

JORGE HORACIO GRANADA

LEY: Interpretación y aplicación.

La ley ha de interpretarse evaluando la totalidad de sus preceptos y de los propósitos que la animan, a fin de lograr su armonía con todas las normas del ordenamiento jurídico vigente, del modo que mejor concuerden con los principios y garantías de la Constitución Nacional.

HABEAS CORPUS.

Son facultades privativas de los poderes legislativo y ejecutivo las referentes a apreciar las circunstancias de hecho que tornan aconsejable la adopción del procedimiento de hábeas corpus, por lo cual la decisión de dichos poderes que instaura el estado de sitio no resulta revisable por los jueces.

ESTADO DE SITIO.

El estado de sitio es un arma de defensa extraordinaria que la Constitución ha puesto en manos de los poderes políticos de la Nación para que en épocas también extraordinarias puedan defenderse de los peligros que la amenazan tanto a ella como a los poderes que crea. Consiste en una legislación especial establecida en tiempos de paz para ser aplicada en los momentos de conmociones políticas y sociales o de ataque exterior como medio de asegurar el orden y la disciplina colectiva en resguardo del imperio de la Constitución y con ella el de la libertad y de las garantías individuales. Ello determina la necesidad de dar carácter excluyente al juicio del poder legislativo, o del ejecutivo en su caso, respecto del grado real de riesgo que importen las situaciones de emergencia que determinen tal declaración.

HABEAS CORPUS.

Dado el texto del art. 4º de la ley 23.098, lo que interesa es la legitimidad del acto mismo de declaración del estado de sitio. Esto es, excluido el examen de fondo —o sea el atinente a la apreciación de los hechos determinantes del acto—, resta el juicio que concierne a los requisitos de competencia y de forma en el cual queda incluido lo relativo no sólo a las modalidades extrínsecas de la ley o el decreto declarativos del estado de sitio, sino también a posibles requisitos sobre el contenido necesario del acto, como lo son el plazo expreso y la determinación del lugar.

ESTADO DE SITIO.

El carácter especialmente restrictivo del control de razonabilidad de los actos de arresto dispuestos por el Poder Ejecutivo, en virtud de las facultades emergentes del art. 23 de la Constitución Nacional, proviene de que la detención sin observancia de las formas legales ha sido prevista, clásicamente, como medio excepcional para frustrar conjuraciones y salvar el orden constitucional cuando los medios ordinarios pudieran ser insuficientes.

ESTADO DE SITIO.

En la limitación temporal de la suspensión de la libertad personal que importa el estado de sitio, se halla el punto de equilibrio entre la salvaguardia

del orden constitucional buscada mediante el remedio excepcional previsto por el art. 23 y la exclusión de las facultades extraordinarias que condena el art. 29 de la Ley Fundamental.

ESTADO DE SITIO.

El plazo que debe contener la declaración del estado de sitio resulta condición de validez del acto de suspensión de las garantías y, además, debe ser breve. Aun cuando las condiciones que dieron lugar a la declaración del estado de sitio se mantuviesen en el tiempo, la fijación de un corto lapso a la vigencia de aquél obliga a los poderes ejecutivo y legislativo a la discusión periódica de la medida, lo cual se compece con los sanos principios que deben imperar en un gobierno republicano y representativo.

HABEAS CORPUS.

No puede estimarse carente de motivación asertiva acerca de la relación entre el arresto del beneficiario del hábeas corpus y las causas del estado de sitio, ya que si bien la restricción a la libertad que el interesado sufre actualmente emana del decreto 2069/85, que estableció el estado de sitio y del N° 2070/85 que dispuso su detención en virtud de las facultades propias del Poder Ejecutivo, tampoco cabe olvidar que el decreto 2049/85, al cual se remite como necesario antecedente el decreto 2069/85, expresa de manera inequívoca que se dispone el arresto de quienes se habrían concertado para atentar contra el orden constitucional y entre los sujetos de la orden de arresto figura el accionante.

LEY: Vigencia.

El decreto 2049/85 puede ser invocado como norma vigente, pues con arreglo a los considerandos del decreto 2070/85 resulta que, ante la discusión ocasionada sobre la validez del primero, fue propósito del segundo ratificarlo o perfeccionarlo lo cual disipa toda duda acerca de su validez y vigencia actuales en cuanto integrativo del complejo de normas que constituyen los decretos 2069 y 2070/85.

ESTADO DE SITIO.

El Poder Ejecutivo no necesita probar judicialmente el fundamento de las decisiones que motivan el acto de arresto, ya que se trata de un poder político limitado que no envuelve la competencia necesaria para condenar o aplicar penas; presupone la obligación del Presidente de poner a los detenidos a disposición de los jueces cuando existen indicios vehementes de su culpabilidad para que aquéllos los juzguen y condenen, con lo cual se contempla el orden público que sirve de fundamento a la declaración del estado de sitio y se obtiene el castigo de los culpables. Cuando no existen aquellos

indicios vehementes de culpabilidad o cuando los que se creían tales se han desvanecido y así lo declaran los jueces, el Presidente mantiene aquel poder y lo ejercita bajo su exclusiva responsabilidad, en mira de la paz y de la tranquilidad de la Nación confiado a sus previsiones, pero con las limitaciones impuestas por la Constitución Nacional.

