

La Ley Informe de entrega

Para: igarcia

© La Ley S.A. 2004

Voces: ACTIVIDAD AGROPECUARIA ~ ACTO ADMINISTRATIVO ~ ADMINISTRACION PUBLICA ~ ARRENDAMIENTO AGRARIO ~ CONSTITUCIONALIDAD ~ DERECHO A LA JURISDICCION ~ FACULTADES JURISDICCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ~ PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES ~ PROCEDENCIA DEL RECURSO ~ RECURSO EXTRAORDINARIO ~ REVISION JUDICIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación(CS)

Fecha: 19/09/1960

Partes: Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José (Suc)

Publicado en: REVISTA JURIDICA ARGENTINA LA LEY 100-58

SUMARIOS:

1. El reconocimiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos constituye uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron imaginar los constituyentes del siglo pasado y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social, los que de otra manera sólo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos.
2. El total desposeimiento de atribuciones que en perjuicio del Poder Judicial consuman las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 no puede ser convalidado por cuanto dichas normas implican una violación patente del principio de la división de poderes.
3. Aun cuando el art. 18 de la Constitución Nacional no requiere multiplicidad de instancias, según ha sido uniformemente resuelto, debe entenderse que si impone una instancia judicial al menos, siempre que estén en juego derechos, relaciones e intereses como los del sub lite - litigio entre particulares atinente al desalojo del arrendatario fundado en el art. 3º, incs. d) y g) de la ley 14.451 -, los que de ningún modo pueden ser totalmente sustraídos al conocimiento de los jueces ordinarios sin agravio constitucional reparable por la vía del art. 14 de la ley 48.
4. La privación de justicia se configura toda vez que un particular, no obstante hallarse protegido por la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional queda sin juez a quien reclamar la tutela de su derecho, sea que ello ocurra con motivo de situaciones contradictorias, o en virtud de la derogación de las normas que creaban los tribunales competentes para entender en la causa, o bien - como acontece en la especie - a raíz de preceptos legales - leyes 13246, 13.897 y 14.451 - que lisa y llanamente excluyen la debida intervención judicial.
5. Si las disposiciones que gobiernan el caso impiden a las partes tener acceso a una instancia judicial propiamente dicha, como lo hacen las leyes 13246, 13.897 y 14.451 que el recurrente tacha de inválidas, existe agravio constitucional originado en privación de justicia.
6. Control judicial suficiente quiere decir: a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubieran elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial. La simple facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie han de tenerse por imperativas.
7. La medida del control judicial requerido en relación al pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos, deberá ser la que resulte de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que podría mencionarse, a título de ejemplo, la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos, la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, etcétera.
8. El pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos debe quedar sujeto a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquéllos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior.
9. La Corte Suprema, en numerosos fallos, ha resuelto que es compatible con la Ley Fundamental la creación de órganos, procedimientos y jurisdicciones especiales - de índole administrativa -, destinados a hacer más efectiva y expedita la tutela de los intereses públicos, habida cuenta de la creciente complejidad de las funciones asignadas a la Administración.
10. Como el art. 95 de la Constitución Nacional guarda una relación íntima con el art. 18, se tornarían inconstitucionales las normas que no otorgasen al menos una instancia judicial para el debate de los intereses jurídicos en pugna (Fundamentos de los doctores Boffi Boggero y Aberastury).
11. El reconocimiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, típica modalidad del derecho público actual, no ha surgido como consecuencia de especulaciones de orden teórico ni tampoco expresa ni encubre una determinada concepción del Estado.

12. El reconocimiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos es uno de los aspectos que, en mayor grado, atribuye fisonomía relativamente nueva al principio atinente a la división de poderes.

13. Admitir la legitimidad de las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 importaría tanto como autorizar la supresión o cuando menos la omisión del principio de la división de poderes, sin cuya vigencia la forma republicana de gobierno queda sin base que la sustente y, en consecuencia, las funciones estatales resultan potencialmente desquiciadas con el consiguiente desamparo de las libertades humanas.

14. El art. 46 de la ley 13.246 y los arts. 1º y 2º de la ley 13.897 son inconstitucionales desde que reservan la decisión de las cuestiones entre arrendadores y arrendatarios a un organismo administrativo, sin otra revisión judicial que el recurso extraordinario, el cual posibilita sólo un aspecto de esa revisión. Igual razonamiento cabe aplicar al art. 26 de la ley 14.451 (Fundamentos de los doctores Boffi Boggero y Aberastury).

TEXTO COMPLETO:

Opinión del Procurador General de la Nación

Hay en autos cuestión federal bastante como para proceder a su examen en la instancia de excepción.

A tal efecto, pues, correspondería hacer lugar a la presente queja. - Julio 15 de 1960. - Ramón, Lascano.

Considerando:

1º - Que contra la sentencia apelada, dictada por la sala A. de la Cámara Central Paritaria de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, confirmatoria de la resolución de la Cámara Regional de Trenque Lauquen, que ordenaba a la parte demandada "entregar el predio cuestionado", se dedujo recurso extraordinario, el que ha sido denegado, con motivo de lo cual fue interpuesta la presente queja.

2º - Que los principales agravios expuestos por el recurrente, como fundamento de la apelación extraordinaria que intenta, son los que siguen: a) las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 (Adla, VIII, 85; X-A, 1 y XVIII-A, 65) infringen lo perpetuado por el art. 95 de la Constitución Nacional, toda vez que confieren facultades jurisdiccionales a las referidas Cámaras Paritarias, las que no integran el Poder Judicial de la Nación, puesto que forman parte del Poder administrador, "con dependencia del ministro del ramo y, por ende, del Presidente de la República"; b) esas leyes, asimismo, son violatorias del art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional, dado que "establecen tribunales con jurisdicción nacional en materia que es privativa de las autoridades judiciales de las provincias"; c) sostiénese, también, que media agravio a los arts. 16 y 18 de la Ley Fundamental, y que el fallo impugnado es arbitrario por haber omitido considerar argumentos esenciales que la demandada expuso respecto de la prueba acumulada en autos y de los honorarios "fijados en abierta contradicción con el arancel".

3º - Que, en atención a la naturaleza de las cuestiones planteadas y a lo establecido por el art. 14 de la ley 48, el recurso extraordinario es procedente y ha sido mal denegado.

Por ello, habiendo dictaminado el procurador general se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto.

Y considerando en cuanto al fondo del asunto, por no ser necesaria más sustanciación.

4º - Que, en razón de su seriedad e importancia, el primero de los agravios citados, referido al carácter y a las funciones de las cámaras paritarias previstas en la ley 13.246, requiere detenido examen, cualquiera sea la conclusión que corresponda adoptar, habida cuenta de que, efectivamente, esta Corte Suprema tiene reiteradamente resuelto que las mencionadas cámaras son órganos administrativos que ejercen atribuciones de tipo jurisdiccional (Fallos, t. 233, p. 83 y los allí citados [Rev. LA LEY, t. 82, p. 56, fallo 38.642]).

5º - Que, como punto de partida, es preciso advertir que el reconocimiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos es uno de los aspectos que, en mayor grado, atribuyen fisonomía relativamente nueva al principio atinente a la división de poderes. Esta típica modalidad del derecho público actual, desde luego, no ha surgido como consecuencia de especulaciones de orden teórico. Tampoco expresa ni encubre una determinada concepción del Estado. Muy por el contrario, constituye uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron imaginar los constituyentes del siglo pasado, y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social (v. Fallos, t. 199, ps. 483, 524 y 536 [Rev. LA LEY, t. 36, p. 703, fallo 18.217]), los que de otra manera sólo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos (Landis. James M., "The Administrative Process", ed. 1950, ps. 1, 6 y siguientes).

