerandos no surgía la existencia de circunstancias excepcionales de grave riesgo social. Agregó que, si bien es admisible en la relación jurídica de empleo público la facultad unilateral del Estado para efectuar modificaciones al régimen vigente, en el caso dichas modificaciones no tuvieron su contrapartida en indemnización o compensación de ninguna especie. Puntualizó que la reducción de salarios dispuesta en el citado decreto resultaba violatoria del derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional dado que no preveía forma alguna de devolución de las sumas descontadas y carecía de limitación temporal. Finalmente, estimó que la norma en cuestión violaba el principio de igualdad, al excluir a ciertos sectores del personal estatal de la reducción de salarios dispuesta y prever un sistema inequitativo para fijar las sumas que serían detraídas de las remuneraciones.

Contra dicho pronunciamiento el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, el que fue concedido.

3º) Que el recurso extraordinario resulta formalmente procedente en razón de que se ha cuestionado la constitucionalidad e inteligencia de normas federales y la decisión del *a quo* ha sido contraria a su validez.

4º) Que en tales condiciones corresponde considerar los agravios referentes a la constitucionalidad del dec. 290/95, ratificado por ley 24.624, conforme ha quedado planteada la materia litigiosa ante esta Corte según se ha señalado en el consid. 2º, párrafos 3º y 4º .

5º) Que cabe recordar que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez de atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161; 317:1462). En estos casos es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad (Fallos: 200:450), pues acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos: 238:76; 318:1887), con el límite de que tal legislación no repugne al texto constitucional. Entre las características posibles de la emergencia que justifican medidas excepcionales, la Corte ha señalado la protección del interés público en presencia de desastres, graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467; 317:1462).

6º) Que la doctrina expuesta es de estricta aplicación al caso, pues la decisión de reducir los salarios en forma generalizada para las categorías que perciben mayores ingresos, no resulta un ejercicio irrazonable de las facultades del Estado frente a una situación de grave crisis económica como la que dio lugar al dictado del decreto.

7º) Que si bien en la relación de empleo público el Estado goza de prerrogativas que resultarían exorbitantes para el derecho privado, esas prerrogativas no son absolutas ni irrestrictas, sino que encuentran su límite en la imposibilidad de alterar la sustancia del contrato

celebrado. La reducción salarial, producto de la emergencia, no puede modificar la relación de empleo público originariamente establecida hasta desvirtuarla en su significación económica, ya sea porque deja de expresar un valor retributivo razonable en función del cargo que desempeña el agente, o porque la disminución salarial importa la pérdida de su posición jerárquica o escalafonaria.

8º) Que al respecto cabe señalar que no medía lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando, como en el "*sub judice*", por razones de interés público, los montos de las remuneraciones de los agentes estatales son disminuidos para el futuro sin ocasionar una alteración sustancial del contrato de empleo público en la medida en que la quita no resultó arbitrariamente desproporcionada.

9º) Que haber omitido establecer el plazo de duración de la medida no constituye un elemento descalificante de la validez de la norma. Ello así por cuanto el art. 25 del citado decreto facultó al Poder Ejecutivo Nacional a dejar sin efecto en forma parcial o total sus disposiciones, en la medida en que se superasen las causales que les dieron origen, lo que importó la previsión concreta del cese de las medidas de emergencia. En el caso ello quedó ratificado cuando, superadas las razones que justificaron su dictado, se dispuso dejar sin efecto a partir del 1 de enero de 1998 la medida cuestionada (dec. 1421/97).

10) Que, por otra parte, no existe violación de la garantía de igualdad establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional, la que según el *a quo*, estaría dada en razón de que la norma exceptúa a determinados sectores de la reducción salarial y hace recaer un mayor peso en el aporte a agentes cuyos ingresos son menores al de otros que, por encontrarse en una escala superior, sufren una reducción de menor magnitud, ya que tiene como límite el monto mínimo de esa escala (art. 2º del citado decreto).