ESTADO DE SITIO.

El Poder Ejecutivo Nacional tiene el derecho y el deber de investigar la violencia y el terrorismo, prevenir los atentados a la seguridad pública, resguardar la convivencia pacífica y el funcionamiento normal de las instituciones y contribuir al fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, el estado de sitio constituye un instrumento de la defensa del orden interno y autoriza al Congreso, y, en su receso, al Presidente, a disponer medidas de seguridad, librando a su discreción determinar su objeto y el área de aplicación, según la extensión o intensidad de la alteración del orden interno, la mayor o menor gravedad de ataque exterior, el grado y naturaleza de los hechos, en la forma y con los efectos que la propia Constitución determina (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

Los acontecimientos que justifiquen la adopción del estado de sitio deben ser de una gravedad que racionalmente obliguen al uso de las medidas defensivas, en sus aspectos preventivos o represivos, y pongan en riesgo inminente a las autoridades constituidas o a la Constitución. Su fundamento responde a la necesidad de poner en manos del Poder Político los recursos indispensables para reprimir o prevenir la grave alteración del orden o la seguridad pública —la situación excepcional o anómala— frente a la cual los recursos ordinarios para garantizar el orden y la paz pública sean, a criterio del Congreso, o en su caso del Poder Ejecutivo, insuficientes o impotentes (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

El estado de sitio es una medida de seguridad preconstituida para la crisis, y por tanto, un recurso excepcional para circunstancias excepcionales, que la propia Constitución limita, toda vez que proporciona a la autoridad ejecutiva poderes superiores a los ordinarios que sólo temporariamente deben quebrantar el equilibrio entre las prerrogativas gubernamentales y las inmunidades personales (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

La declaración del estado de sitio por las causales del art. 23 de la Ley Fundamental no es susceptible de revisión por los jueces, en cuanto cuestión

política en que el juicio prudencial del Congreso y del Ejecutivo es necesario y final para alcanzar los objetivos de la Constitución. Pero, en cambio, sí está sujeta al control jurisdiccional la aplicación concreta de los poderes de excepción del Presidente sobre las garantías constitucionales, control que debe desarrollarse hasta donde convergen sus competencias y los valores de la sociedad argentina confiados a su custodia (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

El control de razonabilidad se funda en la adecuación de causa y grado entre las restricciones impuestas y los motivos de excepción. Dicho control es un deber del Poder Judicial, en especial de la Corte Suprema como tribunal de garantías constitucionales, pero es impuesto en interés del buen orden de la comunidad y del propio órgano político (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

El ejercicio del contralor de razonabilidad debe ser realizado respetando la naturaleza del poder atribuido por el art. 23 de la Constitución Nacional para arrestar a las personas, el cual, no está subordinado a la existencia de indicios vehementes de culpabilidad en orden a la comisión de un delito, y no se altera por la circunstancia de que así lo hayan declarado los jueces (Voto del doctor Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

Se debe configurar una situación claramente irrazonable o arbitraria para que el Poder Judicial pueda rever los arrestos dispuestos por el Poder Ejecutivo, en virtud del estado de sitio, ya que una distinta decisión importaría exceder el contralor relativo de la razonabilidad del acto del Poder Ejecutivo con menoscabo a la esfera de reserva que le confiere la Constitución Nacional (Voto del doctor Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

La decisión por la cual se declara el estado de sitio —el que cumple una función útil, está destinado a preservar y no suprimir el imperio de la Constitución— no es revisable judicialmente. Sí, en cambio, es admisible el control de razonabilidad del ejercicio concreto de las facultades que en esa situación se asignan al Poder Ejecutivo (Voto del doctor Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

El Poder Ejecutivo no ha excedido los límites de la declaración del estado de sitio al disponer la detención del recurrente, como forma de precaución

para prevenir la agudización del “estado generalizado de perturbación de la tranquilidad pública”, obrando dentro del marco de razonabilidad. Ello es así, pues la restricción a la libertad que el recurrente sufre actualmente emana del decreto 2069/85 que declaró el estado de sitio y del 2070/85 que dispuso su detención. Por lo demás, en el decreto 2049/85, necesario antecedente del decreto 2069/85 se enunciaron los motivos del arresto (Voto del doctor Carlos S. Fayt).

ESTADO DE SITIO.

El control de razonabilidad abarca la apreciación de circunstancias concretas a partir de las siguientes pautas: a) relación existente entre la garantía afectada y los motivos que determinaron el estado de sitio; b) proporcionalidad entre el acto restrictivo y los fines perseguidos con la declaración de aquel estado; c) obligación del Poder Ejecutivo de brindar a los jueces en cada caso información suficiente sobre las causas que originaron la medida que se cuestiona; d) consideración de la situación fáctica y jurídica existente al momento de resolver las actuaciones. La esencia del control de razonabilidad regulado por estos principios radica, pues, en una adecuada comparación entre la magnitud del gravamen que se pretende reparar con el hábeas corpus y los hechos invocados en la causa para justificar la restricción impugnada. Para efectuar esta valoración adquieren particular relevancia la precisión de los informes suministrados por las autoridades competentes, los antecedentes del beneficiario, la duración de la medida restrictiva y el tiempo durante el cual se haya negado el derecho de opción a la persona afectada (Disidencia del doctor Augusto César Belluscio).