6º - Que así acontece, incluso, en países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, cuya organización política, a semejanza de la existente en la Argentina, confía el ejercicio de la función jurisdiccional a magistrados específicamente encargados de desempeñarla, los que son, además, diferenciados e independientes.

7º - Que en el primero de los países mencionados es dado comprobar la existencia de una verdadera "plétora de tribunales administrativos" que conocen - entre otros asuntos - en cuestiones sobre tarifas e impuestos, regulación de cargas ferroviarias, beneficios de seguridad social, pensiones de guerra, indemnizaciones por pérdida de derechos reales derivada de actos administrativos, excepciones al servicio militar, etc. (A. L. de Smith, "Judicial review of administrative action", ed. 1960, p. 4).

8º - Que esta descripción, "mutatis mutandi", es también válida para los Estados Unidos, donde la proliferación de organismos administrativos con potestades "cuasi judiciales" representa "uno de los más dramáticos desenvolvimientos legales de los últimos 50 años", según lo puso de relieve el juez Jackson, en el caso "Wong Yang Sung. v. McGrath", al fundar la opinión de la mayoría del tribunal (Suprema Corte de los Estados Unidos, 339 US 33, 36).

9º - Que también los tribunales argentinos, desde antiguo, han declarado la validez de disposiciones equivalentes que rigieron o rigen en el orden nacional. Así, esta Corte, en numerosos fallos, resolvió que es compatible con la Ley Fundamental la creación de órganos, procedimientos y jurisdicciones especiales - de índole administrativa - destinados a hacer más efectiva y expedita la tutela de los intereses públicos, habida cuenta de la creciente complejidad de las funciones asignadas a la Administración (Fallos, t. 193, p. 408; t. 240, p. 235; t. 244, p. 548; t. 245, p. 351, entre otros [Rev. La Ley, t. 27, p. 868, fallo 14.131; t. 96, p. 98, fallo 43.992 y Rev. La Ley, t. 99, p. 292, fallo 45.024]).

10. - Que esa doctrina, tendiente a adecuar el principio de la división de poderes a las necesidades vitales de la Argentina contemporánea y a delinear - en el aspecto que aquí interesa - el ámbito razonable del art. 95 de la Constitución Nacional, se apoya, implícitamente, en la idea de que ésta, lejos de significar un conjunto de dogmas rígidos, susceptibles de convertirse en obstáculos opuestos a las transformaciones sociales, es una creación viva, impregnada de realidad argentina y capaz de regular previsoramente los intereses de la comunidad en las progresivas etapas de su desarrollo (doctrina de Fallos, t. 178, ps. 9 y 23 [Rev. La Ley, t. 6, p. 988, fallo 2643]).

11. - Que muchísimas sentencias del tribunal acogen y desenvuelven la concepción antedicha, proyectándola hacia las más diversas esferas del derecho argentino, tales como, verbigracia, las siguientes: a) percepción y fiscalización de impuestos (Fallos, t. 129, p. 405; t. 198, p. 142 [Rev. LA LEY, t. 34, p. 451, fallo 17.022]); b) clasificación y aforo de mercaderías (Fallos, t. 156, p. 100); c) cuestiones litigiosas referentes a accidentes de trabajo (Fallos, t. 186, p. 337; t. 187, p. 79; t. 194, p. 317; t. 195, p. 50 [Rev. La Ley, t. 18, p. 287, fallo 9142; t. 19, p. 647, fallo 9913; t. 29, p. 35, fallo 14.606 y t. 29, p. 674, fallo 14.937]); d) aplicación de la ley 11.317 (Adla, 1920-1940, 191) por el Departamento Nac. del Trabajo (Fallos, t. 182, p. 157 [Rev. La Ley, t. 12, p. 694, fallo 6036]); e) procedimientos de apremio seguidos en sede administrativa (Fallos, t. 190, p. 63, t. 192, p. 308 [Rev. la Ley, t. 23, p. 232, fallo 11.768 y t. 26, p. 550, fallo 13.523]); f) decisiones sobre

permisos en materia de derecho de reunión (Fallos, t. 156, p. 81; t. 190, p. 101 [Rev. La Ley, t. 23, p. 283, fallo 11.790]); g) régimen de faltas municipales (Fallos, t. 202; p. 524 [Rev. La Ley, t. 39, p. 914, fallo 19.549]); h) competencia del Tribunal Bancario de la ley 12.637 (Adla, 1920-1940, 870) (Fallos, t. 199, p. 401); i) facultades de la Comisión de Conciliación, creada por el decreto-ley 32.347/44 (Adla, V, 4) (Fallos, t. 207, p. 346 [Rev. La Ley, t. 46, p. 685, fallo 22.542]); j) atribuciones de las cajas jubilatarias y del Instituto Nac. de Previsión Social (Fallos, t. 244, p. 548); k) potestades jurisdiccionales de la autoridad aduanera (Fallos, t. 245, p. 351); l) sanciones administrativas aplicadas por cajas jubilatarias (Fallos, t. 143, p. 271); la Prefectura Gral. Marítima (Fallos, t. 148, p. 430); el Departamento Nac. del Trabajo (Fallos, t. 157, p. 386); la Aduana (Fallos, t. 176, p. 233); el Poder Ejecutivo nacional conforme a las leyes 11.226, 12.591 y 12.160 (Adla, 1920-1940, 112, 841 y 608) (Fallos, t. 171, p. 366; t. 201, p. 428; t. 207, p. 90; t. 205, p. 17 [Rev. La Ley, t. 40, p. 449, fallo 19.800; t. 45, p. 797, fallo 22.194 y t. 43, p. 202, fallo 21.024]); la Dirección Gral. de Ferrocarriles (Fallos, t. 167, p. 145); el jefe de Policía de la Capital Federal o el de la Policía Federal (Fallos, t. 175, p. 311 y los allí citados; t. 237, p. 636; t. 241, p. 99; t. 243, p. 500, etc. [Rev. La Ley, t. 88, p. 254, fallo 41.189 y t. 96, p. 27, fallo 43.952]); la Administración Gral. de Impuestos Internos (Fallos, t. 191, p. 514 [Rev. La Ley, t. 25, p. 346, fallo 12.933]); el Departamento del Trabajo de Santiago del Estero (Fallos, t. 198, p. 7 Santiago del Estero (Fallos, t. 198, p. 78 [Rev. La Ley, t. 33, p. 612, fallo 16.690]); el Consejo Deontológico de Rosario (Fallos, t. 188, p. 394), etcétera.

12. - Que, sin embargo, la referida doctrina, según la cual es válida la creación de órganos administrativos de la especie indicada, no supone, como es lógico, la posibilidad de un otorgamiento incondicional de atribuciones jurisdiccionales. Esto es lo que surge de los precedentes citados en el considerando anterior, los que ilustran en el sentido de que la actividad de tales órganos se encuentra sometida a limitaciones de jerarquía constitucional, que, desde luego, no es lícito transgredir. Porque va de suyo que regímenes del carácter del que en estos autos se impugna dejan de ser válidos cuando, confrontados con las normas básicas del ordenamiento jurídico, de las que no deben ser sino consecuencia (art. 31, Constitución Nacional), resulta evidente que las infringen, en vez de acatarlas o a lo sumo adaptarlas respetando su esencia.