Conforme lo ha sostenido en forma reiterada esta Corte, la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución.

En ese aspecto, el *a quo* se ha limitado a afirmar dogmáticamente que basta con comparar los considerandos del dec. 290/95 con las disposiciones que se dictaron en su consecuencia para concluir que se han excluido arbitrariamente a ciertos sectores del personal estatal de la detracción impuesta, sin que de esa afirmación surja elemento alguno que permita discernir cuál fue el criterio empleado por el tribunal para descalificar la distinción efectuada.

Por ello, y oído el Procurador General de la Nación, se hace lugar al recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Las costas se imponen por su orden, en atención a las particularidades del caso. GUSTAVO A. BOSSERT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

Que participo del voto de la mayoría con excepción de los consids. 15 y 16 que quedan redactados de la siguiente forma.

15) Que la intangibilidad del sueldo del empleado público no está asegurada por ninguna disposición constitucional. No existe, en general, un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura sin variantes y en todas las circunstancias. Aún la estabilidad administrativa reconocida en el art. 14 bis de la Constitución, es susceptible de razonable limitación "en ocasión de grave penuria nacional" (Fallos: 253:478), por lo que ante la misma situación, no puede juzgarse inicua la decisión de disminuir — razonablemente — las remuneraciones que deben ser atendidas con el presupuesto de la Nación, sin que sea requisito de validez para tal disposición, la restitución de las sumas que los agentes han dejado de percibir.

Ello es así además, sin dejar de reconocer, en una posición estricta, que cuando la situación es de emergencia general, ningún sector puede quedar fuera de ella, por lo que toda exclusión deviene írrita.

Es que frente a toda posible lesión a la garantía de la igualdad ante la ley, se trata pues de analizar la validez constitucional de toda exclusión que se traduzca en un trato desigual frente a una misma situación de crisis, que debe ser afrontada por todos los sectores de la sociedad en un mismo pie de igualdad. Ello debe ser así, aun cuando para el presidente y vicepresidente de la Nación; los ministros del Poder Ejecutivo; los jueces de la Corte Suprema y tribunales inferiores de la Nación y los miembros del Ministerio Público, para quienes la Constitución Nacional prevé en los arts. 92, 107, 110 y 120 la protección constitucional de la intangibilidad de sus remuneraciones; garantía que está dada con el fin de asegurar la independencia de cada uno de los poderes que integran tales mandatarios, magistrados y funcionarios, de forma tal que no pueda verse afectada esa independencia mediante reducciones o actos individuales ni sectoriales que atenten contra ella. Es con este alcance con el que la Constitución Nacional otorga tales privilegios que no son dados a las personas sino a la función que invisten o al órgano que integran.

Que lo contrario implicaría desconocer que dicha intangibilidad debe ser interpretada armónicamente con otras cláusulas constitucionales que no admiten ningún tipo de prerrogativa o privilegio, al declarar vg. el art. 16 de la Constitución Nacional que todos los habitantes son iguales ante la ley. Así pues si bien los arts. 92, 107, 110 y 120 citados, tienden a garantizar que ninguna autoridad de turno pueda hacer mermar a otra, ni ésta ver mermada en forma individual o sectorial tales remuneraciones. Ello como forma de evitar situaciones que menoscaben la independencia de algún poder. Consecuentemente, de no darse esos extremos, es decir, si no hay mínima sospecha de que se deba a un propósito persecutorio, ni que afecte tampoco mínimamente la independencia de un poder del Estado, no correspondería invocar tal intangibilidad frente a casos de grave emergencia, como por ejemplo cuando la situación económico-financiera del sector público hace necesario adoptar severas medidas de aplicación excepcional a efectos de adecuar el déficit fiscal, en cuyo caso de ser como se dijo, de carácter colectivo y absolutamente general deben alcanzar a todos los sectores de la población.