ESTADO DE SITIO.

El órgano político está obligado, frente a los requerimientos de los jueces competentes, a una aserción inequívoca en cada caso concreto, a fin de que éstos puedan respetar sin controversia la esfera de reserva del Poder Ejecutivo. Esa información, que hace aplicable el estado de excepción respecto de cada persona privada de libertad, importa para los dos poderes, Ejecutivo y Judicial, asumir su propia pero complementaria responsabilidad en la defensa del orden en la comunidad (Disidencia del doctor Augusto César Belluscio).

HABEAS CORPUS.

Se ha imposibilitado el ejercicio del control de razonabilidad admitido por el art. 4, inc. 2, de la ley 23.098 en el caso en que los informes se reducen a la nota del Ministro de Defensa, quien se remitió a los elementos agregados a una causa en trámite ante la Justicia Nacional en lo Criminal y

Correccional Federal, los cuales no pudieron ser compulsados por el juez de primera instancia actuante en esta causa en razón del secreto sumarial, pero que no han servido para decretar medida concreta alguna en el proceso penal. Ello es así, pues no se ha cumplido la obligación de suministrar el informe conciso de las causas del arresto del recurrente a disposición del Poder Ejecutivo (Disidencia del doctor Augusto César Belluscio).

ESTADO DE SITIO.

No se trata de que el Poder Ejecutivo esté obligado a contar con elementos de juicio de los cuales resulte la semiplena prueba o indicios vehementes de existencia de delito penal —requerimiento que contrariaría las facultades derivadas del art. 23 de la Constitución, puesto que limitaría su aplicación a los procesados, haciéndolas inocuas— sino de que suministre a los jueces los informes que éstos le requieran, de los cuales surja que la excepcional medida de privar de la libertad a un ciudadano sin causa judicialmente demostrable se aplica sobre la base de elementos de juicio suficientemente serios para sospechar su vinculación con los hechos que han dado lugar a la declaración del estado de sitio (Disidencia del doctor Augusto César Belluscio).

DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

Suprema Corte:

El recurso extraordinario del que se me corre vista se dirige contra la sentencia de la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, que rechazó el recurso de hábeas corpus oportunamente interpuesto por la actora.

Relata el apelante que por medio del decreto 2049/85 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la detención del Mayor Jorge Horacio Granada, así como también la investigación de los hechos que allí se aluden.

Posteriormente, continúa señalando, fueron dictados los decretos 2069/85 y 2070/85, el primero de los cuales declaró formalmente el estado de sitio en todo el territorio Nacional y el segundo dispuso nuevamente la detención del beneficiario, invocando, esta vez, las facultades otorgadas al Presidente por el art. 23 de la Constitución Nacional.

I

En el escrito inicial destinado a impugnar esas medidas se cuestionó tanto la legitimidad del estado de sitio como la razonabilidad de la detención. El primero de dichos planteos, fue rechazado por el juez de primera instancia, quien admitió el segundo, por considerar que no existía relación entre la situación que motivó la declaración de estado de sitio y las razones alegadas para ordenar la detención.

Habida cuenta de que el agravio relativo a la legitimidad de la declaración del estado de sitio no se mantuvo en las siguientes instancias, la cuestión a resolver en ésta se limita a la determinación de los alcan-

ces de las facultades del Poder Judicial para examinar la medida dispuesta por el Poder Ejecutivo.

Si bien el escrito en que se dedujo dicho recurso no exhibe la precisión deseable para un planteo de esta naturaleza, entiendo que la apelante propone una interpretación del texto del art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098, según la cual, el control de la correlación entre la orden de arresto y la situación que dio origen a la declaración del estado de sitio supone que, en cada caso, el Poder Ejecutivo debe definir concretamente las razones por las cuales fue ordenada la detención, y eventualmente acreditar su veracidad, de modo tal que los jueces puedan luego examinar, según su propio criterio, si se justifica o no la medida dictada.

A mi juicio, la tesis sustentada por el recurrente se apoya en un análisis focal, que parte de la consideración aislada del texto del referido inciso, desvinculándolo del resto del ordenamiento jurídico y que, además, desatiende la larga elaboración jurisprudencial y doctrinaria, que permite arribar a una inteligencia coherente con la forma en que la Constitución define la misión del órgano judicial cuando se trata de revisar los actos de los otros poderes.

A mi modo de ver, las dos notas básicas de nuestro sistema constitucional que se vinculan más estrechamente con el tema en análisis son, por un lado, el principio general que hace derivar la legitimidad de toda autoridad de la voluntad popular y, por el otro, el que sustenta todas las disposiciones que crean límites tendientes a evitar la formación de poderes omnímodos.

Dicho de otra manera: todo poder proviene del pueblo, pero ese poder no puede ser ejercido en forma despótica, arbitraria o descontrolada.

Dentro del delicado sistema de balances y contrapesos que articula la Constitución, al Poder Judicial se ha atribuido el rol de custodio de los principios permanentes del sistema de convivencia adoptado y, para que sus miembros puedan cumplir con eficacia la misión encomendada, se ha procurado asegurar su independencia garantizándoles la inamovilidad en el cargo y la intangibilidad de sus remuneraciones.