13. - Que entre esas limitaciones preestablecidas figura, ante todo la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquéllos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a, toda especie de revisión ulterior (Fallos, t. 244, p. 548).

14. - Que el alcance que ese control judicial necesita poseer para que sea legítimo tenerlo por verdaderamente suficiente, no depende "de reglas generales u omnicomprendidas, sino que ha de ser más o menos extenso y profundo según las modalidades de cada situación jurídica. En otras palabras: la medida del control judicial requerido deberá ser la que resulte de un conjunto de factores y circunstancias variables o contingentes, entre los que podría mencionarse, a título de ejemplo, la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos, la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, etc. (Fallos, t. 244, p. 548). Y todo ello, como es natural, obliga a examinar, en cada caso, los aspectos específicos que singularizan a la concreta materia litigiosa.

15. - Que, con arreglo a este criterio, se hace necesario destacar las particularidades que distinguen el presente juicio y lo condicionan. Trátase aquí, como se dijo al relacionar los antecedentes del sub lite, de la intervención jurisdiccional reconocida a tribunales administrativos - Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales - en una situación jurídica que supone litigio entre particulares atinente a sus derechos subjetivos privados (desalojo del arrendatario fundado en el art. 3º, incs. d) y g) de la ley 14.451). De donde se sigue que, en consecuencia, de esta peculiaridad del sub lite, la gran mayoría de los precedentes antes vistos no guardan con él relación sustancial alguna.

16. - Que, ello no obstante, también es exacto que la cuestión planteada dista de ser novedosa. La verdad es que esta Corte ha debido afrontar asuntos de índole semejante en anteriores ocasiones que le permitieron adelantar un expreso criterio de solución, según lo acreditados los fallos que versan sobre las facultades de: a) el Departamento del Trabajo de la Prov. de Buenos Aires, que intervenía en cuestiones relativas a accidentes del trabajo, de acuerdo con la ley local 4548 (Adla, XIV-B, 1515) (Fallos, t. 186, p. 337; t. 187, p. 79; t. 194, p. 317, t. 195, p. 50, etc.); b) el Tribunal Bancario a que se refiere la ley 12.637 (Fallos, t. 199, p. 401); c) el Departamento Nac. del Trabajo, al que se dio participación, como "tribunal de 1º instancia", en asuntos concernientes a la ley 11.317, incorporada a los códigos civil y penal (Fallos, t. 182, p. 157); d) la Comisión de Conciliación creada por el decreto-ley 32.347/44 (Fallos, t. 207, p. 346).

17. - Que en las decisiones citadas, y en otras similares, la Corte Suprema admitió la actuación de cuerpos administrativos con facultades jurisdiccionales, mas lo hizo luego de establecer, con particular énfasis, que la validez de los procedimientos hallábase supeditada al requisito de que las leyes pertinentes dejaran expedita la instancia judicial posterior. Así, se asignó valor esencial a la circunstancia de haberse previsto "oportunidad para que los jueces revisen el pronunciamiento administrativo" (Fallos, t. 187, p. 79), estimándose imprescindible el otorgamiento de "recurso o curso subsiguiente ante los jueces del Poder Judicial" (Fallos, t. 195, p. 50), en la inteligencia de que, a falta de él, el régimen dejara de ser congruente "con los derechos y garantías constitucionales" (Fallos, t. 207, p. 346). Y en la breve pero importante sentencia de Fallos, t. 199, p. 401, se encareció la necesidad de validar el recurso ante la justicia federal contra las resoluciones del Tribunal Bancario de la ley 12.637, por estimarse que un criterio distinto privaría a las partes "de la 2a instancia que es la propiamente judicial y que obvia, por ello, el carácter administrativo del tribunal de 1ª instancia" (consid. 3º).

18. - Que la misma orientación puede observarse en la doctrina jurisprudencial de los Estados Unidos. Sobre el punto, W. W. Willoughby, cuyas opiniones en la materia han sido especialmente valoradas por esta Corte (Fallos, t. 164, p. 344 y t. 187, p. 79), explica que, en su país, la atribución de facultades "cuasi judiciales" a organismos administrativos se ha considerado válida, fundamentalmente, respecto de "asuntos que atañen a derechos públicos". Y añade: "Sería indudablemente declarada inconstitucional una ley que pretendiera poner en manos administrativas la decisión final de controversia entre particulares", con posible exclusión de ciertos diferendos laborales ("The Constitution of the United States", ed. 1929, t. III, p. 1655). Esta aseveración, por otra parte, coincide con la que funda las soluciones prevalecientes en la jurisprudencia (Corpus Juris Secundum, ed. 1956, t. XVI, p. 868, notas 77 a 79. Véase también: "Administrative Procedure Act", de 1946, y A. y S. Tunc, "Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique", ed. 1954, ps. 478 y sigs.; Davis, Kenneth Culp, "Administrative Law Treatise", ed. 1958, t. IV).

19. - Que las conclusiones que de todo ello derivan son claras y, además, en nada se diferencian de las que surgen impuestas por la más elemental sensibilidad jurídico-política, de la que no es dado prescindir cuando al análisis recae sobre las bases mismas de la organización del Estado democrático. De conformidad con lo hasta aquí expuesto, pues, y a título de síntesis, cabe declarar que, en casos como el de autos, control judicial suficiente quiere decir: a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubiesen elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial (doctrina de Fallos, t. 205, p. 17; t. 245, p. 351). La mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie han de tenerse por imperativas.

20. - Que una interpretación contraria no tendría cabida dentro del derecho argentino, en mérito a dos razones principales. Primeramente, porque el art. 18 de la Constitución Nacional incluye la garantía de que, mediando situaciones del carácter indicado, ha de reconocerse a los habitantes del país el derecho a concurrir ante un órgano judicial en procura de justicia (Fallos, t. 193, p. 135; t. 209, p. 28; t. 246, p. 87, consid. 9º Rev. LA Ley, t. 48, p. 264, fallo 23.298 y t. 98, p. 289, fallo 44.740). Si este requerimiento no recibe satisfacción, esto es, si las disposiciones que gobiernan el caso impiden a las partes tener acceso a una instancia judicial propiamente dicha, como lo hacen las leyes que el recurrente tacha, de inválidas, existe agravio constitucional originado en privación de justicia. En efecto, ésta se configura toda vez que un particular, no obstante hallarse protegido por la indicada garantía del art. 18, queda sin juez a quien reclamar la tutela de su derecho, sea que ello ocurre con motivo de situaciones contradictorias como la contemplada en Fallos, t. 133, p. 135 (en igual sentido: Fallos, t. 178, p. 333; t.

179, p. 202; t. 234, p. 382; t. 237, p. 285, etc. [Rev. La Ley, t. 7, p. 823, fallo 3149; t. 8, p. 771, fallo 3716; t. 82, p. 682, fallo 38.967 y t. 87, p. 661, fallo 40.986]), o en virtud de la derogación de las normas que creaban los tribunales competentes para entender en la causa (Fallos, t. 234, p. 482), o bien - como acontece en la especie - a raíz de preceptos legales que lisa y llanamente excluyen la debida intervención judicial (doctrina de Fallos, t. 129, p. 405, consid. 2º, t. 184, p. 162, consid. 3º [Rev. La Ley, t. 15, p. 460, fallo 7485]; t. 205, p. 17, consid. 3º). Puede afirmarse, por tanto, que, aun cuando el art. 18 de la Constitución no requiere multiplicidad de instancias, según ha sido uniformemente resuelto, debe entenderse que sí impone una instancia judicial al menos, siempre que estén en juego derechos, relaciones e intereses como los que aquí se debaten, los que de ningún modo pueden ser totalmente sustraídos al conocimiento de los jueces ordinarios sin agravio constitucional reparable por la vía del art. 14 de la ley 48.