16) Que, por su parte, la posibilidad de eliminar total o parcialmente el ajuste a medida que se superen las causas que le dieron origen (art. 25 del decreto), permite atenuar las reducciones de un modo general o bien eximir sólo al personal que el Poder Ejecutivo considere conveniente para el mejor funcionamiento del Estado; por lo que tal disposición no evidencia, en sí, un vicio de persecución o indebido privilegio a sector alguno de los asalariados estatales. Ello es así, pues conferir cierto poder al ejecutivo para ir exceptuando a determinados grupos de personas, es, en definitiva, otorgar simplemente un margen de discreción en base a criterios

de mejor servicio, sin que a ello se oponga la eventual falta de uniformidad salarial que pudiera resultar, por no ser este un criterio que condicione a la legislación en la materia.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el Procurador General de la Nación, se hace lugar al recurso extraordinario deducido y se revoca el fallo impugnado. Las costas se imponen por su orden en atención a las particularidades de la cuestión. ADOLFO R. VAZQUEZ.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINSITRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar el pronunciamiento de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del dec. 290/95 en tanto redujo la remuneración de Liliana Guida (una agente del gobierno federal) y, en consecuencia, ordenó que el Poder Ejecutivo Nacional le reintegre los importes que había descontado. Contra este fallo, el demandado interpuso un recurso extraordinario que fue parcialmente concedido.

2º) Que el *a quo* fundó su decisión en tres razones principales. Sostuvo que el decreto conculca, por un lado, el derecho de propiedad previsto en el art. 17 de la Constitución Nacional porque "[...] la reducción de salarios dispuesta en el dec. 290/95 no sólo carece de limitación temporal sino que, además, es definitiva, dado que no se prevé forma de devolución alguna de las sumas descontadas".

A ello agregó que el decreto desconoce el principio de la igualdad establecido en el art. 16 de la Constitución Nacional porque "[...] basta con comparar...los considerandos del dec. 290/95 frente a las disposiciones que se dictaron en su consecuencia (confr. decs. 397/95, 447/95 y resolución de la Secretaría de Hacienda 133/95) excluyendo a ciertos sectores del personal estatal de la detracción impuesta".

Finalmente la cámara sostuvo que el decreto de necesidad y urgencia 290/95 regula materia tributaria al ordenar reducciones salariales coactivas no limitadas en el tiempo, en consecuencia viola el inc. 3º del art. 99 de la Constitución Nacional. Sin embargo — concluyó — el hecho de que el Congreso haya ratificado dicho decreto mediante el art. 18 de la ley 24.624 "[...] remedia [este] defecto de origen [...]".

3º) Que el recurso extraordinario fue bien concedido pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de actos de autoridad nacional —el dec. 290/95— y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1º, ley 48).

4º) Que es oportuno esbozar las normas centrales examinadas en este pleito. El dec. 290/95 prevé, en lo que interesa, lo siguiente: "Redúcense las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, excluyendo las asignaciones familiares, del personal del sector público nacional comprendido en los alcances del art. 8º de la ley 24.156, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, las empresas y sociedades del Estado y las entidades bancarias oficiales, y el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. [...] Exclusivamente los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de los tribunales inferiores de la Nación y los miembros del Ministerio Público, quedan excluidos de lo dispuesto en el presente artículo" (conf. art. 1º, dec. 290/95, que fue publicado en el Boletín Oficial el 1 de marzo de 1995).

En dicho decreto también se reguló el porcentaje de reducción de tales retribuciones, por ejemplo, una disminución del 15% para salarios de $ 4001 en adelante, 10 % para aquellos de $ 3001 hasta $ 4000, de 5 % para los de $ 2001 a 3000 y s*in re*ducción alguna para aquellos salarios de hasta $ 2000 (conf. art. 2º, dec. 290/95).

Tiempo después el Congreso dispuso: "[r]atifícase el decreto 290 de fecha 27 de febrero de 1995" (conf. art. 18, último párrafo, ley 24.624 que fue publicada en el Boletín Oficial el 29 de diciembre de 1995). Finalmente, el Poder Ejecutivo Nacional ordenó: "[d]éjase sin efecto, a partir del 1 de enero de 1998, las disposiciones contenidas en los arts. 1º y 2 º del dec. 290/95, ratificado por el art. 18 de la ley 24.624, y normas modificatorias, complementarias y aclaratorias" (conf. art. 1º, dec. 1421/97, que fue publicado en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 1997).