En cambio, las atribuciones para dar solución a los problemas de la comunidad mediante normas generales y abstractas, o a través de decisiones concretas e individualizadas que atiendan de modo inmediato a la satisfacción del bien común, fueron conferidas a los órganos que se renuevan periódicamente por vía electoral, pues se entiende que ellos son los que van a expresar con más exactitud la voluntad popular, en las cambiantes circunstancias cotidianas.

Estas notas, que pongo aquí de relieve en forma muy sintética, resultan a mi juicio decisivas para entender la cuestión sometida a conocimiento de V.E.

No cabe duda de que la declaración del estado de sitio constituye un recurso jurídico previsto por la Constitución para situaciones de carácter excepcional, situaciones en las que los medios ordinarios resultan insuficientes para conjurar una amenaza grave que ponga en peligro la propia Constitución o la estabilidad de las autoridades legítimas.

Tampoco cabe duda de que el rol del Poder Judicial, como custodio de los grandes principios de convivencia, se mantiene vigente en esas épocas de excepción.

Pero un correcto enfoque de la cuestión nos obliga a contemplar simultáneamente los dos polos alrededor de los cuales ella se constituye y desarrolla. Uno, representado por la salvaguardia de la libertad individual. Plausible preocupación es la de preservar ese valor tan caro a la ideología de nuestra Ley Fundamental. Pero no hay que olvidar el otro polo, que consiste, nada más y nada menos, que en defender la vigencia de la Constitución y la estabilidad de las autoridades legítimamente constituidas.

Seccionado el vínculo, que relaciona el poder acrecido del Presidente con la perturbación que amenaza el ejercicio de la Constitución y de las autoridades por ella creadas, el estado de sitio pierde su razón de ser para convertirse en un instrumento de sumisión. Fue ese el atropello institucional que cometieron quienes se arrogaron las facultades excepcionales del art. 23 para destruirla o desvirtuarla.

Desde otro ángulo, el presidente, bajo el imperio de la Constitución, ve aumentados, es verdad, sus poderes ordinarios, pero ello es así

con la finalidad de defenderla, y, en este sentido, no sólo tiene el derecho de tratar de conjurar la amenaza que se cierne sobre el orden constitucional sino que tiene la obligación, el deber inexcusable, de ejercer las atribuciones que éste le brinda. Es más, una omisión en esta materia podría configurar un mal desempeño del cargo que lo haría caer en las previsiones del art. 45 de la Ley Fundamental.

Por esa misma razón los criterios para decidir si corresponde o no ejercer dichas atribuciones respecto de determinada persona entran dentro de la órbita de las facultades discrecionales del Presidente de la Nación.

El uso del término “discrecional” en forma directa, sin reticencias, no significa negar la posibilidad de un control de razonabilidad por parte del Poder Judicial sino afirmar que éste debe ser ejercido —anulando el acto— sólo cuando el campo de la discrecionalidad es excedido para caer en el de la arbitrariedad.

Si nos atenemos al uso empleado por nuestros tribunales, comprobaremos que, aun cuando resulta imposible, y quizás también inconveniente, eliminar totalmente su vaguedad, la expresión “control de razonabilidad” tiene un significado mucho más preciso de lo que parece a primera vista y, advertiremos, además, que a través de ella se hace referencia a una herramienta conceptual indispensable para la aplicación del ordenamiento jurídico.

Habida cuenta de que pretender formular una definición parece conducirnos necesariamente a una vía estéril y que, por otra parte, prestigiosos autores han intentado ya acotar su significado enumerando los diversos criterios de uso aplicados por los tribunales, me limitaré a poner de relieve que, cada vez que los tribunales en general y la Corte, en particular, han utilizado la referida expresión, se han cuidado de destacar que con ello no pretendían sostener que los jueces se encuentren facultados para sustituir las apreciaciones de los otros poderes sobre cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia, y que la actitud opuesta implicaría alterar el sistema de división y complementación de poderes que establece la Constitución.

Es posible verificar también que, cada vez que se invocó esa expresión para dejar sin efecto actos de otros poderes, se entendió que

éstos habían cometido algún tipo de exceso, desbordando los límites de sus facultades, regladas o discrecionales, para ejercerla en forma caprichosa, arbitraria o con fines discriminatorios o persecutorios.

El control de razonabilidad parece vincularse entonces con la misión anteriormente enunciada de custodiar la vigencia de los principios jurídicos básicos y permanentes, entre los que, se encuentra el desconocimiento de poderes omnímodos. Constituye uno de los recursos tendientes a evitar que las personas queden sometidas a un gobierno que entronice la arbitrariedad y del que, como lo ha dicho la Corte, “sólo cabe esperar la anarquía o la tiranía, con sus ominiosos, multiformes y esencialmente imprevisibles excesos represivos” (Fallos: 248:291).

Este es, a mi juicio, el alcance con que debe entenderse el art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098 y éste es también el significado que ha querido atribuirle el legislador, según se desprende del informe que acompañó al proyecto de ley, en cuanto expresa que el decreto que ordena la privación de libertad “debe guardar razonable relación con la autorización legal de que emana” para agregar más adelante: “Cuando el decreto que ordena la detención no guarda correlación con la declaración que lo autoriza, los jueces pueden y deben amparar al habitante por él afectado, lo que en idioma constitucional se ha dado en llamar control de razonabilidad”.

