

**LEYES DE EMERGENCIA ECONOMICA (Decreto de Necesidad y Urgencia 36/1990).
Limite a la devolución de los depósitos a plazo fijo. Abono del excedente en bonos
externos. Derecho de propiedad (Art. 17 CN)**

"Peralta, Luis A. y otro c/ estado nacional (Ministerio de Economía - Banco Central-)" - CSJN
- 27/12/1990

"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.

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".

Para que la sanción de una ley de emergencia esté justificada es necesario: 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.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el Dec. 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, 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."

Copyright © eDial.com - editorial albrematica

TEXTO COMPLETO

Opinión del Procurador General de la Nación.

- | -

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 A 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 Contencioso administrativo III de la Capital Federal (La Ley, 1990-D, 131), 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. 4° como el Art. 67, incs. 2°, 3°, 6°, 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 Ley, 96-18), 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 conculcación se invoca. Este carácter de excepción conlleva la necesidad ineludible de acreditar fehacientemente aquella 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 recuperero 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 introducir 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 -La Ley, 131-1068, fallo 17.494-S-) 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 -La Ley, 131-528-; 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 -La Ley, 134-1106, fallo 20.497-S; 134-382; 146-45-). Ni es, en principio, la vía apta para obtener la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos y ordenanzas (Fallos 274:79 -La Ley, 135-858-).

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 -La Ley, 135-900-).

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 - La Ley, 134-339-), 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.

FDO: Oscar E. Roger

Buenos Aires, 27 de diciembre de 1990.

Considerando:

1) 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.

2) Que el recurso es formalmente admisible, en tanto encuadra de manera indudable en las previsiones del Art. 14 de la ley 48.

3) 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 igualdad ante la ley.

4) Que la recurrente niega la posibilidad de efectuar el control de constitucionalidad en los procesos de amparo. En apoyo de su tesis invoca, el Art. 2°, inc. d), de la ley 16.986 que establece su inadmisibilidad cuando "la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate o de prueba 'o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas'".

5) 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 aun, que mediante ella es dable obtener precipitadas declaraciones de inconstitucionalidad (Fallos: 267:215 -La Ley, 126-293-). 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. 2°, 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. 6° y 7° del pronunciamiento antes citado).

6) 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.

7) 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.

8) Que, en definitiva, cabe reiterar una vez más aquello que la Corte ya señaló en Fallos : 33: 162 y reiterados precedentes 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".

9) 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. 2°, 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 (La Ley, 103-315), al que remiten las decisiones posteriores que se pronuncian sobre aquella limitación (Fallos: 249:449, 569 -La Ley, 106-415; 105-796-; 252:167; 256:386 -La Ley, 112-560-, 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 -La Ley, 103-296; 112-558- 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 (La Ley, 1986-C, 117), cuya doctrina fue posteriormente reiterada en otras causas (Fallos 308: 1489 -La Ley, 1987-A, 496-; 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 -La Ley, 1989-E, 48- 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 querrela

s/inconstitucionalidad del decreto 2125 del Poder Ejecutivo nacional", del 19/11/87 -La Ley, 1988-B, 402-).

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 (La Ley, 103-315) se rechazó la procedencia del amparo por aplicación de tal criterio, se formularon consideraciones en orden a la constitucionalidad de la norma atacada (consids. 7° y 8°). Idéntico temperamento se observa en los precedentes de Fallos: 252: 167 (consids. 3° y 4°); 257:57 (consids. 3° y 4° -La Ley, 112-686-); 259: 191 (consids. 6° y 7° -La Ley, 115-717-); 263:222 (consid. 4°), entre otros. En Fallos: 304: 1020 (La Ley, 1983-A, 217) directamente se declaró la inconstitucionalidad de un decreto mientras que en el de Fallos: 306:400 (La Ley, 1984-C, 183), 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. 2°, 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 constitucional, en tanto la letra o el espíritu de aquéllas lo permita (Fallos: 308:647, consid. 8°, y sus citas -La Ley, 1987-A, 160-), esto es, cuidando que concuerde con los principios, derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional (Fallos: 253:344 -La Ley, 111-268-; 261:36, entre muchos otros).

12) Que no obsta a ello la solo aparente rigidez de los términos de la ley. El mentado Art. 2°, 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 -La Ley, 126-293; 1984-C, 183-). Este principio, que ya había sido sostenido, por el tribunal con anterioridad a la sanción de la ley citada (Fallos: 249:449 y 569 -La Ley, 106-415; 105-796-; 252: 167; 253: 15 -La Ley, 108-434-, 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. 2°, 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. 2°, 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.29 1.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 -La Ley, 1986-C, 117-), 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 ejemplificativo 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 -La Ley, 1988-E, 61-. 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. 2°) y se desprende de su contenido y de lo que dice la fundamentación que la precede (punto 9°).