5º) Que las normas recordadas en el considerando anterior pueden ordenarse en dos períodos. El primero se extiende durante casi diez meses. Transcurre desde el 1 de marzo de 1995 (día en que entró en vigencia el dec. 290/95 que dispuso la reducción de las retribuciones del personal del sector público nacional) hasta el 29 de diciembre de 1995 (fecha de entrada en vigor de la ley 24.624 que ratificó al mencionado decreto). El segundo período tiene una extensión de casi 24 meses. Transcurre desde el mencionado 29 de diciembre de 1995 hasta el 1 de enero de 1998 (día en que entró en vigencia el dec. 1421/98 que dejó sin efecto al dec. 290/95 a partir de esta última fecha).

6º) Que en su primer agravio el Poder Ejecutivo recurrente afirma que el dec. 290/95 tiene una naturaleza doble. Es un decreto ordinario en la parte que reduce las mencionadas remuneraciones, y de necesidad y urgencia en lo restante. Sostiene que, entre las competencias ordinarias del Poder Ejecutivo Nacional, en principio se encuentra — por imperio del inc. 1º del art. 99 de la Constitución Nacional — la de disminuir las remuneraciones futuras de los agentes del sector público nacional cuando existan causas que lo justifiquen, como, por ejemplo, "...cuando existen menos recursos que gastos presupuestados [a raíz de una disminución en la recaudación esperada por el Congreso]" y siempre que tal reducción sea razonable, requisitos que, a su juicio, cumple el dec. 290/95.

7º) Que es indudable que el dec. 290/95 fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional con exclusivo fundamento en el inc. 3º del art. 99 de la Constitución Nacional, pues así se lo expresa en, al menos, dos de sus cláusulas. La primera prevé que "[e]l presente decreto de necesidad y urgencia, entrará en vigencia en el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial" (conf. art. 31, dec. 290/95). Por otra parte, en dicho decreto se ordena que se dé "[...] cuenta al H. Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional" (conf. art. 32, dec. 290/95).

Por lo demás —y argumentando de modo subsidiario y a mayor abundamiento— el dec. 290/95 no puede ser considerado, como ahora lo quiere el Poder Ejecutivo Nacional en su recurso, como un decreto autónomo (u ordinario) en la parte que redujo los salarios de los empleados públicos. En efecto, puesto que un decreto de reducción de salarios implicaría una modificación del gasto público previsto en el presupuesto, debe señalarse que si bien es cierto que el art. 37 de la ley 24.156 parecería autorizar al Poder Ejecutivo Nacional para "efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución", no es menos cierto que ese mismo art. 37 requiere la "reglamentación [que] establecerá los alcances y mecanismos" para realizarlas (las modificaciones).

Dicha reglamentación de la ley fue practicada a través del dec. 2666/92. En él se dispone (art. 37)(16) un procedimiento especial para ejercer las facultades de "modificación" antes mencionadas que lleva al dictado de un "decreto que establezca la "distribución administrativa". Pues bien, no surge del dec. 290/95, que se haya cumplido con lo expresamente dispuesto en el párr. 2º del art. 37 del dec. 2666/92, que se refiere al trámite administrativo para las "modificaciones" al presupuesto general. Por otra parte, tampoco surge del dec. 290/95 que se haga alguna "distribución" entre partidas (restando en un lado y sumando en otro) para poder considerar cumplida la finalidad del dec. reglamentario 2686/92, aun no habiéndose realizado el procedimiento administrativo previsto allí.