21. - Que la segunda razón invocable es igualmente decisiva. Ningún objetivo político, económico o social tenido en vista por el Poder Legislativo, cualquiera sea su mérito, alcanzaría a justificar la transgresión acreditada en la causa. Como se dijo al comienzo, el principio de la división de poderes puede y, sin duda, precisa ser adecuado a las necesidades de la vida contemporánea, en la medida en que lo toleren la generalidad y la sabiduría de las normas constitucionales, prescriptas para regir indefinidamente en el tiempo. Pero una cosa es la adecuación de él y otra la patente violación de su esencia. En cuanto implica que incurre en esta última, el total desposeimiento de atribuciones que, en perjuicio del Poder Judicial, consuman las normas impugnadas, no puede ser convalidado. Admitir su legitimidad importaría tanto como autorizar la supresión o cuando menos la omisión del aludido principio, sin cuya vigencia la forma republicana de gobierno queda sin base que la sustente y, en consecuencia, las funciones estatales resultan potencialmente desquiciadas con el consiguiente desamparo de las libertades humanas.

22. - Que, advertida de ello, esta Corte estima indispensable expresar cuáles son los términos estrictos entre los que deberá optarse, inexcusablemente: o las leyes de cuya aplicación se agravia la demandada son inconstitucionales, o se acepta que el Poder Legislativo - so color de proteger altos intereses públicos - puede vulnerar derechos como el de defensa, y convertir en su opuesto a las instituciones que los constituyentes decretaron y establecieron para la Nación Argentina. Ante semejante disyuntiva, la elección no ofrece dudas. Es falsa y tiene que ser desechada la idea de que la prosperidad general, buscada a través de los medios del art. 67, inc. 16, constituye un fin cuya realización autoriza a afectar los derechos humanos o la integridad del sistema institucional vigente. La verdad, ajustada a las normas y a la conciencia jurídica del país, es otra. Podría expresársela diciendo que el desarrollo y el progreso no son incompatibles con la cabal observancia de los arts. 1º y 28 de la Constitución, sino que, al contrario, deben integrarse con éstos, de modo tal que la expansión de las fuerzas materiales y el correlativo mejoramiento económico de la comunidad sean posibles sin desmedro de las libertades y con plena sujeción a las formas de gobierno dispuestas por la Ley Fundamental. Porque, para esas normas y esa conciencia, tan censurables son los regímenes políticos que niegan el bienestar a los hombres como los que pretenden edificarlo sobre el desprecio o el quebranto de las instituciones.

23. - Que, por las consideraciones que anteceden y con su alcance, esta Corte, en su actual integración y practicando un nuevo análisis del problema planteado, declara la invalidez de la organización vigente de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

24. - Que ello hace innecesario considerar en esta causa los demás agravios formulados por el apelante, en referencia al art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional y a la garantía de la igualdad ante la ley, así como a la arbitrariedad aducida.

En su mérito, habiendo dictaminado el procurador general, se revoca la sentencia apelada y se deja sin efecto lo actuado en la causa.

Benjamin Villegas Basavilbaso.- Aristóbulo D. Araújo de Lamadrid. - Julio Oyhanarte. - Ricardo Colombes. - En disidencia de fundamentos: Luis M. Boffi Boggero. - Pedro Aberastury.

Disidencia de fundamentos

Considerando:

1º - Que en la causa se ha cuestionado el alcance de cláusulas de la Constitución Nacional relativas a la garantía del juez natural, separación de los poderes, reserva contenida en el inc. 11 del art. 67 y en el art. 100, igualdad ante la ley, y la inteligencia dada por el a quo a tales cláusulas para declarar la constitucionalidad de las normas legales aplicables ha sido adversa a los derechos reclamados por el recurrente y fundados en ellas. El recurso es, así, formalmente admisible.

2º - Que, en cuanto al fondo del asunto, por no ser necesaria más sustanciación, cabe adelantar que asiste derecho al recurrente en cuanto a la garantía de los jueces naturales, separación de poderes y reserva del art. 67, inc. 11, así como el 100 de la Constitución Nacional.

3º - Que el art. 95 de la Constitución Nacional, sin correspondencia en la de los Estados Unidos, establece de modo categórico: "En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas". Razones históricas y permanentes dan sentido a su letra y a su espíritu. En efecto, ya el art. 7º del reglamento del 10 de octubre de 1811 contenía una norma semejante y, mucho después, el art. 98 del proyecto de Alberdi establecía en su parte final: "...En ningún caso el Presidente de la República puede ejercer funciones judiciales, avocarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas". Esta proyectada disposición fue tomada de la Constitución chilena de 1833, cuyo art. 108 (99) dispone en su parte final: "...Ni el Congreso, ni el Presidente de la República pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales, o avocarse causas pendientes, o hacer revivir procesos fenecidos" (Obras de Jorge Huneeus, Santiago de Chile, 1891, t. II, ps. 221 y sigts.). Asimismo cabe señalar que, en la evolución histórico-institucional de la República, el Poder Ejecutivo asumió funciones típicamente judiciales en diferentes momentos y sitios, sea en el período anterior a 1853, fuere, aun y al margen de normas constitucionales, en el período ulterior a ese año, siendo de extremado interés público, entonces, delimitar con claridad la órbita de sus funciones con arreglo a las normas que rigen.

4º - Que la Constitución Nacional, se ha dicho, es un conjunto normativo en que todos los artículos deben ser razonablemente armonizados para responder así a la organización y equilibrio de los poderes constitucionales previstos por los Constituyentes de 1853. El art. 95 en examen se vincula, precisamente, y entre otras normas, con los arts. 18, que confiere derecho a exigir un proceso legal con jueces naturales; 23, que limitando las facultades del Poder Ejecutivo durante el estado de sitio, le prohíbe concreta y claramente el ejercicio de funciones judiciales; 29, que veda con energía las "facultades extraordinarias", la "suma del poder público", las "sumisiones" o "supremacías". Y ha de relacionarse, también, con los arts. 94 y otros del cap. I, sec. 3º, "Del Poder judicial", y con el cap. II, referente a las atribuciones de este poder, como asimismo, con el art. 67, inc. 11 y con el 100, que reservan para las provincias la aplicación del derecho común por los jueces que componen sus respectivos poderes judiciales, sustentados éstos en los arts. 104 y 105 de la Constitución.

5º - Que el pensamiento profundo que esas normas traducen mantiene su vigor a través del tiempo. Ellas se basan en la "separación" o "distribución" de los poderes, principio fundamental de nuestra estructura política y organización jurídica (arts. 1º y afines de la Constitución Nacional). En ese sentido, decía Montesquieu que no había libertad si el Poder Judicial no estaba separado de los otros dos ("L'esprit des Lois", 2aed., vol. I, libro II, cap. VI, p. 220). Es cierto que en numerosas oportunidades se ha intentado atenuar los efectos de ese principio, cuando no apartarse de su contenido normativo, trayendo a colación expresiones vinculadas con el interés nacional, la necesidad de conferir nuevo vigor a normas añejas, el sentido evolutivo de la Constitución y otras doctrinas afines, tendencia ésta, que caracterizó muy especialmente y con caracteres agudos la época en que se sancionaron las leyes 13.246 y 13.897, particularmente esta última. Pero, cabe decir que, aun en la hipótesis no demostrada de que el interés nacional aconsejara la existencia de organismos paritarios en las condiciones y con las facultades exclusivas establecidas por las leyes precitadas, una cosa es interpretar normativamente de acuerdo al sentido de evolución, traduciendo las nuevas y cambiantes necesidades sociales, y una muy otra el apartarse de las normas so color de adaptarlas a esas necesidades, desde que nada contraria más los intereses nacionales que la propia transgresión constitucional. Si la norma fuese inconveniente, si el precepto ya no respondiera a los imperativos de la evolución económica o social, ha de ser el Poder Constituyente - y no otro - el órgano adecuado para traducir en nuevas normas las mejores soluciones. El Poder Judicial, entre tanto, cuyo organismo supremo es esta Corte, ha de velar por la supremacía de los principios constitucionales, lo que en este caso le lleva a decidir que el Poder Ejecutivo no

puede ejercer funciones que son propias de los jueces. Asimismo, esa función entraña afirmar que el Poder Legislativo, que incluso está impedido de delegar la función típica de sancionar la ley, no puede - "a fortiori" - disponer de las que pertenecen al Poder Judicial, transfiriéndolas al Poder Ejecutivo en evidente transgresión constitucional. Por ello ha podido expresar este tribunal en Fallos, t. 12, p. 134: "La Corte Suprema es el tribunal en último resort para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción... Sus decisiones son finales. Ningún tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio, como el Congreso en su potestad de legislar, y como el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones". Síguese de ello que a esta Corte incumbe decidir cuál es el alcance del art. 95 de la Constitución Nacional - incluido intencionalmente en el cap. I, sec. 34, intitulada "Del Poder Judicial" -, del art. 18 y, en todo caso, decir hasta qué límite podrá hacerse una interpretación amplia del art. 95 sin transgredir su claro y categórico sentido.

6° - Que el art. 95 de la Constitución Nacional guarda una relación íntima con el ya citado 18, de modo que se tornarían inconstitucionales las normas que no otorgasen al menos una instancia judicial para el debate de los intereses jurídicos en pugna. Es precisamente por ello que uno de los suscriptos ha expuesto en Fallos, t. 244, p. 548: "Que el sistema constitucional reposa en el principio de la división o separación entre los poderes, uno de cuyos extremos consiste en la prohibición de que el Ejecutivo, por si o mediante resoluciones emanadas de organismos que actúen en su órbita, realice "funciones judiciales" (art. 95, Constitución Nacional; González, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", núm. 184). Ese fundamental principio constituye una valla contra los avances de la Administración sobre la Justicia, los que han gravitado en variados momentos y lugares de la evolución histórico-institucional (Calamandrei, Piero, Estudios sobre el Proceso Civil, Editorial Bibliográfica Argentina, 1946, ps. 343 y siguientes).

7° - Que no obsta a lo anterior la circunstancia de que muchas veces queden convalidadas, de hecho, las decisiones de la autoridad administrativa cuando las partes las aceptan sin acudir a la instancia judicial correspondiente, porque, cuando se trata de derechos renunciables (art. 872, Cód. Civil), aun las resoluciones adversas pueden consentirse y los propios particulares pueden incluso abstenerse de accionar judicialmente en virtud de haber compuesto su diferendo mediante la convención liberatoria transaccional o simplemente por haber abdicado del derecho antes referido.

8° - Que a mérito de lo expuesto en el consid. 6°, tanto en el orden nacional cuanto en el de esta ciudad o en el de provincias, se han sancionado normas donde se halla claramente establecida la instancia de revisión judicial para las cuestiones decididas originariamente por una autoridad administrativa. Así: ley 1893 - art. 80, inc. 3° y decreto-ley 15.374/56 (ratificado por ley 14.467), art. 4°; ley 14.394 - art. 50, ley 3975 - arts. 32 y 34; decreto-ley 6666/57 (ratificado por ley 14.467): arts. 24 al 28; ley 2372, Cód. de Proced. Crim., art. 30; decreto-ley 8126/57 (ratificado por ley 14.467), arts. 1°, 2° y 3°; decreto-ley 19.697/56 (ratificado por ley 14.467): arts. 10 al 18; ley 14.878: arts. 28 y 29; ley 11.570, art. 6° y ley 14.455, art. 37, etc. (Adla, 1881-1888, 200; XVI-A, 893; XVIII-A, 94; XIV-A, 237, 1889-1919, 499; XVII-A, 560; 1881-1888, 441; XVII-A, 591; XVI-A, 1055; XIX-A, 1a, 129; 1920-1940, 231; XVIII-A, 79).

A estos ordenamientos de orden nacional se unen, como se dijo, los provinciales: entre muchos otros, ley 5892 (art. 30) de la Prov. de Buenos Aires (Adla, XVIII-B, 1397); ley 4548 (art. 5°) de la Prov. de Córdoba (Adla XVIII-B, 1518).

Es tendencia generalizada también en numerosos ordenamientos del extranjero la de asegurar la separación de los poderes, aun en países donde antes no se había instituido un Tribunal Supremo de Justicia con jerarquía de Poder de Estado (Italia, arts. 134 y afines de la Constitución).

9° - Que esto no acontece en el caso de los arts. 46 de la ley 13.246, y 1° y 2° de la ley 13.897, que dicen textualmente: "Art. 46. - El Poder Ejecutivo organizará en el Ministerio de Agricultura de la Nación Cámaras Regionales Paritarias de Conciliación y Arbitraje obligatorio, y una Cámara Central, integradas por representantes de los propietarios y de los arrendatarios y aparceros, que designará de las propuestas en ternas presentadas por las entidades agrarias numéricamente más representativas de la zona o de la República, según correspondiere". "Las Cámaras regionales serán presididas por funcionarios especializados del Ministerio de Agricultura con conocimiento particular de la zona en que deban actuar. La Cámara Central estará formada por nueve miembros de los cuales tres serán funcionarios que reúnan análogas condiciones".

"Reglamentariamente se fijará la jurisdicción territorial de cada Cámara regional, la competencia de la Cámara central, acordándole atribuciones para, uniformar la jurisprudencia interpretativa de las Cámaras regionales y proponer al Poder Ejecutivo, para la mejor aplicación de la ley, la forma de integración, causales de excusación, recusación y reemplazo de los miembros de las cámaras y el procedimiento".

"El procedimiento se dividirá en dos fases: la fase conciliatoria previa, en la que, obligatoriamente se procurará el avenimiento de las partes, y la fase contenciosa, regulada de suerte que permita la audiencia de los interesados y la defensa y prueba con sujeción a los principios de contradicción, publicidad y preferente oralidad, eventualidad y concentración, impulsión de oficio e intermediación, gratuidad, sencillez y celeridad de los trámites".

A su vez, el art. 1° de la ley 13.897 (Bol. Oficial del 9/5/50) establece lo siguiente: "Las Cámaras Regionales Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, creadas por el art. 46 de la ley 13.246, tendrán competencia exclusiva en la decisión de todas las cuestiones que se susciten entre arrendadores y arrendatarios o aparceros, con motivo de los respectivos contratos de arrendamiento y/o aparcerías y de las leyes que los rigen".

El art. 2° de la ley 13.897, estrechamente vinculado al anterior, dice: "Sustitúyese el art. 48 de la ley 13.246 por el siguiente: Las Cámaras regionales deberán dictar pronunciamiento dentro de los 90 días. Sus decisiones serán apelables en relación dentro de los 15 de notificadas, para ante la Cámara Central, quien deberá fallar, en definitiva, en el plazo de 60 días, y cuyas decisiones solamente serán susceptibles del recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48, y del de aclaratoria por error material u oscuridad del fallo".

"Las decisiones de las cámaras regionales adoptadas por unanimidad sólo serán apelables ante la Cámara central cuando las causales invocadas fuesen las de incompetencia y/o violación de la ley en la forma o fondo del pronunciamiento recurrido".

"El recurso deberá quedar resuelto en el plazo de 60 días, decidiéndose, según corresponda: a) rechazar el recurso; b) hacer lugar al mismo, anulando la decisión apelada".

"Los pronunciamientos de las cámaras regionales y de la cámara central harán cosa juzgada y serán ejecutables por las autoridades judiciales, federales o provinciales, según corresponda y de acuerdo con los procedimientos respectivos".

Estos artículos fueron sancionados ya bajo las normas de la Constitución de 1949 y respondiendo, entonces, al movimiento que auspiciaba la mayor gravitación del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes que desempeñan con él el Gobierno nacional. Es por ello que resultan más claros en su doctrina de privar al Poder Judicial de funciones que le son propias para entregarlas al Poder Ejecutivo, que las habría de desempeñar, a su turno, por conducto de funcionarios designados a través del Ministerio de Agricultura de la Nación, y ello a pesar de que el art. 90 de la Constitución de 1949 reprodujo el art. 95 de la Constitución de 1853. Ellos evidenciaron aún más el vicio de inconstitucionalidad desde que reservan la decisión de las cuestiones entre arrendadores y arrendatarios a un organismo administrativo, sin otra revisión judicial que el recurso extraordinario, el cual posibilita sólo un aspecto de esa revisión. Razonamiento análogo se ha de aplicar al art. 26 de la ley 14.451, que dice: "Todas las cuestiones que se susciten por la aplicación de la presente ley, serán de competencia exclusiva de las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales".

10. - Que las Cámaras Paritarias y la Cámara Central realizan, entonces, funciones de indiscutible carácter judicial al dilucidar cuestiones entre particulares regidas por normas de derecho común (Fallos, t. 243, p. 357, entre otros [Rev. La Ley, t. 95, p. 435, fallo 43.802]). Sus integrantes deciden, como si fuesen jueces, en contiendas sustancialmente contractuales (Fallos, t. 234, p. 715 y otros), y sus sentencias son recurribles para ante la Cámara Central, que es organismo administrativo contra cuyas resoluciones sólo procede el recurso extraordinario.

La intervención de los poderes judiciales prevista por el art. 2º de la ley 13.897, sólo es autorizada para dar ejecución a las resoluciones de esos organismos, a las que se atribuye valor de cosa juzgada. Y, en consecuencia, es dado concluir que aquéllas no están sometidas a contralor judicial alguno para el orden común de los asuntos que tratan.

11. - Que los integrantes de esos organismos, además, son designados y removidos por el Poder Ejecutivo, no ostentando así, las garantías de inamovilidad que aseguren su independencia, ni, por tanto, el carácter de jueces naturales en el sentido constitucional. Carecen, por tanto, de esa "independencia de los jueces... requeridas para defender la Constitución y todos los derechos individuales" (Hamilton, "The Federalist", núm. 78). Tampoco poseen título habilitante en derecho para ejercer una función jurídica como la que les asignan las normas impugnadas.

12. - Que aun cuando el art. 95 de la Constitución Nacional fuese interpretado con amplitud, como lo ha sido, admitiendo la intervención de organismos administrativos en funciones propias de los jueces, el art. 18 exige que siempre exista una instancia judicial donde, al revisarse lo resuelto por aquellos organismos administrativos, siga rigiendo sustancialmente el cardinal principio de que la decisión final corresponde al Poder Judicial de la Nación o de las provincias según el caso. Y las leyes sub examen, en las disposiciones que nos ocupan, se apartan totalmente de esta inexcusable condición. Por ello son inconstitucionales. Que esta disidencia - y cabe decirlo para precisar más su sentido - significa una posición contraria a la sostenida en varios pronunciamientos de esta Corte, entre los cuales se encuentran los registrados en Fallos, t. 235, p. 369 y t. 233, p. 83. En este último se consideran "aplicables los argumentos expuestos" en fallos donde se sostuvo la constitucionalidad de las cámaras paritarias.

13. - Que sentada la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que han creado y dado organización a las Cámaras Paritarias, en cuanto implican transgresión de las precitadas normas de los arts. 95 y 18, corresponde examinar el fundamento, íntimamente unido al primer agravio, de la inconstitucionalidad por transgresión del art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional.

14. - Que esta Corte ha decidido reiteradamente, a ese respecto, que la materia de los arrendamientos rurales es propia del derecho común, como cualquier otra dentro de la figura jurídica de la locación de cosas (Fallos, t. 243, p. 357; t. 240, p. 144; t. 238, p. 67; t. 233, p. 83 y muchos otros); La Constitución podrá o no haber impuesto al Congreso nacional un criterio definido para la legislación común prevista en el art. 67, inc. 11, y podrá o no haberla delimitado de un modo tan preciso como para impedir que normas de derecho común contengan disposiciones procesales cuando las integran (Fallos, t. 137, p. 308; t. 138, p. 154 y otros); pero lo que sí impone es una concepción clara y concreta de la separación de los poderes que constituyen el Gobierno nacional, y de las jurisdicciones entre la Nación y las provincias, de lo que surge, sin lugar a duda ni excepciones, que a las provincias corresponde asegurar la administración de justicia dentro de sus límites territoriales (art. 5º) y establecer sus respectivos poderes judiciales (arts. 104 y 105), reservándose la aplicación del derecho común art. 67, inc. 11). Toda explicación teórica que conduzca a sustraer de los jueces provinciales la aplicación del derecho común, no conseguiría sino transgredir estos principios. Así debe ser considerada la decisión en contrario dictada en estos autos.

15. - Que el art. 67, inc. 11, y sus correlativos 100, 104 y afines - en efecto -, reconocen una profunda raíz histórica en defensa de las autonomías provinciales. El primero de ellos debe su actual redacción a los constituyentes de 1860, que tuvieron en mira la necesidad de impedir que las provincias carecieran de jurisdicción civil, criminal, etc., una vez que los códigos respectivos - leyes de la Nación - hubiesen sido sancionados. De ahí el agregado que confiere la facultad de aplicarlos "a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones" introducido al art. 67, inc. 11, y de ahí la frase: "con la reserva hecha en el inc. 11 del art. 67", que correlativamente se incorporó al art. 100 por la Comisión nacional "ad hoc". En la Convención de 1860 se expresó, con la firma de Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sársfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo Faustino Sarmiento: "Por esto, la Comisión ha creído deber adicionar al inciso 11 del art. 64 (67), explicando que los códigos que el Congreso dictare no alterarán las jurisdicciones dadas, y la aplicación de las leyes que se contuviesen en los códigos nacionales, corresponderá a los tribunales provinciales o federales, según que las cosas o las personas cayesen bajo sus respectivas jurisdicciones" ("Asambleas Constituyentes Argentinas", t. IV, 1827-1862, Buenos Aires, 1937, p. 782).

16. - Que el art. 67, inc. 16, no puede fundar una decisión en contrario, sin similar en la Constitución norteamericana proviene de Alberdi (artículo 67, inc. 3º de su proyecto), que lo tomó en alguna medida a su vez, de la Constitución chilena. Ha de interpretarse cuidando que sus efectos sean compatibles con los demás derechos constitucionales, sean de la Nación o de las provincias, o bien se trate de derechos individuales. Cuidando esos límites, el Congreso ha podido dotar al país de leyes que fomentaron su progreso de modo categórico. Pero el ámbito de legislación que puede sustentarse en este inc. 16 no puede confundirse con la legislación común del inc. 11, respecto de la cual la jurisprudencia de esta Corte es, como se vio, categórica.

17. - Que se ha sostenido, no obstante, que el Poder Legislativo sancionó las normas sobre cámaras paritarias refiriéndolas a una materia que adquiere un alcance distinto del que señala el inc. 11 del art. 67 de la Constitución, desde que aunque haya modificado normas de derecho común, siempre se trataría de regular el llamado "ámbito rural específico" (Fallos, t. 241, p. 207; t. 235, p. 19 y otros. [Rev. La Ley, t. 93, p. 1, fallo 42.908 y t. 83, p. 190, fallo 39.110]). También se ha dicho que las leyes de arrendamientos han sido dictadas en uso de las facultades de "policía" conferidas por el inc. 16 del art. 67 de la Constitución ante materia constitutiva del ya mencionado "ámbito rural específico". En ese sentido, cabe recordar que el carácter común de las normas no depende de que se encuentren en uno de los códigos mencionados por el art. 67, inc. 11, desde que hay numerosas disposiciones que se hallan fuera de ellos y revisten carácter común, así como otras numerosas que se encuentran dentro de esos cuerpos legales y carecen de tal naturaleza. La expresión empleada para destacar la especificidad de ciertos aspectos de la materia rural no entraña que se esté fuera del ámbito del derecho común tantas veces declarado en los fallos de esta Corte. Aun el llamado "ámbito rural específico" de contornos no muy precisos - es susceptible de regulación por el derecho común. Las normas impugnadas en esta causa no constituyen, entonces, legislación especial, temporaria y de emergencia como las dictadas en uso de la potestad contenida en el art. 67, inc. 16, para reprimir el agio (Fallos, t. 243, p. 276 [Rev. La Ley, t. 95, p. 106, fallo 43.633]) o, por aplicación del art. 67, inc. 17, para conceder amnistías generales (Fallos, t. 245, p. 455 [Rev. La Ley, t. 97, p. 54, fallo 44.310]). Además, admitiendo las circunstancias excepcionales que habría promovido la sanción de las normas impugnadas, cabe decir que el carácter referido no es por sí sólo bastante para declarar que la materia por ellas regulada escapa a la órbita del inc. 11 del art. 67 y penetra la del inc. 16 del mismo artículo. Así, esta Corte, que sostuvo el carácter común de las leyes de arrendamientos rurales, según se dijo, ha declarado también en una constante línea jurisprudencial, que revisten aquel mismo carácter las leyes de prórroga de las locaciones urbanas (Fallos, t. 245, ps. 200 y 571 y otros [v. La Ley del 4/9/60, p. 2, fallo 45.111]), no obstante el evidente carácter excepcional o de emergencia que les caracteriza. Además, la Corte ha declarado de competencia judicial y ajena a la de las Cámaras Paritarias la solución de contiendas agrarias vinculadas a planes de colonización (Fallos, t. 235, p. 56 y t. 237, p. 179 [Rev. La Ley, t. 84, p. 170, fallo 39.520 y t. 86, p. 510, fallo 40.549]) y de forestación (Fallos, t. 236, p. 318 y otros [Rev. La Ley, t. 89, p. 293, fallo 41.568]).

Por otra parte, el examen de las circunstancias para determinar si ellas son o no excepcionales ha de hacerse con suma prudencia. Si cada vez que se invoque una circunstancia de ese tipo, o, aun, cada vez que realmente exista, se estuviere fuera del art. 67, inc. 11, la reserva de jurisdicción que éste asegura podría quedar eliminada en los hechos, tanto más cuanto que, en períodos de transformaciones constantes, acaso muy pocas materias - si no ninguna - serían excluidas en la sanción de leyes fundadas en hechos excepcionales. Además, la protección de los valiosos intereses agrarios no deja de ser eficaz a través, de la interpretación y aplicación de sus leyes por la justicia que las provincias organizaran dentro del molde constitucional. El desarrollo de las potencias del progreso aludidas en Fallos, t. 171, p. 348 se halla garantizado plenamente con ese sistema y los casos extremos, que pueden acontecer también en la esfera nacional, son susceptibles del contralor definitivo por esta Corte mediante la interposición adecuada del recurso de arbitrariedad.

18. - Que muy poco se habría avanzado en el país si todo el celo de los constituyentes de 1860 pudiese malograrse al poner en manos de una decisión legislativa, por elevada que fuese su finalidad, la suerte de las autonomías provinciales y, con ello, el sistema federal de gobierno

(arts. 1º, 104, 105 y afines). Es por eso que esta Corte ha declarado que algunas leyes eran propias de la potestad reconocida al Poder Legislativo por el art. 67, inciso 11, tal como se ha recordado en el párrafo anterior. Y cuando declaro que algunas otras, aparentemente dictadas en uso de aquella potestad, lo habían sido en ejercicio de las contenidas por otros incisos, lo hizo porque la materia del pronunciamiento evidentemente escapaba al carácter común. Así, en el recordado precedente de Fallos, t. 245, p. 455, esta Corte declaró: "Que la ley de amnistía, en efecto, de ningún modo puede ser considerada como disposición de derecho común, accesoria de la que reprime los delitos amnistiados. Por el contrario, su naturaleza esencial evidencia que ella es acto de gobierno", "esencialmente político y de soberanía" (J. V. González, "Obras Completas", ed. 1935, t. III, núm. 458), esto es, acto cuyas consecuencias exceden la potestad ordinaria de legislar en materia penal y presuponen el desempeño de la elevada función que Agustín de Vedia define así: "Es el consejo supremo de la sabiduría y la experiencia humana, ante la convicción de la esterilidad y la impotencia de la fuerza para apaciguar los espíritus, cicatrizar las heridas, adormecer los odios" ("Constitución Argentina", p. 318). Y en el precedente, también citado, de Fallos, t. 243, p. 276, declaró: "Que la legislación en examen... es ajena al art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional; es una legislación especial, temporaria y de emergencia...". Y también: "Que, en atención a la finalidad de esta legislación, es indudable que se trata de una legislación de policía federal que, por ello, extiende su imperio a todo el territorio de la Nación".

19. - Que las conclusiones precedentes no importan juicio acerca de la forma como han actuado los integrantes de organismos paritarios - si superando la falta de abogado con el conocimiento de la materia rural, mediante celeridad de los trámites e independencia de los pronunciamientos; o, a la inversa, con deficiencias técnicas, sujeción al Poder Ejecutivo o a los intereses particulares de que cada integrante es copartícipe, así como lentitud en las tramitaciones; ni acerca de cuál es el sistema conveniente, aunque para su implantación fuese necesaria la reforma constitucional.

Cabe recordar, sin embargo, "de lege ferenda", - para poner de resalto la prudencia extremada que debe presidir toda idea de reformar las sabias previsiones constitucionales -, que el profesor norteamericano Lewis Mayers ("The American Legal System", ed. Harper & Brothers, New York, 1955) - con referencia a un país que, como el suyo, cuenta con organismos administrativos que ejercen funciones al amparo de una Constitución en la cual no se contiene, según se anotó, una norma tan categórica como el art. 95 de la Constitución Argentina - expresó los siguientes pensamientos: "...Resumiendo, se piensa que un examen de las leyes confiadas a la ejecución administrativa antes que a la judicial, revelará que solamente una minoría, tal vez una pequeña minoría, requiere conocimientos más especializados que el de aquellas leyes cuya ejecución se confía a los tribunales; y que un examen de las funciones de los órganos administrativos con jurisdicción para entender en los procedimientos de ejecución revela que muchos no tienen tales funciones de regulación o de administración sobre la materia de que tratan, como las que le daría un conocimiento especializado, si fuera necesario".

"Si uno limita su atención al área relativamente pequeña de procedimientos de ejecución en donde el texto de la ley reglamentaria y la complejidad de la materia regulada exigen en verdad la presencia de expertos, el problema subsiste acerca de si tal pericia puede únicamente ser poseída por quienes están dedicados simultáneamente a la regulación y a la administración del problema. En cuanto concierne al personal jurisdiccional subordinado, se acepta por todos ahora que no debieran dedicarse a actividades reglamentarias o administrativas.

Comúnmente, el director del órgano administrativo depende de sus subordinados con funciones de asesoramiento. Si se requiere un conocimiento especializado, ¿no puede acaso encontrarse igualmente tal especialización en un tribunal ajeno completamente a la reglamentación y administración, cuyos miembros se eligen entre quienes tienen experiencia en el tema y cuyos propios conocimientos se ven fortificados por el personal de investigación y por el cuerpo de peritos-árbitros del tribunal? No es necesario recalcar que tal tribunal puede organizarse rápidamente como parte del Poder Judicial antes que del administrativo, si se deseara tal cosa" (p. 446).

"Si al elegir entre el procedimiento de ejecución judicial y el administrativo, debiera preferirse a uno de ellos sobre la base de un principio fundamental, no debiera permitirse que el factor secundario de la rapidez afecte la elección. Cualquiera que sea el procedimiento elegido sobre un principio, debe buscarse rapidez en su conducta. Pero a veces se argumenta en favor de la rapidez como si fuera de la misma esencia" (p. 447).

"...La creencia de que el tribunal administrativo se vea libre de restricciones procesales, y ello asegure de hecho automáticamente la rapidez, es en sí misma infundada. Un estudio hecho en el Congreso en 1951 sobre las actividades jurisdiccionales de la Comisión de comercio federal, se refería a sus laboriosos y dilatados procesos de jurisdicción administrativa" y expresaba que "una persona que presente una petición común a la Comisión no debe esperar que la decisión se dicte antes de varios años, ello sobre la base de los antecedentes pasados. Los casos más graves han necesitado una década, ocasionalmente. No debiera sorprender a quienes conocen las múltiples causas de demoras en los procedimientos judiciales, no relacionados con las normas procesales o de prueba, que condiciones similares se produzcan en la justicia administrativa".

"Tampoco puede afirmarse que la libertad para dejar de lado las excluyentes normas de prueba que se consideran domininterrogativo seguido en dicho procedimiento) asegure automáticamente que el tribunal administrativo que dirige la audiencia llegue a luchar de entrada con los problemas fundamentales que lo enfrenta, deduciendo de ellos de manera expeditiva los hechos necesarios. De la misma manera que un juez capaz, cumpliendo las normas procesales, puede impulsar el procedimiento de manera expeditiva, un funcionario administrativo sin mayor capacidad o interés, puede, a pesar de la gran libertad de que goza, dejar que el procedimiento en que conoce se estanque innecesariamente. De tal manera, un autorizado análisis oficial sobre los órganos federales, realizado en 1949, informó que "las audiencias de alguna de las comisiones han sido muy criticadas por indebidamente largas y dilatadas. Las actuaciones tienden a estar recargadas de pruebas repetidas y acumuladas, de largas declaraciones de los asesores y los testigos que son esencialmente argumentativos, y de inútiles repreguntas".

"De lo que antecede surge que la actual tendencia a confiar la ejecución de nuevas leyes a los órganos administrativos antes que a judiciales requiere ser reconsiderada; y que aun en casos de procedimientos administrativos de ejecución de larga data, como el tendiente a la revocación de permisos (federal, estadual o local), el de fraudes por medio del correo, el de deportación, el de prácticas desleales del trabajo y muchos otros, exigen un fundamental reexamen de la necesidad de tribunales aparte del Poder Judicial organizado independientemente, al cual todavía se confían la gran mayoría de procedimientos de ejecución" (ps. 447/448).

Cabe destacar que la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norte América ha sostenido en reiterados pronunciamientos el principio de la revisibilidad por los jueces, al menos en una instancia, de las resoluciones administrativas (355 US 579; 358 US 184; 360 US 601 y otros). También ha de puntualizarse que diversas medidas e iniciativas - cualquiera sea su éxito - persiguen el propósito de adecuar el régimen "sub examine" al orden constitucional. El Poder Ejecutivo de la Nación proyecta la reforma al régimen de arrendamientos y aparcerías rurales indicando los reparos sobre su inconstitucionalidad (D. de ses., Cámara de Senadores de la Nación, año 1958, ps. 520 y sigs.). El decreto-ley 868/57 de la Prov. de Buenos Aires (Adla, XVII-B, 1294) instituye el fuero rural de esa provincia, habiéndose integrado la materia por el decreto-ley 21.209/57 (Adla, XVII-B, 1427) y su decreto reglamentario, que lleva el num. 22.987/57. Y, actualmente, mediante el decreto-ley 3739/58 (Adla, XVIII-B, 1446) se pone en manos de los tribunales del trabajo de esa provincia la decisión de los litigios agrarios, hasta tanto se constituya el fuero rural. Asimismo, es subrayable que en oportunidades diversas se han expresado en el Poder Legislativo conceptos severos alegando la inconstitucionalidad de las Cámaras Paritarias (D. de ses., Cámara de Diputados, año 1948, ps. 3445 y otras; año 1950, ps. 155; y otras; año 1955, ps. 943 y otras; año 1958, ps. 2184 y otras). Y, cabe recordar, finalmente, que las soluciones legislativas sancionadas al margen de la Constitución perturban cada vez más intensamente en un otro aspecto, porque, el día en que se vuelve al cauce constitucional, los intereses formados al amparo de esas soluciones deben ceder ante los superiores de la convivencia dentro de la Constitución, con los consiguientes perjuicios materiales que han de sobrevenir a aquellos intereses

20. - Que los fundamentos precedentemente expuestos hacen innecesario en esta causa la mención de otros afines.

21. - Que sobre los demás agravios, por tanto no cabe pronunciamiento porque él sería abstracto.

Por tanto, habiendo dictaminado el procurador general, se declara la inconstitucionalidad de los arts. 46 de la ley 13.246, 1° y 2° de la ley 13.897 y 26 de la ley 14.451 y, en consecuencia, se revoca la sentencia apelada. - Luis M. Boffi Boggero. -Pedro Aberastury.

© **La Ley S.A.** 2004