Considero pues, que la autorización a los jueces para comprobar la correlación entre la orden de detención y la situación que dio origen al estado de sitio se refiere a la posibilidad de que la facultad del art. 23, en vez de ser aplicada para afrontar un ataque exterior o una conmoción interior, fuera usada respondiendo a móviles personales, discriminatorios o persecutorios o que, por otras circunstancias concretamente referidas al caso, la orden de arresto aparezca como claramente irrazonable o arbitraria.

Los alcances de este control variarán según las condiciones de cada caso a analizar. No me parece prudente en este aspecto que nos aferremos a un catálogo cerrado que, sin duda, al cabo de un corto tiempo será desbordado por la realidad.

Considero oportuno, en cambio, destacar, con especial referencia al tema que es materia de estos autos, que el control judicial de razo-

nabilidad impone el juez la obligación de apreciar, en cada caso particular, todo el contexto en el que fue adoptada la decisión cuestionada y evaluar, entre otras cosas, la importancia del peligro potencial para la estabilidad de las instituciones que la declaración del estado de sitio pretende conjurar, y la magnitud o severidad de las restricciones a los derechos individuales que importen las medidas adoptadas, recordando siempre que el poder real de los tribunales reside básicamente en el prestigio que conquisten a través de la sabiduría, prudencia y responsabilidad de sus decisiones.

II

Sentada esta doctrina interpretativa sobre el art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098, corresponde pasar a considerar el agravio del apelante según el cual el auto de detención carecería de toda motivación razonable.

Cabe apuntar, al respecto, que el informe de fs. 25, remite a los fundamentos de los decretos 2069 y 2070/85, el primero de los cuales, a su vez, hace referencia a la situación que se trató de conjurar con el dictado del decreto 2049/85.

En los considerandos de esta última norma se afirma que la paz y la tranquilidad pública se han visto perturbadas por el accionar de sectores minoritarios, tendiente a crear un clima de desconfianza en los organismos del Estado.

Se describe ese accionar como consistente en llamadas anónimas que alertan sobre peligros inminentes, amenazas a personas determinadas, colocación de artefactos explosivos y se advierte que a través de ello se pretende fomentar una dicotomía entre las Fuerzas Armadas y la civilidad, en un momento en que ambas están realizando un esfuerzo común para consolidar definitivamente el régimen institucional y pluralista de la democracia.

Se agrega también que se ha detectado la existencia de un grupo de personas que actúa coordinadamente con un propósito de violencia contra las instituciones democráticas y el pueblo y que *existen graves presunciones de que las personas cuyo arresto se ordena se encuentran vinculadas a los hechos mencionados*. (El subrayado me pertenece).

Se justifica la detención como una medida tendiente a garantizar la vigencia del orden jurídico y defender a “la sociedad amenazada por un estado generalizado de perturbación de la tranquilidad pública, en grado tal de unidad y de concertación que exigen proteger el orden constitucional y la vida democrática”.

Por otra parte, en el decreto 2070/85 se afirma claramente que *la actitud de las personas incluidas en él atenta contra los propósitos de consolidar la paz interior, asegurar la tranquilidad y el orden públicos y preservar los permanentes intereses de la República.* (El subrayado me pertenece).

Como lo he puntualizado anteriormente, discernir si estas motivaciones son o no irrazonables, requiere la consideración de la medida que se cuestiona dentro del contexto en que fue adoptada.

Pienso, que resultaría demasiado ingenuo en nuestra época seguir creyendo que el quiebre de las instituciones obedece a una decisión casual, repentina, inesperada. Por el contrario, parece evidente que tales quebrantamientos se gestan a través de un cuidadoso proceso para el cual se cuenta ya con un verdadero “*Know how*”, desarrollado y enriquecido a través de una larga práctica.

Esta moderna tecnología no admite decisiones casuales ni espontáneas, sino perfectamente planificadas y que inician el proceso con el trabajo paciente de grupos, generalmente alejados del favor popular, que se dedican sistemáticamente a socavar lentamente el prestigio del sistema democrático.

Los atentados que son de dominio público y que, para dar un ejemplo, en un solo día provocaron la evacuación de setenta y seis mil estudiantes, no parecen responder a la acción individual y aislada de algún desequilibrado, sino a la obra perfectamente concertada de un grupo que procura crear un clima psicológico de inseguridad y la sensación de que el sistema democrático resulta incapaz de brindar a la población las garantías mínimas que requiere una convivencia civilizada.

Cabe destacar, como dato corroborante, que el explosivo utilizado en los atentados, trotyl, no es fácilmente accesible al público, como tampoco lo son los conocimientos para utilizarlo, todo lo cual revela también una capacidad económica y técnica que no es ordinaria.

En atención a estas circunstancias concretas, la afirmación por parte del Poder Ejecutivo (que se desprende del informe de fs. 25 y de los considerandos de los decretos antes analizados) según la cual, las personas cuyo arresto se ordena, entre quienes se encuentra el Mayor Granada, estarían vinculadas con los hechos descriptos, otorgan a mi juicio, suficiente motivación al acto impugnado.

No advierto, por otra parte, la presencia de alguna otra circunstancia relativa al beneficiario de esta acción que autorice a presumir que la orden de detención responda a un propósito ajeno a la situación por la cual se declaró el estado de sitio ni que encubra otro diferente del expresado, que pueda ser calificado de arbitrario, discriminatorio o persecutorio.