Todo esto evidencia que el Poder Ejecutivo Nacional no actuó (ni siquiera se lo propuso) en uso de la competencia delegada atribuida por el Congreso en el art. 37 de la ley 24.156. Sí quiso actuar en ejercicio de las pretendidas facultades del art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional (decreto de necesidad y urgencia), lo cual implica que —a la luz de mi voto, *"in re"*: Verrocchi (Fallos: 322:1726)— sus cláusulas son nulas de nulidad absoluta hasta la entrada en vigencia de la ley 24.624 que convalidó dicho decreto.

En el precedente Verrocchi, al que remito para evitar repeticiones innecesarias, sostuve en lo sustancial que "[...] la vía establecida por la Constitución Nacional [en el inc. 3º, art. 99] exige que el Congreso sancione la 'ley especial' que haga operativo el articulado, sin que quepa discutir las bondades del criterio elegido, pues esta Corte sólo debe atender a su significado y a sus consecuencias".

"Ahora bien: al no haberse sancionado la ley que reclama el art. 99, inc. 3º, no puede cumplirse con la denominada 'subetapa' legislativa (prevista en dicho artículo], lo que determina la imposibilidad [del Poder Ejecutivo Nacional] de recurrir a esos remedios de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia" (conf. Verrocchi, consid. 13 de mi voto).

8º) Que la llamada "ratificación" efectuada por el Congreso del dec. 290/95 (por vía del art. 18 de la ley 24.624) sólo puede tener efecto desde la entrada en vigencia de dicha ley. Ello es así porque el inc. 3º del art. 99 de la Carta Magna establece el principio general según el cual "[e]l Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo". Este principio implica que un decreto de necesidad y urgencia que no haya cumplido los requisitos previstos en dicho inc. 3º —tal como ocurre con el dec. 290/95— es nulo de nulidad absoluta y, por ello, este vicio no puede ser subsanado mediante una ley posterior que tenga efecto retroactivo.

9º) Que en su segundo agravio el apelante afirma que no existe ninguna norma que prohíba al Estado Nacional disminuir las remuneraciones futuras de sus empleados. En consecuencia —afirma— la reducción examinada en autos no viola el derecho de propiedad de tales agentes.

---

(16) El art. 37 del dec. 2666/92 del Poder Ejecutivo Nacional prevé: "Al decretarse la distribución administrativa del presupuesto de gastos, el Poder Ejecutivo Nacional establecerá los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones al Presupuesto General, dentro de los límites que la ley señala.

Las solicitudes de modificaciones al Presupuesto General de la Administración Nacional deberán ser presentadas ante la Oficina Nacional de Presupuesto, mediante la remisión del proyecto de acto administrativo que corresponda, acompañado de la respectiva justificación y de acuerdo a las normas e instrucciones que dicha oficina nacional, establezca.

Para los casos en que las modificaciones que se aprueben a nivel de las propias jurisdicciones y entidades, el decreto que establezca la distribución administrativa deberá fijar los plazos y las formas para la comunicación, a la Oficina Nacional de Presupuesto de los ajustes operados".

Este planteo debe prosperar, en tanto no media lesión a la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional cuando, por razones de interés público, el Congreso decide disminuir para el futuro las remuneraciones de los agentes estatales sin alterar sustancialmente el contrato de empleo público al no mediar una quita confiscatoria o arbitrariamente desproporcionada. En el supuesto de autos, la quita salarial para la franja de remuneraciones entre $ 2001 a $ 3000 es equivalente al 5% (art. 2º, dec. 290/95).

Desde esta perspectiva, no resulta suficientemente acreditado el carácter confiscatorio o arbitrario de la reducción sufrida por la parte actora. Conviene recordar que, en casos como el de autos (agente de la Comisión Nacional de Energía Atómica no sujeta a convención colectiva, conf. fs. 3 del escrito de demanda) no existe —en principio— un derecho adquirido a mantener el nivel de la remuneración futura de los agentes públicos sin variantes y en todas las circunstancias.

10) Que en su último agravio el apelante afirma que el sistema de reducción de salarios en examen no viola la garantía de la igualdad. Argumenta que los casos en los que no se aplica dicha reducción no se fundan en el indebido privilegio de personas o grupos de personas.