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 garantizar 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 -La Ley, 9-989-).

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 conceptualizado 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" (La Ley, 92-632) "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. 3° 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 -La Ley, 92-632-).

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 -La Ley, 116- 183-).

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.2°), 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, 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. 9° 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. 1°, 2° y 3° 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.

La transparencia de las decisiones públicas, incita 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 sigs., 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 -La Ley, 102-714-).

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. consid. 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 ajenos 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 '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 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 razonables; 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, trátase 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 -La Ley, 87-113-). 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 Ley, 87-113-). 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 incommovible. 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. 7°).

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 (La Ley, 96-18), 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 -La Ley, 24-870-). 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 avizoraba 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 desgarró 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 extraordinarios 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, mas 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, paradójicamente, 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 -La Ley, 35-407; 131-110; 151-353-; 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 -La Ley, 13-753; 86-400; 90-120; 108-724; 107, 356-; 263:545; 264:185; 282:230; 286:187; 288:275; 289:197; 290:245, 356 -La Ley, 123-317; 149, 544, fallo 29.741-S; 152-207; 155-169; 1975-A, 772, fallo 32.085-S; 1975-A, 337-; 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 -La Ley, 11-436- 182:355; 199:268; 238:60; 246:70, 350 -La Ley, 35-407, 90-120-; 103:318; 247:414; 249:596; 254:204; 263:545; 264:185; 286:166, 187; 288:224, 275: 325; 289: 197 -La Ley, 123-317-152-207; 156, 351; 155-169; 156, 851, fallo 31.879-S; 1975-A, 772, fallo 32.085-S-; 294:119, 343, 295:138, 455, 563, 585 -La Ley, 1977-A,

229; 1976-D, 262-; 298:256; 299:146, 181; 300:1049, 1087 -La Ley, 1978-C, 168; 1979-B, 275-; 301:1185; 302:192, 457 -La Ley, 1980-C, 506-; 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 aventaja 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 desfavor, 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.

FDO.: Ricardo Levene (h.). - Mariano A. Cavagna Martínez. - 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 Moliné O'Connor.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR JULIO C. OYHANARTE

1) 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.

2) 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.

3) 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.

4) 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. 3°, ley 16.986).

5) 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. 9° 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.

6) Que, según lo dicho, el punto inicial y decisivo sobre el que corresponde pronunciarse es el que atañe a la debida inteligencia del Art. 2°, 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 - La Ley, 126-293-), donde se resolvió que la disposición prohibitiva del Art. 2°, 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).

7) 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 -La Ley, 130-557-) y Fallos: 270-268 y 289 (La Ley, 130-458; 130-452). 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 (La Ley, 156-499): 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 (La Ley, 156-499; 1975-C, 137; 1975-D, 400, fallo 32.855-S; 1975-C, 157), 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 La Ley, 1979-B, 515; 1985-B, 210-; 307:141, 155 y 2271 y E.D., 129-349); y sólo en una oportunidad declaró la invalidez constitucional de un decreto, que revestía naturaleza de acto administrativo de alcance particular (Fallos: 304:1020 -La Ley, 1983-A, 217-). Por su parte, la sentencia de Fallos: 306:400 (La Ley, 1984-C, 183) 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. 5°.

8) 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 descrita 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.

9) 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 (La Ley, 122-224) 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 -La Ley, 1977-A, 479-). 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 -La Ley, 1979-B, 275; 1980-B, 529; 1980-C, 506- 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. 3°): 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 -La Ley, 1977-C, 278; 1978-A, 252; 1978-B, 79-, 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 (La Ley, 96-98) 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" (considerando 5°); 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" (considerando 6°). 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 (La Ley, 138-932, fallo 23.596-S), 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.

FDO.: Julio Oyhanarte

DISIDENCIA DE FUNDAMENTOS DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO:

1) Que contra el pronunciamiento de la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo 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.

2) 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.

3) 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. 3° -La Ley, 137-385-; 283:335; 300:1231, entre otros).

4) Que, en este sentido, la Corte precisó -al admitir el amparo judicial desde el pronunciamiento de Fallos: 239:459 (La Ley, 89-532)- 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. 6°; 270: 176; 274:13; 293:580; 294:452 -La Ley, 131-528; 137-385; 1976-D, 650, fallo 33-836-S; 1976-C, 292-; 295:132; 301:801; 303:419 y 2056, entre otros).

5) 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 -La Ley, 145-90-).

6) 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 -La Ley, 145-90-; 303:422 y 306:1253 -La Ley, 1985-B, 210-) 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.

FDO.: Augusto C. Belluscio.