Quiero consignar, por lo demás, que esta opinión se refiere exclusivamente a las actuales circunstancias y que, como ya lo sostuviera la Cámara, la prolongación en el tiempo de la detención o la eventual atenuación o desaparición de las condiciones que motivaron la declaración del estado de sitio nos obligarían a un nuevo examen de la cuestión para el cual, el ejercicio del control de razonabilidad podría llegar a incluir la exigencia de una información más detallada de las razones que justifiquen la prolongación de la detención respecto del interesado.

III

Antes de concluir, estimo conveniente tratar de esclarecer una confusión, en la que aparentemente incurre el recurrente, entre la detención ordenada por el Poder Ejecutivo durante el estado de sitio y la prisión preventiva que pueden decretar los jueces cuando investigan un hecho ilícito. Si bien ambos institutos exhiben una nota común, consistente en que la detención no opera como castigo, ni tiene por objeto reformar el detenido, sino que constituyen medidas de seguridad justificadas como un mal necesario en aras del bien de la sociedad en general, existen otras características que permiten diferenciarlos con claridad.

La prisión preventiva o prisión cautelar se funda en la necesidad de asegurar la eficacia del juicio, evitando que el procesado oculte pruebas o se dé a la fuga. Con ese objeto, el juez debe resolver acerca de la libertad del imputado y, como es obvio, su decisión debe apoyarse en pruebas que permitan tener por acreditadas, *prima facie*, la existen-

cia de un acto u omisión reprochados por la ley y la participación del imputado.

Distinto es el caso de la detención ordenada por el Presidente en virtud de las facultades del art. 23, porque, ante la gravedad de la amenaza generalizada que el estado de sitio pretende conjurar, el constituyente autoriza a adoptar un criterio preventivo fundado en la peligrosidad y, en consecuencia, no se requiere probar que la persona cuyo arresto se ordena haya ejecutado una acción específica ni que ésta se encuentre previamente tipificada como delito.

Debo expresar, finalmente, que comparto la afirmación del apelante en el sentido de que la libertad ambulatoria constituye un bien inapreciable y que la circunstancia de que un ciudadano sea privado de ella, aunque sea por un solo día, constituye un hecho grave que merece la atención de los magistrados, pero detenernos sólo en ese aspecto de la cuestión importaría descuidar el otro de los polos antes mencionados. En efecto, si bien es cierto que la privación de la libertad de un individuo es muy grave, no es menos cierto que más grave aún sería que los jueces impidieran al Poder Ejecutivo adoptar con rapidez y eficacia las medidas necesarias para garantizar la subsistencia de la Constitución y del sistema de vida democrático, pues, en ese caso, se correría el riesgo de contribuir a que dicho sistema fuera reemplazado por otro, en el que la voluntad de un grupo minoritario sustituiría a la voluntad popular y entonces el conjunto de los ciudadanos perdería la libertad de elegir su propio destino.

Como consecuencia de todo lo expuesto, opino que corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto fue materia de recurso extraordinario. Buenos Aires, 26 de noviembre de 1985. *Juan Octavio Gauna*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 3 de diciembre de 1985.

Vistos los autos: “Granada, Jorge Horacio s/recurso de hábeas corpus en su favor”.

Considerando:

1º) Que el beneficiario del presente hábeas corpus, Mayor Jorge Horacio Granada, fue arrestado en virtud de lo dispuesto en los decretos 2049 y 2070/85, dictados ambos con base en las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo durante el estado de sitio por el art. 23 de la Constitución Nacional. Fundados en las prescripciones del art. 4º, incs. 1º y 2º, de la ley 23.098, los defensores del Mayor Granada cuestionaron, en 1ª y 2ª instancias, la legitimidad de la declaración del estado de sitio y la razonabilidad de la orden de arresto que lo afecta. En 1ª instancia fue acogido el segundo de los planteos mencionados, en tanto que ambos fueron rechazados por el a quo, contra cuya sentencia se ha entablado el presente recurso extraordinario que ha sido bien concedido dado el carácter de los agravios que se plantean.

2º) Que las disposiciones contenidas en el art. 4º de la ley 23.098, referentes a las facultades de control que se reconocen a los jueces, respecto de las limitaciones a la libertad de las personas que imponga el Poder Ejecutivo durante el estado de sitio, deben ser interpretadas a la luz de las pautas elaboradas en la jurisprudencia de la Corte sobre los alcances del art. 23 de la Constitución Nacional.

3º) Que ello es así, en virtud de la regla hermenéutica según la cual la ley ha de interpretarse evaluando la totalidad de sus preceptos y de los propósitos que la animan, a fin de lograr su armonía con todas las normas del ordenamiento jurídico vigente, del modo que mejor concuerden con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 285:60; 292:211; 296:22; 302:1209 y 1284, entre otros).

4º) Que, a los fines de resolver el presente caso, es preciso determinar el sentido del mencionado art. 4º de la ley 23.098, en tanto estatuye que el procedimiento de hábeas corpus, en supuestos en que la libertad del beneficiario esté restringida a raíz del estado de sitio, podrá tender a comprobar:

1) La legitimidad de la declaración del estado de sitio.

2) La correlación entre la orden de privación de la libertad y la situación que dio origen al estado de sitio.

5º) Que, en lo concerniente al primero de estos puntos, no cabe entender que haya sido intención del legislador apartarse de la reitera-

da jurisprudencia del Tribunal, que ha reconocido como facultades privativas de los poderes legislativo y ejecutivo las referentes a apreciar las circunstancias de hecho que tornan aconsejable la adopción de tal recurso, por lo cual la decisión de dichos poderes que instaura el estado de sitio no resulta revisable por los jueces (Fallos: 195:439; 196:584; 236:632 y 657; 246:205; 247:708; 248:529 y 800; 249:522; 250:832; 298:441; 305:269 y otros).

La razón de este criterio se atiene a la naturaleza misma de la aludida institución, a la que la Corte Suprema se ha referido expresando que “es un arma de defensa extraordinaria que la Constitución ha puesto en manos de los poderers políticos de la Nación para que en épocas también extraordinarias puedan defenderse de los peligros que la amenazan tanto a ella como a los poderes que crea. Consiste en una legislación especial establecida en tiempos de paz para ser aplicada en los momentos de conmociones políticas y sociales o de ataque exterior como medio de asegurar el orden y la disciplina colectiva en resguardo del imperio de la Constitución y con ella el de la libertad y de las garantías individuales” (Fallos: 167:267, págs. 316/317).

Si esos son los perfiles del instituto, se comprende la necesidad de dar carácter excluyente al juicio del poder legislativo, o del ejecutivo en su caso, respecto del grado real de riesgo que importen las situaciones de emergencia que determinen la declaración del estado de sitio. De la misma manera, resulta definitivo el criterio de los poderes legislativo y ejecutivo en punto a la oportunidad del ejercicio de las atribuciones correspondientes al manejo de las relaciones exteriores y a la intervención federal (Fallos: 53:420; 54:180; 141:271; 143:131; 211:162, entre otros).

En suma, no parece razonable estimar que la intención del legislador haya sido la de apartarse de la inteligencia del art. 23 que esta Corte mantiene. Así se desprende de lo expuesto por el autor del proyecto que se transformó en la ley 23.098 quien, al informar en el Senado expresó respecto de la norma examinada: “. . . no se trata de que el Poder Judicial pueda expedirse sobre la oportunidad con que estos poderes declaran el estado de sitio o la apreciación que hagan de los hechos que lo fundamentan. Lo que puede examinar el Poder Judicial es la legitimidad del marco en el que se declara el estado de sitio y la

competencia del órgano que lo establece, y lo que hace a la validez constitucional de la disposición. . .” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 23ª reunión, 15ª sesión ordinaria, 19 de septiembre de 1984, pág. 2033).

El juicio de legitimidad al que remite el art. 4º de la citada ley 23.098 no ha de versar, pues, sobre las características de la situación en la cual se proclama el estado de sitio, sino sobre otros elementos que son realmente referibles al concepto de legitimidad.

Este concepto fue ya utilizado en el dictamen del Procurador General de Fallos: 279:193, diferenciándolo del de razonabilidad, aunque con relación al alcance de las atribuciones que el estado de sitio confiere al Presidente. Este es el sentido de dicho dictamen cuando alude a los supuestos en que el Poder Ejecutivo superara las barreras del art. 23, aplicando una pena, o negando el derecho de optar por salir del territorio argentino, o arresando a un miembro del Congreso, o delegando la facultad de detener a funcionarios inferiores.

Luego de tales ejemplos se concluye en ese mismo dictamen: “. . .Se trata, pues, de cuestiones que se resuelven mediante la determinación del ámbito dentro del cual es aplicable el art. 23 de la Constitución, con arreglo a su texto y espíritu, y a su vinculación sistemática con el restante articulado de aquélla. . .” (pág. 195).

Pero, dado el texto del art. 4º de la ley 23.098, lo que interesa es la legitimidad del acto mismo de declaración del estado de sitio. Esto es, excluido al examen de fondo —o sea el atinente a la apreciación de los hechos determinantes del acto—, resta el juicio que concierne a los requisitos de competencia y de forma en el cual queda incluido lo relativo no sólo a las modalidades extrínsecas de la ley o el decreto declarativos del estado de sitio, sino también a posibles requisitos sobre el contenido necesario del acto, como lo son el plazo expreso y la determinación del lugar, puntos estos últimos reiteradamente considerados en la jurisprudencia del Tribunal (Fallos: 236:632; 247:708; 248:529; 250:832; 253:44 y otros).

6º) Que, sentado lo anterior, la siguiente cuestión a considerar es la del sentido del inciso 2º, del ya mentado art. 4º de la ley 23.098.

En los fundamentos del proyecto respectivo se expresa lo siguiente: “. . . El inciso 2º, no se refiere ya a la declaración en sí misma sino a la orden de privación de libertad contra un habitante que ella autoriza. El decreto respectivo debe guardar razonable relación con la autorización legal de que emana; esta última tiene su fundamento en una situación concreta que encuadra en la previsión constitucional —conmoción interior o ataque exterior— y contiene en ella misma los límites de su aplicación, incluso territoriales. Cuando el decreto que ordena la detención no guarda correlación con la declaración que lo autoriza, los jueces pueden y deben amparar al habitante por él afectado, lo que en el idioma constitucional se ha dado en llamar control de razonabilidad. . .” (Diario de Sesiones citado, pág. 2031).

