

ELENA FERNANDEZ ARIAS y OTROS v. JOSE POGGIO —SUCESIÓN—

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestión federal. Cuestiones federales simples. Interpretación de la Constitución Nacional.

Procede el recurso extraordinario fundado en que las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 infringen los arts. 95 y 67, inc. 11, de la Constitución Nacional; y, además, en que el fallo de la Cámara Paritaria es arbitrario y violatorio, de los arts. 16 y 18.

CAMARAS PARITARIAS DE ARRENDAMIENTOS RURALES.

Las cámaras paritarias de arrendamientos rurales son órganos administrativos que ejercen atribuciones de tipo jurisdiccional.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

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 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, fundamen-

(1) 19 de setiembre.

(2) 19 de setiembre.

tales intereses colectivos de contenido económico y social, los que de otra manera sólo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

La Corte Suprema ha resuelto, en numerosos fallos, 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.

Esa doctrina, tendiente a adecuar el principio de la división de poderes a las necesidades vitales de la Argentina contemporánea y delinear el ámbito razonable del art. 95 de la Constitución Nacional, se apoya, implícitamente, en la idea de que ésta 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.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Generalidades.

La doctrina según la cual es válida la creación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, no supone la posibilidad de un otorgamiento incondicional de tales atribuciones. La actividad de esos órganos se encuentra sometida a limitaciones de jerarquía constitucional que no es lícito transgredir, entre las que figura, ante todo, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente.

Así, regímenes del carácter del creado por las leyes 13.246, 13.987 y 14.451 dejan de ser válidos cuando, confrontados con las normas básicas del ordenamiento jurídico, resulta evidente que las infringen, en vez de acatarlas o a lo sumo adaptarlas respetando su esencia.

CONSTITUCION NACIONAL: Control de constitucionalidad. Facultades del Poder Judicial.

El alcance que el *control judicial* de las resoluciones jurisdiccionales de órganos administrativos necesita poseer para que sea legítimo tenerlo por verdaderamente *suficiente*, no depende de reglas generales u omnicomprendivas sino que ha de ser más o menos extenso y profundo según las modalidades de cada situación jurídica, lo que obliga a examinar en cada caso los aspectos específicos que singularizan a la concreta materia litigiosa.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Si bien la Corte Suprema ha admitido la actuación de cuerpos administrativos con facultades jurisdiccionales, 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.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Generalidades.

En una situación jurídica que supone litigios entre particulares atinentes a sus derechos subjetivos privados (desalojo del arrendatario fundado en el art. 3º, incs. d) y g) de la ley 14.451), *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 po-

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

testad 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. 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. Una interpretación contraria sería violatoria del art. 1 de la Constitución Nacional que, en supuestos como el del caso, garantiza a los habitantes del país el derecho a ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia; y también del principio de la división de los poderes, cuya adecuación a las necesidades de la vida contemporánea no autoriza un total desposeimiento de atribuciones en perjuicio del Poder Judicial.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Principios generales.

Si las disposiciones que gobiernan el caso impiden a las partes tener acceso a una instancia judicial propiamente dicha, como lo hacen las leyes 13.246, 13.97, y 14.451, existe agravio constitucional originado en privación de justicia. Pues ésta se configura toda vez que un particular, no obstante hallarse protegido por la garantía del art. 18, queda sin juez a quien reclamar la tutela de su derecho, sea que ello ocurra porque declinen su intervención todos los jueces en conflicto, o en virtud de la derogación de las normas que creaban los tribunales competentes para entender en la causa, o —como acontece con las leyes mencionadas— a raíz de preceptos legales que lisa y llanamente excluyen la debida intervención judicial

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Procedimiento y sentencia.

Aun cuando el art. 18 de la Constitución Nacional no requiere multiplicidad de instancias, impone una instancia judicial al menos, siempre que estén en juego derechos, relaciones e intereses como los debatidos en un juicio de desalojo del arrendatario, fundado en el art. 3º, incs. d) y g) de la ley 14.451, los que no pueden ser totalmente sustraídos al conocimiento de los jueces ordinarios sin agravio constitucional.

DIVISION DE LOS PODERES.

Ningún objetivo político, económico o social tenido en vista por el Poder Legislativo, cualquiera sea su mérito, alcanzaría a justificar la total sustracción al conocimiento de los jueces ordinarios del juicio en que se debate el desalojo del arrendatario, fundado en el art. 3º, incs. d) y g) de la ley 14.451. Porque, si bien el principio de la división de los poderes puede y precisa ser adecuado a las necesidades de la vida contemporánea en la medida que lo toleren las normas constitucionales, no cabe convalidar la violación a la esencia de ese principio que comporta el total desposeimiento de atribuciones del Poder Judicial consumado por las leyes 13.246, 13.897 y 14.451.

DIVISION DE LOS PODERES.

Admitir la legitimidad de las leyes 13.246, 13.897 y 14.451, en cuanto comportan el total desposeimiento de atribuciones del Poder Judicial, importaría tanto como autorizar la supresión o cuando menos la omisión del principio de la división de los poderes, sin cuya vigencia la forma republicana de go-

bierno queda sin base que la sustente y, en consecuencia, las funciones estatales resultan potencialmente desquiciadas con el consiguiente desamparo de las libertades humanas.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Principios generales.

O las leyes 13.246, 13.897 y 14.451, en cuanto no admiten revisión judicial de la resolución administrativa, 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.

CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.

Es falsa y debe ser desechada la idea de que la prosperidad general, buscada a través de los medios del art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, constituye un fin cuya realización autoriza a afectar los derechos humanos o la integridad del sistema institucional vigente.

El desarrollo y el progreso no son incompatibles con la cabal observancia de los arts. 1 y 28 de la Constitución Nacional, sino que, por el 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.

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad.

La organización de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, establecida por las leyes 13.246, 13.897 y 14.451, en cuanto no admite control judicial suficiente de las resoluciones de esos tribunales administrativos, es violatoria de los arts. 18 y 95 de la Constitución Nacional.

DIVISION DE LOS PODERES.

El pensamiento profundo que traducen la norma del art. 95 de la Constitución Nacional y las que se le vinculan —entre otras, las de los arts. 1, 23, 29, 94, 67, inc. 11 y 100 de la Ley Fundamental— 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. 1 y afines de la Constitución Nacional— (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

DIVISION DE LOS PODERES.

El Poder Judicial, cuyo organismo supremo es la Corte, ha de velar por la supremacía de los principios constitucionales. En consecuencia, aduciéndose en el caso que las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 transgreden el principio de separación de los poderes, corresponde que el Tribunal decida que el Poder Ejecutivo no puede ejercer funciones 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, transfirién-

dolas al Poder Ejecutivo en evidente transgresión constitucional (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

CONSTITUCION NACIONAL: Control de constitucionalidad. Facultades del Poder Judicial.

A la Corte Suprema incumbe decidir cuál es el alcance del art. 95 de la Constitución Nacional, del art. 18, y, en todo caso, establecer hasta qué límite podrá hacerse una interpretación amplia del art. 95 sin transgredir su claro y categórico sentido (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Principios generales.

El art. 95 de la Constitución Nacional guarda una relación íntima con el 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. No obsta a ello 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 Código Civil), aún 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 (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

DIVISION DE LOS PODERES.

Los arts. 46 de la ley 13.246 y 1º y 2º de la ley 13.897 fueron sancionados 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. Por ello resultan más claros en su doctrina de privar al Poder Judicial de funciones que le son propias, para entregarlas al Poder Ejecutivo, a pesar de que el art. 90 de dicha Constitución reproducía el 95 de la de 1853 (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Leyes nacionales. Comunes.

Los arts. 46 de la ley 13.246, 1º y 2º de la ley 13.897, y 26 de la ley 14.451, son inconstitucionales desde que reservan la decisión de las cuestiones entre arrendadores y arrendatarios —esencialmente contractuales y de derecho común— a un organismo administrativo —cuyos componentes no poseen título habilitante en derecho, y, careciendo de inamovilidad que asegure su independencia, no tienen el carácter de jueces naturales en el sentido constitucional—, sin otra revisión judicial que el recurso extraordinario, el cual posibilita sólo un aspecto de esa revisión (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Procedimiento y sentencia.

Aun cuando el art. 95 de la Constitución Nacional fuese interpretado con amplitud 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.

Las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 se apartan totalmente de esta inexcusable condición (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

PROVINCIAS.

Toda explicación teórica que conduzca a sustraer de los jueces provinciales la aplicación del derecho común, no conseguiría sino transgredir los principios contenidos en los arts. 67, inc. 11, 5°, 104 y 105 de la Constitución Nacional. Así debe considerarse la decisión que admite la intervención de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos Rurales, en virtud de las disposiciones de las leyes 13.246, 13.897 y 14.451, en un juicio en que se discuten cuestiones esencialmente contractuales y de derecho común entre arrendador y arrendatario (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

PROVINCIAS.

El art. 67, inc. 11, y sus correlativos 100, 104 y afines de la Constitución Nacional, reconocen una profunda raíz histórica en defensa de las autonomías provinciales (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.

El art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional 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 inciso 16 no puede confundirse con la legislación común del inciso 11, como es la contemplada en las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

CAMARAS PARITARIAS DE ARRENDAMIENTOS RURALES.

Las normas de las leyes 13.246, 13.897 y 14.451, en cuanto se refieren a la actuación de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos Rurales, no constituyen legislación especial temporaria y de emergencia, como las dictadas en uso de la potestad contenida en el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, para reprimir el agio o, por aplicación del art. 67, inc. 17, para conceder amnistías generales (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

LEGISLACION COMUN.

Si cada vez que se invoque una circunstancia excepcional para fundar la sanción de una ley, o, aun, cada vez que realmente exista, se estuviese fuera del art. 67, inc. 11, de la Constitución Nacional, 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 de la sanción de leyes fundadas en hechos excepcionales (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

LEY: Principios generales.

Las soluciones legislativas sancionadas al margen de la Constitución perturban cada vez más intensamente 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 (Voto de los Señores Ministros Doctores Don Luis María Boffi Boggero y Don Pedro Aberastury).

DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL**Suprema Corte:**

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. Buenos Aires, 15 de julio de 1960. — *Ramón Lascano*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 19 de setiembre de 1960.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Poggio, Marta Del Campo de; Poggio, José Víctor, y Saavedra, D.ª María Josefina Poggio de, en la causa Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio, José (sucesión)”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de fs. 303/307, 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 (fs. 269), que ordenaba a la parte demandada “entregar el predio cuestionado”, se dedujo recurso extraordinario (fs. 309/310), el que ha sido denegado (fs. 312/315), con motivo de lo cual fué interpuesta la presente queja.

2º) Que los principales agravios expuestos por el recurren-

te, como fundamento de la apelación extraordinaria que intenta, son los que siguen: a) las leyes 13.246, 13.897 y 14.451 infringen lo preceptuado 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 Sr. Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto a fs. 309/310 de los autos principales.

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: 233: 83 y los allí citados).

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 (véase Fallos: 199: 483, págs. 524 y 536), los que de otra manera sólo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos (LANDIS, JAMES M., *The Administrative process*, ed. 1950, págs. 1, 6 y sigtes.).

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, pág. 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 cincuenta 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: 193: 408; 240: 235; 244: 548; 245: 351, entre otros).

10º) 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

previsora de los intereses de la comunidad en las progresivas etapas de su desarrollo (doctrina de Fallos: 178: 9, pág. 23).

11º) 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: 129: 405; 198: 142);

b) clasificación y aforo de mercaderías (Fallos: 156: 100);

c) cuestiones litigiosas referentes a accidentes de trabajo (Fallos: 186: 337; 187: 79; 194: 317; 195: 50);

d) aplicación de la ley 11.317 por el Departamento Nacional del Trabajo (Fallos: 182: 157);

e) procedimientos de apremio seguidos en sede administrativa (Fallos: 190: 63; 192: 308);

f) decisiones sobre permisos en materia de derecho de reunión (Fallos: 156: 81; 190: 101);

g) régimen de faltas municipales (Fallos: 202: 524);

h) competencia del Tribunal Bancario de la ley 12.637 (Fallos: 199: 401);

i) facultades de la Comisión de Conciliación creada por el decreto-ley 32.347/44 (Fallos: 207: 346);

j) atribuciones de las cajas jubилatorias y del Instituto Nacional de Previsión Social (Fallos: 244: 548);

k) potestades jurisdiccionales de la autoridad aduanera (Fallos: 245: 351);

l) sanciones administrativas aplicadas por cajas jubилatorias (Fallos: 143: 271), la Prefectura General Marítima (Fallos: 148: 430), el Departamento Nacional del Trabajo (Fallos: 157: 386), la Aduana (Fallos: 176: 233), el Poder Ejecutivo Nacional conforme a las leyes 11.226, 12.591 y 12.160 (Fallos: 171: 366; 201: 428; 207: 90; 205: 17), la Dirección General de Ferrocarriles (Fallos: 167: 145), el Jefe de Policía de la Capital Federal o el de la Policía Federal (Fallos: 175: 311 y los allí citados; 237: 636; 241: 99; 243: 500, etc.), la Administración General de Impuestos Internos (Fallos: 191: 514), el Departamento del Trabajo de Santiago del Estero (Fallos: 198: 78), el Consejo Deontológico de Rosario (Fallos: 188: 394), etc.

12º) 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 de la Constitución Nacional), resulta evidente que las infringen, en vez de acatarlas o a lo sumo adaptarlas respetando su esencia.

13º) 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: 244: 548).

14º) 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: 244: 548). Y todo ello, como es natural, obliga a examinar, en cada caso, los aspectos específicos que singularizan a la concreta materia litigiosa.

15º) Que, con arreglo a este criterio, se hace necesario destacar las particularidades que distinguen al 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, incisos 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 guarda con él relación sustancial alguna.

16º) 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 acreditan los fallos que versan sobre las facultades de: a) el Departamento del Trabajo de la Provincia de

Buenos Aires, que intervenía en cuestiones relativas a accidentes del trabajo, de acuerdo con la ley local 4548 (Fallos: 186: 337; 187: 79; 194: 317; 195: 50, etc.); b) el Tribunal Bancario a que se refiere la ley 12.637 (Fallos: 199: 401); c) el Departamento Nacional del Trabajo, al que se dió participación, como “tribunal de primera instancia”, en asuntos concernientes a la ley 11.317, incorporada a los códigos Civil y Penal (Fallos: 182: 157); d) la Comisión de Conciliación creada por el decreto-ley 32.347/44 (Fallos: 207: 346).

17º) 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 supeditado 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: 187: 79), estimándose imprescindible el otorgamiento de “recurso u ocurso subsiguiente ante los jueces del Poder Judicial” (Fallos: 195: 50), en la inteligencia de que, a falta de él, el régimen dejaría de ser congruente “con los derechos y garantías constitucionales” (Fallos: 207: 346). Y en la breve pero importante sentencia de Fallos: 199: 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 segunda instancia que es la propiamente judicial y que obvia, por ello, el carácter administrativo del tribunal de primera instancia” (considerando 3º).

18º) 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: 164: 344 y 187: 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 controversias entre particulares”, con posible exclusión de ciertos diferendos laborales (*The Constitution of the United States*, ed. 1929, t. III, pág. 1655). Esta aseveración, por otra parte, coincide con la que funda las soluciones prevalentes en la jurisprudencia (*Corpus Juris Secundum*, ed. 1956, t. 16, pág. 868, notas 77 a 79. Véase también *Administrative Procedure Act* de 1946; y A. y S. Tuxc, *Le système constitution-*

nel des Etats-Unis d'Amérique, ed. 1954, págs. 478 y sigtes.; DAVIS, KENNETH CULP, *Administrative Law Treatise*, ed. 1958, t. 4º).

19º) 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: 205: 17; 245: 351). La mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie ha de tenerse por imperativas.

20º) 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 ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia (Fallos: 193: 135; 209: 28; 246: 87, considerando 9º). 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 ocurra con motivo de situaciones contradictorias como la contemplada en Fallos: 193: 135 (en igual sentido: Fallos: 178: 333; 179: 202; 234: 382; 237: 285, etc.), o en virtud de la derogación de las normas que creaban los tribunales competentes para entender en la causa (Fallos: 234: 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: 129: 405, considerando 2º; 184: 162, considerando 3º; 205: 17, considerando 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.

21º) 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.

22º) 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 al 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 edifi-

carlo sobre el desprecio o el quebranto de las instituciones.

23º) 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.

24º) Que ello hace innecesario considerar en esta causa los demás agravios formulados por el apelante, en referencia al art. 67, inciso 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 Sr. Procurador General, se revoca la sentencia apelada de fs. 303/307 y se deja sin efecto lo actuado en la causa.

BENJAMÍN VILLEGAS BASAVILBASO —
ARISTÓBULO D. ARÁOZ DE LAMADRID
— LUIS MARÍA BOFFI BOGGERO (*en disidencia de fundamentos*) —
JULIO OYHANARTE — PEDRO ABERASTURY (*en disidencia de fundamentos*) — RICARDO COLOMBRÉS.

DISIDENCIA DE FUNDAMENTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES
DON LUIS MARÍA BOFFI BOGGERO Y DON PEDRO ABERASTURY

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 permanen-

tes dan sentido a su letra y a su espíritu. En efecto: ya el art. 7 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 fué 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 HUXXEUS, Santiago de Chile, 1891, II, págs. 221 y sigtes.). 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, aún 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 artículos: 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 artículos 94 y otros del capítulo I, Sección Tercera: *Del Poder Judicial*, y con el capítulo 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. 1 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*, 2ª ed., vol. I, libro 11, cap. VI, pág. 220). Es cierto que en numerosas oportu-

nidades 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, aún 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 contraría 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: 12: 134: “La Corte Suprema es el Tribunal en último resorte 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 primer capítulo de la sección tercera, 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.

6º) 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

puena. Es precisamente por ello que uno de los suscriptos ha expuesto en Fallos: 244: 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 sí o mediante resoluciones emanadas de organismos que actúen en su órbita, realice «funciones judiciales» (art. 95 de la Constitución Nacional; GONZÁLEZ, JOAQUÍN V., *Manual de la Constitución Argentina*, nº 184). Este 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, pág. 343 y sigtes.)".

7º) 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 Código Civil), aún 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.

8º) Que a mérito de lo expuesto en el considerando 6º, tanto en el orden nacional cuanto en el de esta Ciudad o en el de las 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. 3º y decreto-ley 15.374/56 (ratificado por ley 14.467), art. 4º; ley 14.394, art. 50; ley 3975, arts. 32 y 34; decreto-ley 6666/57 (ratif. por ley 14.467), arts. 24 al 28; ley 2372, Cód. Proc. Criminal, art. 30; decreto-ley 8126/57 (ratif. por ley 14.467): arts. 1º, 2º y 3º; decreto-ley 19.697/56 (ratif. por ley 14.467): arts. 10 al 18; ley 14.878: arts. 28 y 29; ley 11.570, art. 6º y ley 14.455, art. 37, etc., etc.

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; ley 4548 (art. 5º) de la Pcia. de Córdoba.

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).

9º) Que esto no acontece en el caso de los artículos 46 de la ley 13.246 y los arts. 1º y 2º de la ley 13.897, que dicen textual-

mente: "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 terna 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 inmediatez, gratuidad, sencillez y celeridad de los trámites".

A su vez, el art. 1º de la ley 13.897 (B. O. 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. 2º, ley 13.897, estrechamente vinculado al anterior, dice: "Sustitúyese el art. 4 de la ley 13.246 por el siguiente: Las Cámaras Regionales deberán dictar pronunciamientos dentro de los noventa días. Sus decisiones serán apelables en relación dentro de los quince días de notificadas, para ante la Cámara Central, quien deberá fallar, en definitiva, en el plazo de sesenta 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 obscuridad 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 sesenta 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, de 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”.

10º) 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: 243: 357, entre otros). Sus integrantes deciden, como si fuesen jueces, en contiendas sustancialmente contractuales (Fallos: 234: 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.

11º) Que los integrantes de esos organismos, además, son designados y removidos por el Poder Ejecutivo, no ostentando, así, la garantía de inamovilidad que aseguren su independen-

cia, 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*, nº 78). Tampoco poseen título habilitante en derecho para ejercer una función jurídica como la que les asignan las normas impugnadas.

12º) Que aún 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: 235: 369 y 233: 83. En este último se consideran “aplicables los argumentos expuestos” en fallos donde se sostuvo la constitucionalidad de las cámaras paritarias.

13º) 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.

14º) 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: 243: 357; 240: 144; 238: 67; 237: 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: 137: 303; 138: 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), reservándoles 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.

15º) 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 inciso 11 del artículo 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, pág. 782).

16º) Que el art. 67, inc. 16, no puede fundar una decisión en contrario. Sin similar en la Constitución norteamericana, proviene de ALBERDI (art. 67, inc. 3, 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 vió, categórica.

17º) 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: 241: 207;

235: 19 y otros). También se ha dicho que las leyes de arrendamiento 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: 243: 276) o, por aplicación del art. 67, inc. 17, para conceder amnistías generales (Fallos: 245: 455). Además, admitiendo las circunstancias excepcionales que habrían promovido la sanción de las normas impugnadas, cabe decir que el carácter referido no es por sí solo 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: 245: 200 y 571 y otros), no obstante el evidente carácter excepcional o de emergencia que las 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: 235: 56 y 237: 179) y de forestación (236: 318 y otros).

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 estuviese 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: 171: 348 se halla garantizado plenamente con este 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.

18º) 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. 1, 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, inc. 11, tal como se ha recordado en el párrafo anterior. Y cuando declaró 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: 245: 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, nº 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: 243: 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*”.

19º) Que las conclusiones precedentes no importan juicio acerca de la forma como han actuado los integrantes de organismos paritarios —si superando la falta de título 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 con-

veniente, 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 provisiones 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 elijan 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 descara tal cosa” (pág. 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” (pág. 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 dominantes en el procedimiento judicial (así como la libertad para apartarse también del molde interrogativo 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 enfrentan, 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 aún 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'' (págs. 447/448).

Cabe destacar que la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica ha sostenido en reiterados pronunciamientos el principio de la revisibilidad por los jueces, al menos en una instancia, de las resoluciones administrativas (355 U S 579; 358 U S 184; 360 U S 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 (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, año 1958, págs. 520 y sigtes.). El decreto-ley 868/57 de la Provincia de Buenos Aires instituye el fuero rural de esa provincia, habiéndose integrado la materia por el decreto-ley 21.209/57 y su decreto reglamentario, que lleva el número 22.987/57. Y, actualmente, mediante el decreto-ley 3739/58, 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 (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, año 1948, págs. 3445 y otras; año 1950, págs. 155 y otras; año 1955, págs. 943 y otras; año 1958, págs. 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.

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

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

Por lo tanto, habiendo dictaminado el Sr. Procurador General, se declara la inconstitucionalidad de los arts. 46 de la ley 13.246, 1º y 2º de la ley 13.897 y 26 de la ley 14.451, y, en consecuencia, se revoca la sentencia apelada.

LUIS MARÍA BOFFI BOGGERO — PEDRO
ABERASTURY.