La cámara cita tres normas —que fueron dictadas como consecuencia del dec. 290/95— que a su juicio violan la garantía de la igualdad pues excluyen "[...] a ciertos sectores del personal estatal de la detracción (salarial) impuesta [...]" . Tales normas son los decretos del Poder Ejecutivo Nacional 397/95 y 447/95 y la resolución de la Secretaría de Hacienda de la Nación 133/95.

11) Que una larga jurisprudencia de esta Corte prevé que "[...] la garantía de la igualdad no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable [...]" (Fallos: 310:849 y sus citas, entre muchos otros). Corresponde determinar, entonces, si la normativa citada por el *a quo* viola este estándar constitucional.

12) Que el dec. 397/95 establece ciertos límites al ámbito de aplicación del dec. 290/95. Así, por ejemplo, excluye del alcance de la expresión horas extras a "[...] las horas extras que cumple el personal embarcado y de apoyo logístico de las embarcaciones por cuanto ello resulta indispensable para poder prestar el servicio a su cargo [...]" (conf. noveno considerando del dec. 397/95).

También excluye del ámbito de aplicación del dec. 290/95 a las "[...] organizaciones donde el Estado tenga participación mayoritaria [...] y entidades bancarias oficiales que no se encuentren en liquidación [...]". Esta exclusión es válida sólo si se cumplen determinados requisitos de eficiencia, tal como "[...] que el resultado operativo que se obtenga al cierre del ejercicio 1995 no sea inferior al del primer trimestre proyectado para todo el año, considerando en dicho trimestre la aplicación del decreto 290/95 para los tres meses [...]" (conf. art. 1º, dec. 397/95). El dec. 447/95, por su parte, establece que sólo las entidades bancarias que no se encuentren en liquidación están incluidas en el régimen del aludido dec. 397/95.

Finalmente, la res. 133/95 no excluye a ningún sector del personal estatal del ámbito de aplicación del dec. 290/95. En efecto, el propósito de dicha resolución es el de, por ejemplo, definir el concepto de "retribuciones brutas totales" (art. 1º, res. cit.), reglamentar ciertos aspectos del modo de controlar el cumplimiento del dec. 290/95 (art. 8º, res. cit.) y prever las consecuencias que se derivan del incumplimiento de dicho dec. 290/95 (art. 9º, res. citada).

13) Que de las normas transcriptas en el considerando precedente surgen, al menos, dos conclusiones, Por un lado, que la res. 133/95 es impertinente para impugnar la validez del dec. 290/95 con base en el art. 16 de la Constitución Nacional. Ello es así pues tal resolución no excluye a grupo de personas alguno del ámbito de aplicación de dicho decreto. Por otro lado, no se advierte que las exclusiones al sistema del dec. 290/95 (ordenadas por los decs. 397/95 y 447/95) hayan sido el resultado de indebido privilegio a persona, o grupos de personas, en los términos de la jurisprudencia señalada en el consid. 11. Ello es así pues han sido fundadas en razones operativas o de eficiencia que no han sido impugnadas por la actora al contestar el recurso extraordinario. Por esta razón corresponde hacer lugar a este planteo del apelante.

14) Que, en suma, la reducción salarial sólo es válida desde el 29 de diciembre de 1995 (fecha de entrada en vigencia de la ley 24.624) hasta el 1 de enero de 1998 en que dicha reducción fue dejada sin efecto.

Por ello, y oído el Procurador General, se declara normalmente admisible el recurso extraordinario y se revoca parcialmente la sentencia apelada con los alcances indicados precedentemente. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, párr. 2º, Cód. Procesal). ENRIQUE S. PETRACCHI.

SE TERMINO DE IMPRIMIR EN LA 2da. QUINCENA DE NOVIEMBRE DE 2009
EN LOS TALLERES GRAFICOS DE “LA LEY” S.A.E. e I. - BERNARDINO RIVADAVIA 130
AVELLANEDA - PROVINCIA DE BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA