

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 19 de agosto de 1999.

Vistos los autos: "Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que confirmó la de la instancia anterior, la cual había declarado la inconstitucionalidad de los decretos 770/96 y 771/96 y su inaplicabilidad al actor, el demandado Fisco Nacional interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 111/111 vta.

2°) Que, para así resolver, la cámara estimó, en primer lugar, que la vía del amparo era apta para la protección constitucional directa y expedita que precisamente reclamaba el actor en este litigio. En cuanto al fondo, el a quo juzgó que el Poder Ejecutivo no había expresado en los considerandos de los decretos ni demostrado en el sub lite, sobre qué bases sostenía la necesidad de acudir a las excepcionalísimas facultades legislativas cuyo ejercicio habilitaba restrictivamente el art. 99 de la Constitución Nacional. Finalmente, la cámara señaló que, habida cuenta de que los decretos derogaban la ley 18.017 y excluían de sus previsiones a los trabajadores con remuneración mensual superior a los mil pesos (arts. 2° y 11° del decreto 770/96), carecían de razonabilidad también en cuanto a su sustancia y merecían la tacha de inconstitucionalidad, puesto que privaban totalmente al actor de beneficios gozados durante años bajo la ley 18.017.

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de actos de autoridad nacional -decretos 770 y 771 del Poder Ejecutivo Nacional dictados en el año 1996-, y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, ley 48).

4°) Que el agravio atinente a la improcedencia formal de la vía procesal del amparo es infundado en esta instancia, pues el apelante se limita a repetir argumentos presentados y oportunamente rechazados por los magistrados de la causa, sin rebatir, por su parte, los fundamentos desarrollados al respecto por el a quo, sobre la base de la tutela reforzada de las garantías y derechos constitucionales -entre ellos, el art. 14 bis de la Ley Fundamental- que se infiere de la actual jerarquía constitucional de este procedimiento extraordinario.

5°) Que el recurrente centra su principal agravio en la circunstancia de que el actor, a su juicio, no habría demostrado la ilegalidad manifiesta, patente, incontestable, que viciaría los decretos impugnados, emitidos en el año 1996 por el Poder Ejecutivo Nacional en uso de facultades legislativas que, admitidas por la doctrina y la jurisprudencia, habían sido explícitamente incorporadas en el texto constitucional reformado en 1994, acotando el poder del Congreso de la Nación. En cuanto a la razonabilidad sustancial de los decretos, el demandado afirma que ellos no desconocen derechos consagrados en el art. 14 bis de la Constitución Nacional pues consagran un sistema justo y equitativo respecto de las asignaciones familiares, que asegura la protección de los trabajadores de menores ingresos.

6°) Que el art. 2° del decreto 770/96 establece: "Quedan excluidos de las prestaciones de este decreto, con excepción de la asignación por maternidad, las personas cuya remuneración sea superior a pesos mil (\$ 1.000)". Por su parte, el art. 11 dispone: "Se deja sin efecto la ley 18.017, sus decretos reglamentarios y toda otra norma que se oponga al presente régimen". Ello significa que el actor, cuya remuneración consta a fs. 2, se vería privado en forma total -de estar vigente a su respecto el régimen impugnado- de toda percepción de asignaciones familiares, incluidas en lo que se ha denominado el "salario familiar", que concretan la garantía de la protección integral de la familia, contenida en la

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Constitución Nacional (art. 14 bis; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por ley 23.313, art. 10, párrafo 1, que goza de jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Ley Fundamental). Es decir que, en atención a que los decretos concretan la derogación de una ley formal, como así también en lo que respecta al contenido material de la regulación, cabe concluir que el Poder Ejecutivo Nacional ha ejercido una actividad materialmente legislativa, con injerencia en la función propia del Congreso de la Nación.

7°) Que los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el art. 1° de la Constitución Nacional. En este sentido, los arts. 23, 76 y 99 revelan la preocupación del poder constituyente por mantener intangible como principio un esquema que, si bien completado con la doctrina de los controles recíprocos que los diversos órganos se ejercen, constituye uno de los pilares de la organización de la Nación, por cuanto previene los abusos gestados por la concentración del poder. Considérese que la reforma fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso y la mayor independencia del Poder Judicial. En este sentido, el art. 99, inc. 3°, segundo párrafo, contiene la regla general que expresa el principio en términos categóricos: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo" (conf. causa S. 621.XXIX "Sallago, Alberto Asdrúbal c/ ASTRA C.A.P.S.A. s/ despido", del 10 de octubre de 1996, disidencias de los jueces Belluscio y Bossert).

8°) Que el texto nuevo es elocuente y las palabras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte el

Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989. En efecto, el párrafo tercero del inc. 3, del art. 99, dice: "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros". A continuación, en el último párrafo, la norma constitucional regula exigencias formales para la comunicación del decreto que se hubiera emitido a una comisión bicameral permanente del Congreso, y para su tratamiento en ambas cámaras.

9°) Que cabe concluir que esa norma ha definido el estado de necesidad que justifica la excepción a la regla general y la admisión del dictado de estos decretos, y que ese estado se presenta únicamente "cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" (art. 99, inc. 3, citado). Por tanto, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Contrariamente a lo que sostiene el recurrente (fs. 87 vta./88), corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia (conf., con anterioridad a la vigencia de la reforma constitucional de 1994, Fallos: 318:1154, considerando 9°) y, en este sentido, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

10) Que los considerandos del decreto 770/96 se limitan a sostener que "resulta imperativa" la incorporación al ordenamiento jurídico de las pautas de un acuerdo suscripto en 1994 entre representantes del gobierno y de las asociaciones representativas del trabajo y de la producción, y que resulta "indispensable" adecuar el régimen a la disponibilidad de recursos. Más adelante, se expresa que la prolongación del statu quo imperante agravaría tanto el deterioro financiero del régimen de asignaciones familiares como el incumplimiento de sus fines de promoción familiar y protección social. Estas afirmaciones resultan dogmáticas e insuficientes pues no alcanzan a justificar la imposibilidad de revitalizar el régimen de las asignaciones familiares por medio del ejercicio de la función legislativa por el Congreso de la Nación. Máxime cuando se trata de derechos sociales, tutelados explícitamente en la Constitución Nacional, los cuales pueden y deben ser reglamentados por leyes formales -fruto de los debidos consensos obtenidos por los representantes para dar respuestas adecuadas a las necesidades de la comunidad-, pero nunca aniquilados, ni aun en la emergencia. En estas condiciones, cabe concluir en la invalidez de los decretos cuestionados en

el sub lite, por cuanto no ha existido ninguna de las circunstancias fácticas que la norma constitucional describe con rigor de vocabulario.

11) Que contrariamente a lo que sostiene el recurrente, la falta de sanción de una ley especial que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso (art. 99, inc. 3, párrafo cuarto in fine) no hace sino reforzar la responsabilidad por el control de constitucionalidad que es inherente al Poder Judicial de la Nación. Ninguna voluntad de ratificación de las injerencias del Poder Ejecutivo se desprende, por otra parte, del dictado de la ley 24.714, que establece la derogación de los decretos 770 y 771 y la aplicación retroactiva del régimen que aprueba a partir del 1° de agosto de 1996 (conf. arts. 25 y 19 en su redacción original, vetada parcialmente por el decreto 1165 del 16 de octubre de 1996).

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido por el Fisco Nacional, y se confirma la sentencia de fs. 71/76. Las costas se imponen por su orden también en esta instancia en atención a las dificultades jurídicas del tema debatido. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO (en disidencia) - EDUARDO MOLINE O'CONNOR (en disidencia) - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (por su voto) - ANTONIO BOGGIANO (por su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ (en disidencia) - GUSTAVO A. BOSSERT. ES COPIA VO -//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO  
PETRACCHI

Considerando:

Que comparto los considerandos 1° a 6° del voto de la mayoría, que doy por reproducidos.

Corresponde, por lo tanto, pronunciarse sobre el fondo del asunto. Esto es, si el decreto "de necesidad y urgencia" 770/96 es o no compatible con la Constitución Nacional (la validez del decreto 771/96, que reglamenta a aquél, dependerá de la conclusión que se adopte respecto del primero).

7°) Que la Reforma Constitucional de 1994 introdujo en el art. 99, inc. 3°, de la Ley Fundamental, la regulación de los decretos de necesidad y urgencia. "[...] El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

8°) Que es preciso establecer los alcances de la

norma transcripta, para lo cual es necesario tener presente las exposiciones de los señores convencionales en los debates que precedieron su sanción. En especial, resulta significativo lo expresado por los representantes de los partidos políticos (justicialismo y radicalismo) que respaldaron el despacho de mayoría de la Comisión de Coincidencias Básicas que fue, en definitiva, el párrafo sancionado (conf. Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, Tomo II, pág. 2201 y Tomo III, pág. 2707).

El texto que se refiere a los decretos de necesidad y urgencia fue apoyado por los mencionados bloques y criticado por convencionales pertenecientes a otros sectores. La última intervención, previa al cierre del debate, fue la del convencional Alasino, presidente del bloque justicialista. Antes había hablado el convencional Alvarez quien manifestó, con relación a esta clase de decretos, que no se había adoptado la "fórmula italiana", ni la "fórmula española", sino la "fórmula Bauzá": "Llegaron a la fórmula criolla que nos impide saber qué pasa luego de que el ministro coordinador someta a la consideración del Congreso de la Nación los decretos de necesidad y urgencia. ¡Caso inédito! [...] los decretos de necesidad y urgencia quedarán atrapados en las relaciones de fuerza circunstanciales que se den en la Cámara de Diputados" (diario citado., Tomo III, pág. 2680).

Alasino respondió a esa crítica y dijo: "Por otra parte, no quiero que en el Diario de Sesiones quede un error producto quizás de la facilidad que tiene mi amigo y compañero el señor convencional Alvarez para comunicar sus ideas. El régimen de los decretos de necesidad y urgencia que adoptamos es el del sistema español; no es el llamado sistema Bauzá. Es cierto que discutimos mucho acerca de cuál de los dos sistemas íbamos a adoptar, si el español o el italiano. Además, las limitaciones que en este aspecto se estipulan en razón de materia están tomadas textualmente de la Constitución española, a las que se ha agregado la vinculada con el sistema

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

electoral. De manera que nuestra propuesta apenas incluye un tema más que la enumeración que trae la Constitución española" (diario citado, Tomo III, pág. 2687).

9°) Que si fuera cierto que "el régimen de los decretos de necesidad y urgencia que adoptamos es el del sistema español" (loc. cit.), parece imprescindible recurrir a la fuente del sistema instaurado por la Reforma de 1994, esto es, la Constitución Española de 1978 cuyo art. 86.1 establece "En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes [sigue una enumeración de instituciones, derechos y regímenes que aquéllos "no podrán afectar"]. 2 "Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario [...]".

10) Que los constitucionalistas españoles se refieren al decreto-ley como a la "actuación concurrente de uno y otro órgano constitucional" (gobierno y Congreso de los Diputados), o como al "acto de un órgano complejo" o, por fin, como "un procedimiento complejo con dos subprocedimientos que dan lugar a otros tantos actos que, aunque concatenados, son independientes entre sí" (Salas, Javier, Los Decretos-Leyes en la Teoría y en la Práctica Constitucional, en "Estudios sobre la Constitución Española", Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Ed. Civitas, Madrid, 1991, Tomo I, pág. 305 y notas 133 y 134).

En un sentido análogo, el convencional Ortiz Pellegrini, integrante de la Comisión de Coincidencias Básicas, expresó en el seno de la Convención Reformadora de 1994 que "En la etapa procedimental [de los decretos de necesidad y urgencia] podemos distinguir dos subetapas: la ejecutiva y la

legislativa" (diario citado, Tomo II, pág. 2451).

11) Que la primera parte de la "subetapa legislativa" supone -según el art. 99, inc. 3° de la Constitución- la necesaria intervención de la Comisión Bicameral Permanente, a la que compete formular despacho y elevarlo en un plazo de diez días al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento (art. cit.). Ese despacho será -segunda parte de la "subetapa legislativa"- "el que de inmediato considerarán las Cámaras".

Una "ley especial [...] regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso" (art. 99, inc. 3°, in fine).

12) Que la conclusión de que la Constitución exige imprescindiblemente la "ley especial" mentada en el art. 99, no parece dudosa.

En efecto, sin "ley especial" no podrá haber Comisión Bicameral Permanente (órgano de cuya intervención depende el comienzo de la "etapa legislativa"). Además, aquella ley dará solución a una serie de decisivas cuestiones formales y sustanciales -atinentes al "trámite y los alcances de la intervención del Congreso"- que no han merecido definición de los constituyentes, porque éstos prefirieron deferirlos a la determinación del Congreso Nacional. Asuntos como el plazo que tendrán las cámaras de Diputados y Senadores para expedirse; las mayorías (simples o especiales) requeridas para la aprobación o rechazo del decreto; el significado de eventuales pronunciamientos antagónicos de las cámaras (repárese que en España no interviene el Senado); si el Congreso, en caso de aprobar el decreto, podrá (o no) introducirle modificaciones; los efectos ex tunc o ex nunc de un rechazo, deberán -entre otros- ser temas previstos y reglados en la ley a la que remite el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional.

13) Que, consiguientemente, la vía establecida por la Constitución Nacional exige que el Congreso sancione la "ley especial" que haga operativo el articulado, sin que quepa

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

discutir las bondades del criterio elegido, pues esta Corte sólo debe atender a su significado y a sus consecuencias.

Ahora bien: al no haberse sancionado la ley que reclama el art. 99, inc. 3°, no puede cumplirse con la denominada "subetapa" legislativa, lo que determina la imposibilidad de recurrir a esos remedios de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia.

14) Que aceptar que el Poder Ejecutivo pudiera dictar -aún sin esa ley especial- decretos de necesidad y urgencia, implicaría desnaturalizar lo que la Constitución dice que son. De acuerdo a lo señalado en el considerando 11, desaparecerían los "actos concatenados y concurrentes" de dos poderes (Ejecutivo y Congreso), para dar paso a la actuación singular y exclusiva de solo el primero de ellos. La pluralidad concebida en el art. 99, inc. 3°, sería substituida por una actuación unilateral, que transformaría al presidente de la Nación en legislador, en flagrante violación de lo dispuesto en el segundo párrafo del citado inciso: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo".

15) Que lo expuesto precedentemente ya es suficiente para concluir que el decreto 770/96, posterior a la Reforma Constitucional de 1994, no se ajusta a las exigencias de ésta y, por lo tanto, debe ser invalidado.

Sin embargo, la conclusión no sería distinta aunque por mera hipótesis se concediera que el Poder Ejecutivo pudiese dictar esa clase de decretos, pese a la actual imposibilidad de que pueda recorrerse la etapa legislativa en la forma prescripta por la Ley Fundamental.

En efecto, aún desde ese punto de vista sería preciso comprobar que el Congreso no se ha expedido sobre el rechazo o la aprobación del decreto de necesidad y urgencia 770/96.

En tales supuestos, la doctrina española (aplicable por lo dicho supra, considerandos 9° a 11, coincide en atribuir

al silencio efectos similares a la desaprobación expresa del decreto-ley (conf. Salas, Javier, op. cit, págs. 302/303).

También en la Convención de 1994 se dijo -trayendo a colación el art. 82 de la Carta Magna- que el silencio del Congreso no podría ser interpretado como consentimiento al Poder Ejecutivo (conf. intervención de los convencionales Natale y Ortiz Pellegrini en la 19a. reunión, 3a. sesión ordinaria, del 28/7/94, diario citado, Tomo II, págs. 2355/2356 y, del último de los nombrados, op. cit., págs. 2452/2453). En esta última intervención se dijo: "[...] derogamos para siempre la triste doctrina sentada en el caso Peralta, que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo, si no se lo indica expresamente. El caso Peralta ha fenecido, ha muerto. Y, en este sentido, no dudo de que prestamos un enorme servicio a la Argentina y al funcionamiento democrático de mi país" (Ortiz Pellegrini, loc. cit.).

Por fortuna, pues, la Reforma Constitucional desplazó la doctrina del caso "Peralta" que hipotecaba el porvenir de la jurisprudencia republicana.

En suma, la omisión de pronunciamiento congresual -silencio- es equivalente a un rechazo, con lo cual, también en esta hipótesis, el decreto 770/96 carece de validez.

16) Que, por fin, no valdría aducir que no hubo silencio del Congreso, sino aprobación expresa de éste, sobre la base de que el art. 25 de la ley 24.714 (sancionada el 2 de octubre de 1996) derogó los decretos 770/96 y 771/96 y que tal "derogación" tendría que ser leída en clave de "aprobación de su dictado".

La conclusión es inaceptable, pues si hubiera de darse un sentido a la "derogación" operada por la ley 24.714 no podría ser la antes enunciada. En efecto, en la Constitución Española -fuente de nuestro texto, conf. considerandos 9° y 10- "derogación" es, justamente, sinónimo de desaprobación o rechazo de los decretos-leyes por parte del Congreso de los

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Diputados (art. 86.2 de la Constitución Española y Salas, Javier, op. cit., págs. 302/312).

17) Que, por todo lo expuesto, sólo cabe concluir en la invalidez de los decretos 770/96 y 771/96.

18) Que, sin perjuicio de todo lo expuesto precedentemente, adhiero -de modo subsidiario y a mayor abundamiento- a lo expresado en el considerando 10 del voto del juez Belluscio.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada, por los fundamentos expuestos precedentemente. Costas por su orden, en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

VO-//-

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, al confirmar la sentencia de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo y declaró la inconstitucionalidad de los decretos 770/96 y 771/96. Contra dicho pronunciamiento el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 111/111 vta.

2°) Que para así decidir, el a quo, con cita de doctrina y precedentes de esta Corte, afirmó que el amparo era la vía apta para la protección de los derechos de raigambre constitucional que el actor estimaba vulnerados. En lo atinente al fondo, sostuvo que los decretos impugnados carecían de razonabilidad, pues no referían razones objetivas para justificar la necesidad y urgencia de las medidas adoptadas.

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de actos de autoridad nacional y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, de la ley 48).

4°) Que los agravios referentes a la improcedencia formal del amparo no constituyen una crítica correcta y circunstanciada de los fundamentos del fallo, ya que el apelante se limita a efectuar consideraciones genéricas sobre la existencia de vías alternativas aptas que sólo reflejan su discrepancia con lo decidido.

5°) Que el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional establece: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros". Seguidamente, la cláusula constitucional contempla la intervención del Congreso.

6°) Que, como puede observarse, la Ley Fundamental consagra una limitación a las facultades del Poder Ejecutivo con la innegable finalidad de resguardar el principio de división de poderes. Únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deban ser conjuradas sin dilaciones, puede el Poder Ejecutivo Nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción. En consecuencia, el ejercicio de la prerrogativa en examen está sujeto a reglas específicas, que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes y contemplan, además, una intervención posterior del Poder Legislativo. Por otro lado, las medidas que se adopten no están exentas del contralor judicial, que constituye la salvaguarda de los derechos individuales (Fallos: 316:2624).

7°) Que, en ese contexto, se advierte con claridad que no se encuentran satisfechos los recaudos constitucionales para el dictado de los decretos impugnados. En efecto, en los considerandos del decreto 770/96 sólo se hace una escueta referencia a la imperiosa necesidad de "impulsar en forma perentoria una Reforma a la Ley de Asignaciones Familiares expresada en el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, suscrito el 25 de julio de 1994 por representantes del gobierno y de las asociaciones representativas del trabajo y la producción". Ello resulta insuficiente para justificar una situación de riesgo social que el Congreso no puede remediar por los cauces ordinarios, máxime cuando las medidas se adoptaron durante el período de sesiones ordinarias. En ese orden de ideas, cabe recordar que la mera con-

veniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes que supone la asunción por parte de uno de ellos de competencias que sin lugar a dudas corresponden a otros (conf. Fallos: 318:1154).

8°) Que, de lo expuesto, se sigue que tanto el decreto 770/96 como el decreto 771/96 -dictado en consecuencia del primero-, no reúnen los requisitos de validez impuestos por la Constitución Nacional a los decretos de necesidad y urgencia. En consecuencia, cabe concluir que por medio de normas constitucionalmente nulas -de nulidad absoluta e insanable- se ha privado al actor de prestaciones que hacen operativas las cláusulas superiores de "protección integral de la familia" y la "compensación económica familiar" (art. 14 bis de la Ley Fundamental), que responden al requerimiento de los principios de un orden social justo (Fallos: 250:46) y que sólo podían ser objeto de modificaciones mediante una ley del Congreso (art. 75, inc. 12, de la Carta Magna).

9°) Que no puede atribuirse razonablemente a la ley 24.714 un sentido convalidatorio de los decretos 770/96 y 771/96. Ello es así, por cuanto la ley citada no sólo derogó los mencionados decretos sino que estableció un sistema sustancialmente diverso. En efecto, además de elevar en 50% -y en 80% para determinadas zonas geográficas- el monto de la remuneración a los cuales las normas impugnadas supeditaban la exclusión de los trabajadores del régimen de asignaciones familiares, incluyó otra excepción a la que aquéllas contemplaban (asignación por maternidad), al prever el supuesto de asignación por hijo con discapacidad (conf. art. 1 del decreto 770/96, arts. 1,2 y 3, 25 y 19 en su redacción original de la ley 24.714, vetada parcialmente por el decreto 1165 del 16 de octubre de 1996). Por lo tanto, no puede predicarse que haya mediado una intervención ratificatoria del Congreso en los términos de la doctrina del dictamen del señor Procurador General de la Nación de Fallos: 312:555 y sus citas.

10) Que, asimismo, resulta irrelevante que el Con-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

greso no haya sancionado la ley que reglamente su intervención en los términos del art. 99 inc. 3, párrafo cuarto in fine de la Constitución Nacional. La ausencia de norma reglamentaria no puede impedir el control de constitucionalidad que incumbe a los jueces, máxime cuando la reforma de 1994 introdujo disposiciones precisas sobre las condiciones en que pueden ser dictados los decretos de necesidad y urgencia y esta Corte ha ejercido el aludido contralor (conf. Fallos: 312:555 ya citado) con anterioridad a la referida enmienda.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase. ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JULIO S.  
NAZARENO, DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO  
MOLINE O'CONNOR Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUILLERMO  
A. F. LOPEZ

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala IX de la Cá\*mara Nacional de Apelaciones del Trabajo que -al confirmar la de primera instancia- declaró la inconstitucionalidad de los decretos 770/96 y 771/96 y su inaplicabilidad al actor, el demandado Fisco Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 81/92, que fue concedido.

2°) Que, para así resolver, el tribunal estimó que la vía del amparo era apta para la protección de los derechos de jerarquía constitucional invocados por el actor. En cuanto al fondo del asunto, la cámara consideró que los decretos cuestionados carecían de respaldo en razones objetivas que indicasen la necesidad y urgencia habilitantes para su dictado, por lo que concluyó en la carencia de razonabilidad de tales disposiciones.

3°) Que antes de realizar el examen sobre los recaudos que hacen, en sí, a la admisibilidad del recurso extraordinario, el Tribunal considera apropiado subrayar, con el mayor énfasis, que en esta causa se ha instado la intervención del Poder Judicial de la Nación para conocer en el planteo de inconstitucionalidad de dos decretos de necesidad y urgencia, cuestionados por quien demostró el perjuicio directo, real y concreto que tal régimen le ocasiona.

Al pronunciarse sobre la procedencia substancial de la pretensión invocada por quien ostenta legitimación para plantear un caso, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional y de la ley 27, las instancias ordinarias han ejercido -sin que esto implique abrir juicio sobre el acierto de lo decidido- el irrenunciable control judicial de constitucionalidad sobre un acto de la naturaleza indicada dictado por el departamento ejecutivo del gobierno federal. Este re-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

conocimiento de que se configura en el sub lite una cuestión justiciable en la cual el Poder Judicial debe necesariamente intervenir, como lo evidencia su aptitud para dar lugar al pronunciamiento que el Tribunal dictará sobre el fondo del asunto, demuestra con el rigor de los hechos que la referencia al principio axiomático de control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia efectuada en los considerandos 23 y 24 de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 1997 en la causa R.420.XXXIII "Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia" no implicó una vacua expresión a propósito de la causa en que fue empleada, ni pudo entenderse como la abdicación de aquel control. Por el contrario, dicho pilar del sistema republicano adoptado por la Carta Magna fue enérgicamente resguardado para su aplicación en aquellas contiendas en que, como la que motiva esta decisión, estén satisfechos los requisitos insoslayables -de esencia constitucional- de caso judicial y legitimación que son exigidos desde los albores de la actuación de esta Corte.

4°) Que, sentado lo anterior, y en cuanto a la admisibilidad del recurso intentado, se estima que los planteos del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su examen por la vía elegida, pues se encuentra en tela de juicio la validez constitucional de actos de autoridad nacional -decretos 770/96 y 771/96 del Poder Ejecutivo Nacional-, y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, de la ley 48). Asimismo, cabe recordar la doctrina que sostiene que, en la tarea de esclarecer normas federales, este Tribunal no está limitado por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (art. 16 de la ley 48) según la interpretación que rectamente le otorga (Fallos: 307:1457).

5°) Que los agravios relativos a la improcedencia formal del amparo deben ser rechazados, pues sólo traducen discrepancias genéricas que no llegan a rebatir los fundamen-

tos del fallo impugnado, lo que impide considerarlos una crítica suficiente a los efectos de habilitar esta instancia.

6°) Que en lo relativo a la validez de los decretos de necesidad y urgencia que dieron origen al sub lite, se debe puntualizar -como premisa- que la Constitución Nacional otorga al Poder Ejecutivo -en los términos y con los limitados alcances del art. 99, inc. 3- la atribución de dictar disposiciones de carácter legislativo.

Sobre la base de reconocer que la facultad de dictar decretos de la naturaleza indicada configura uno de los poderes enumerados por la Constitución Nacional, es objetable la interpretación del tribunal a quo, en tanto condiciona su ejercicio al cumplimiento de los recaudos formales previstos por la cláusula constitucional citada en materia de control parlamentario. Mediante esa hermenéutica, se asigna a la mera omisión legislativa en reglamentar dicho procedimiento, el efecto de privar sine die al titular del Poder Ejecutivo Nacional de una facultad que -como antes se enfatizó- fue expresamente conferida por el constituyente, legitimando de este modo que una rama del gobierno exceda ostensiblemente su trascendente, pero única, facultad de control que le fue asignada, para arrogarse -elíptica pero indudablemente- la inconstitucional función de suprimir el ejercicio de una potestad deferida por la Ley Suprema a otro departamento del gobierno federal.

7°) Que, en efecto, ha de tenerse presente que la Constitución, como lo ha dicho esta Corte (Fallos: 167:121; 190:571; 194:371), debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás. A tal fin, se ha señalado también (Fallos: 181:343) que la interpretación del instrumento político que nos rige no debe hacerse poniendo frente a frente las facultades enumeradas por él para que se destruyan recíprocamente, sino armonizándolas dentro del espíritu que les dio vida. Ello así, dado que la Ley Fundamental es una estructura sistemática; sus distintas partes forman un todo

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

coherente y en la inteligencia de una de sus cláusulas ha de cuidarse de no alterar el equilibrio de su conjunto, pues aun en los supuestos de textos de inteligencia controvertida, la solución se aclara cuando se lo considera en relación con otras disposiciones de la Constitución (Fallos: 240:311).

8°) Que, con tal comprensión, la única exégesis de los textos en juego que respeta los principios enunciados y que permite dar plena operatividad a las dos cláusulas constitucionales que se afirman como enfrentadas, es la que reconoce -por una parte- al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia a pesar de que aún no ha sido sancionada la ley especial contemplada por el art. 99, inc. 3, de la Constitución, ni se encuentra en funcionamiento la comisión bicameral permanente, a la par que preserva con el mayor vigor la atribución conferida al Poder Legislativo de ejercer el control sobre aquellos actos en los términos del mandato conferido por la Carta Magna.

La conclusión que se obtiene es que la omisión puntualizada no lleva a cancelar el ejercicio de un poder enumerado en cabeza del Poder Ejecutivo, ni obsta al control parlamentario por parte de las cámaras legislativas en pleno, permitiendo el pleno funcionamiento de las instituciones. Los antecedentes del caso demuestran con la mayor elocuencia que con este criterio interpretativo de la Constitución Nacional han coincidido el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación, pues aquél dictó los decretos en cuestión en Acuerdo General de Ministros y el Poder Legislativo llevó a cabo el tratamiento requerido con la mayor profundidad, tal como surge del debate generado -en ambas cámaras- en oportunidad de considerarse el proyecto cuya sanción dio lugar a la ley 24.714 que, en definitiva, derogó los decretos que motivaron esta litis. Por último, el presidente de la Nación promulgó parcialmente el texto sancionado al observar sólo una disposición, mediante el decreto 1165/96, el cual fue sometido a consideración del Congreso Nacional, según lo ordenado por el art. 80 de la Constitución Nacional.

9°) Que solo con esta exégesis, pues, se preservan con total plenitud las facultades que la Constitución Nacional ha asignado a cada uno de los departamentos políticos del gobierno y se mantiene un adecuado equilibrio en el sistema de división de los poderes, el cual quedaría irremediabilmente vulnerado si el ejercicio de una atribución por parte de uno de ellos quedara subordinado a un acto meramente potestativo por parte del otro, como en el caso es la sanción de la ley especial que reglamente el procedimiento constitucionalmente previsto para el control parlamentario, que únicamente depende de la iniciativa del Congreso de la Nación. Cabe recordar, que otra regla elemental de hermenéutica sentada en los precedentes de esta Corte, es que la Constitución debe recibir una interpretación práctica, pues no debe darse a sus limitaciones y prohibiciones una extensión que destruya los poderes necesarios de los estados, que trabe su ejercicio eficaz (Fallos: 171:79), o que permita que uno de los poderes actúe obstruyendo la función de los otros desequilibrando el sistema institucional (Fallos: 242:73).

Toda interpretación contraria a la sostenida se aparta de los principios indicados al prohibir el ejercicio de un poder deferido por la Constitución Nacional. En efecto, con igual grado de intensidad es objetable la postura que excluye la facultad del departamento ejecutivo para dictar decretos de necesidad y urgencia hasta tanto el órgano legislativo no sancione la ley especial prevista por la Norma Fundamental, como aquella otra que -de modo antitético- postule que el Poder Ejecutivo puede dictar actos de la naturaleza indicada sin ningún tipo de control ulterior por el Congreso de la Nación porque no se encuentra en vigencia el procedimiento para llevar a cabo el control parlamentario. El denominador común de estas dos líneas interpretativas es enfrentar de modo insuperable las disposiciones constitucionales en juego y, como previsible corolario, privar a uno u otro poder del gobierno federal de ejercer una facultad expresamente reconocida de modo operativo por la Ley Superior.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

10) Que, como consideración final de esta cuestión, corresponde remitir -dada la substancial analogía que guarda con la materia ventilada en el presente- a lo decidido por este Tribunal en las causas Competencia N° 110.XXXII "Guillén, Alejandro c/ Estrella de Mar y otros s/ laboral" y Competencia N° 514.XXXI "Ayala de Gamarra, Isabel c/ Aguilar, Adolfo y otros s/ sumario", sentencias del 3 de diciembre de 1996, por las cuales fue reconocida la plena validez de un decreto sometido a igual tratamiento constitucional que los de necesidad y urgencia, a pesar de no haberse cumplido con el procedimiento formal previsto en el ámbito del Congreso de la Nación.

En esos asuntos, los magistrados intervinientes habían planteado la contienda de competencia por discrepar sobre la vigencia del art. 290 del proyecto sancionado por el Congreso de la Nación, que luego devino en la ley 24.522, reguladora del fuero de atracción de los procesos concursales en trámite. Tal disputa se suscitó a raíz del decreto 267/95 del Poder Ejecutivo Nacional, que había observado dicho artículo, promulgando el resto de las disposiciones sancionadas en sede legislativa.

El Tribunal resolvió la cuestión sobre la base de considerar que la norma vetada por el decreto aludido carecía de vigencia y, por ende, no era de aplicación para resolver los conflictos planteados. Estas decisiones, como surge de los extensos desarrollos efectuados en los dictámenes del Procurador General que les sirvieron de sustento, estuvieron fundadas en la validez y operatividad del decreto presidencial de veto y promulgación parcial del texto sancionado, acto que, como con toda claridad dispone el art. 80 de la Constitución Nacional, está sometido al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia. De no haber considerado que el decreto de promulgación parcial era constitucionalmente válido y -por ende- tornaba inaplicable únicamente el texto legal objetado, esta Corte jamás podría haber adoptado las decisiones mencionadas, máxime frente al texto constitucional

que fulmina con la nulidad "absoluta e insanable" a los decretos de necesidad y urgencia dictados en infracción a los recaudos substanciales y formales previstos.

11) Que, en vista de las consideraciones precedentes, resulta decisivo el examen de la conducta asumida por el cuerpo legislativo en lo que respecta a la ratificación o rechazo de los decretos impugnados, conforme la doctrina que este Tribunal hizo suya desde el precedente de Fallos: 312:555. Al respecto, cabe destacar como observación preliminar en lo relativo a la viabilidad de una aprobación parlamentaria de decretos como los que dieron origen al litigio, que esta Corte recientemente ha tachado de inconstitucional una ley que había ratificado un decreto de necesidad y urgencia, pues este versaba sobre una de las materias -tributaria- que el art. 99, inc. 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional ha vedado expresamente al Poder Ejecutivo regular mediante normas de carácter legislativo (causa K.3.XXXII "Kupchik, Luisa Spak de y Kupchik, Alberto Mario c/ B.C.R.A. y Estado Nacional -Ministerio de Economía- s/ varios", sentencia del 17 de marzo de 1998). En cambio, la materia regulada por los decretos 770/96 y 771/96, impide asimilarlos con aquéllos calificables como insusceptibles de convalidación.

12) Que, sentado lo anterior, es preciso señalar que el art. 25 de la ley 24.714 -por el cual se derogó la ley 18.017 y sus modificatorias, y los decretos puestos en tela de juicio por el actor, además de toda norma que se opusiera a esta ley- traduce el reconocimiento de la validez de esos decretos, a la vez que importa un implícito pronunciamiento a favor de la regularidad de su dictado, desde que, naturalmente, sólo es concebible por parte del órgano legislativo la "derogación" de normas cuya validez ha admitido. Por lo demás, tal actitud tuvo su razón de ser en la adopción de un nuevo régimen en materia de asignaciones familiares que, más allá de algunos matices diferenciales sin mayor significación, denota la convalidación del criterio que inspiró las normas originariamente emanadas del Poder Ejecutivo.

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Asimismo, esta interpretación es la que guarda más congruencia con el lenguaje constitucional: en efecto, nuestra Ley Fundamental, cuando regula el ejercicio de competencias por el Poder Ejecutivo supeditadas a la posterior aprobación del Congreso, hace referencia a las facultades de este poder para "desechar" los tratados y concordatos celebrados (art. 75, inc. 22), "suspender" la vigencia del estado de sitio declarado durante su receso (art. 75, inc. 29°), o "revocar" la intervención federal decretada (art. 75, inc. 31), utilizando expresiones que denotan de manera inequívoca la intención invalidante del Poder Legislativo, en un sentido que en modo alguno se traduce en la ley 24.714. En definitiva, cuando la ley emplea determinados términos, la regla más segura de su exégesis es la de considerar que ellos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, pues el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 299:167; 304: 1795, 1820; 314:458, 1849; 315:727, 1256; 316:2732; 318:198, 1012, entre otros).

13) Que, además, la conclusión que antecede cuenta con el decisivo sustento de la tradición parlamentaria de la República, la cual demuestra que cuando el Congreso de la Nación decidió privar de todo efecto a un texto legal anterior, la ley respectiva no se limitó a una mera derogación, sino que expresamente declaró la nulidad de la norma precedente y reguló pormenorizadamente las diversas situaciones que pudieron presentarse al amparo del régimen anterior, para desconocerles efectos jurídicos (conf. ley 23.040).

Si la inconsecuencia ni la imprevisión pueden presumirse en el legislador según una reiterada expresión de esta Corte, no puede racionalmente aceptarse que la derogación establecida en el art. 25 de la ley 24.714 ha implicado privar de efectos a las relaciones jurídicas reguladas por los decretos 770/96 y 771/96 mientras estos textos estuvieron en vigencia, pues dicha consecuencia exigiría una derogación calificada en los términos señalados que no fue utilizada en el caso, a diferencia de aquellos otros supuestos en que -como

el mencionado precedentemente- cuando el Congreso tomó la decisión de derogar con efectos retroactivos lo hizo mediante una expresa declaración en tal sentido.

No otro, pues, es el sentido que cabe asignar al acto legislativo de derogar como ratificación tácita, el cual ha subrayado esta Corte -en un asunto en el que también se invocaba un vicio del texto derogado- en el pronunciamiento de Fallos: 307:338 (voto disidente de los jueces Belluscio y Fayt), al afirmarse que "(e)sas derogaciones, modificaciones, suspensiones y prórrogas carecerían de sentido si no se hubiese partido de la base de que las leyes de facto continúan en vigencia en tanto el Congreso no disponga lo contrario".

14) Que, además, la conclusión obtenida precedentemente cuenta con el apoyo de los antecedentes parlamentarios de la ley 24.714, cuya consulta es de utilidad para esclarecer el sentido y alcance de esa disposición legal (Fallos: 182:486; 296:253; 306:1047; 317:1505) en la inteligencia de cumplir con una regla primordial en la interpretación de un texto de esa naturaleza, cual es asignar pleno efecto a la voluntad del legislador. En ese sentido, no faltaron en el cuerpo deliberativo propuestas tendientes al rechazo de los decretos, si bien finalmente prevaleció el criterio contrario. Así, un ejemplo de la primera orientación se encuentra en la intervención de la diputada Carca, quien bregó por la invalidez de las normas de necesidad y urgencia cuestionadas (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, reunión 37a., del 2 y 3 de octubre de 1996, pág. 3216). También el diputado Villalba expresó una "...primera gran disidencia" de su bloque con relación al dictamen de la mayoría en el que se proponía la derogación de los decretos impugnados. Durante el debate de la ley, este diputado propuso expresamente la declaración de la nulidad absoluta de los decretos, a fin de que no se vieran reducidas las asignaciones durante los meses a transcurrir entre su dictado, y la entrada en vigencia de la ley (pág. 3212). Dicho planteo fue reiterado al ser considerado en particular el artículo referente a la

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

derogación, pero finalmente no fue aceptado por la comisión (pág. 3232) y el proyecto fue aprobado según la redacción original, aspecto sobre el cual no sufrió alteraciones en la cámara revisora. Quedó plasmada en consecuencia la intención de reemplazar un régimen por otro similar, sobre la base de la implícita pero inequívoca convalidación de los decretos en cuestión.

15) Que, en el caso, la ley 24.714 -en las condiciones de vigencia derivadas de su promulgación, mencionadas en el considerando precedente- no ha merecido reproche constitucional alguno por parte del actor, cuestión que pudo haber introducido al contestar el traslado del recurso extraordinario (el 12 de noviembre de 1996; fs. 95/109). En consecuencia, toda vez que las disposiciones de la citada ley reflejan de manera inequívoca la voluntad convalidatoria del órgano estatal llamado por la misma Constitución a expedirse sobre el valor de las normas anteriormente dictadas por el Poder Administrador, corresponde desestimar la tacha articulada respecto de éstas últimas mediante la presente acción de amparo, pues esta Corte no puede dejar de atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión, aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario (Fallos: 298:33; 301:693; 304:1649 y 1761; 308:1087; 310:670 y 2246; 311:870 y 1810; 312:555 y 891, entre muchos otros).

En atención al modo como se resuelve resulta innecesario expedirse sobre los restantes agravios deducidos.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda. Sin costas en razón de la naturaleza de la cuestión debatida. Notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - GUILLERMO A. F. LOPEZ.  
ES COPIA