Cabe precisar que —como se lo destacó en el precedente de Fallos: 300:816— el examen de razonabilidad puede abarcar un doble aspecto: a) la relación entre la garantía afectada y el estado de conmoción interior, y b) la verificación de si el acto de la autoridad guarda proporción con los fines perseguidos mediante la declaración del estado de sitio (pág. 820).

Evidentemente, el art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098, alude al segundo de dichos sentidos de la expresión “control de razonabilidad”. Empero, es de advertir que la jurisprudencia de la Corte que admite el control de razonabilidad de las medidas de arresto fundadas en el estado de sitio lo hace a título excepcional y limitada a los supuestos de arbitrariedad en el ejercicio de las facultades pertinentes (Fallos: 256:359 y 531; 293:298).

El carácter especialmente restrictivo del control de razonabilidad de los actos de arresto dispuestos por el Poder Ejecutivo, en virtud de las facultades emergentes del art. 23 de la Constitución Nacional, proviene de que la detención sin observancia de las formas legales ha sido prevista, clásicamente, como medio excepcional para frustrar conjuraciones y salvar el orden constitucional cuando los medios ordinarios pudieran ser insuficientes (v. Fallos: 167:267, pág. 318).

Esta es la idea que expone Montesquieu en el pasaje del “Espíritu de las Leyes”, citado en los considerandos del decreto 2049/85 (Libro XI, cap. 6º, pág. 190, Bs. As. 1971, Editorial Claridad, traducción de Nicolás Estévez).

Pero el autor invocado pone el acento, en el párrafo aludido, en que la privación de la libertad sea por tiempo corto y limitado. Precisamente, en la limitación temporal de la suspensión de la libertad personal que importa el estado de sitio, se halla el punto de equilibrio entre la salvaguardia del orden constitucional buscada mediante el remedio excepcional previsto por el art. 23 y la exclusión de las facultades extraordinarias que condena el art. 29 de la Ley Fundamental.

En este sentido, en la sentencia del juez federal de San Juan, que hizo suya la Corte Suprema en el precedente de Fallos: 11:423, se declaró que las facultades del estado de sitio se diferencian de las facultades extraordinarias porque aunque dependan en su ejercicio de la discreción y juicio propio del poder autorizado para ejercerlas, llevan consigo limitaciones de tiempo y objeto (págs. 427/428; v. también Fallos: 54:432, pág. 455).

Tal es la innegable doctrina constitucional sentada con la firma de algunos de los autores de nuestra Carta Magna y que debe ser reafirmada por la existencia de precedentes más recientes que, a partir de Fallos: 236:632, no insisten en el requisito concerniente al plazo que debe contener la declaración del estado de sitio.

Dicho plazo resulta condición de validez del acto de suspensión de las garantías y, además, debe ser breve. Téngase en cuenta al respecto que, aun cuando las condiciones que dieron lugar a la declaración del estado de sitio se mantuviesen en el tiempo, la fijación de un corto lapso a la vigencia de aquél obliga a los poderes ejecutivo y legislativo a la discusión periódica de la medida, lo cual se compadece con los sanos principios que deben imperar en un gobierno republicano y representativo.

La extensión indefinida del estado de sitio demostraría, en realidad, que ha caducado el imperio de la Constitución que con él se quería defender. Si una democracia se ve enfrentada a modos de ataque duraderos y peligrosos, no es válido ni justo someter indefinidamente al juicio discrecional del poder administrativo a la más preciada de las libertades. Si se diere ese supuesto, habría que recurrir a la formulación de normas penales y procesales que importen un ejercicio especialmente acentuado de las facultades de policía de emergencia y que

puedan converger con la reglamentación legislativa de las facultades del ejecutivo durante los casos de conmoción interior o ataque exterior.

La institución del estado de sitio en su forma clásica no merece estos reproches, si se respetan su naturaleza y propósitos. En su marco adquiere significado razonable la afirmación, efectuada en Fallos: 54:484, de que el estado de sitio importa la autorización de arrestar sin causa legal u ordinaria o intervención de juez competente (pág. 495).

7º) Que, por otra parte, el arresto del Mayor Granada, beneficiario de este hábeas corpus, no puede estimarse carente de motivación asertiva acerca de la relación entre tal arresto y las causas del estado de sitio (doctrina de la sentencia dictada *in re*: "Garibotto, Estela Cristina s/recurso de hábeas corpus", G.54.XVIII, del 4 de enero de 1979).

Cabe señalar, en cuanto al punto concierne, que si bien la restricción a la libertad que el interesado sufre actualmente emana del decreto 2069/85, que estableció el estado de sitio y del N° 2070/85 que dispuso su detención en virtud de las facultades propias del Poder Ejecutivo, tampoco cabe olvidar que el decreto 2049/85, al cual se remite como necesario antecedente el decreto 2069/85, expresa de manera inequívoca que se dispone el arresto de quienes se habrían concertado para atentar contra el orden constitucional y entre los sujetos de la orden de arresto figura el Mayor Granada.

8º) Que, en otro orden de ideas, no cabe duda de que el decreto 2049/85 puede ser invocado como norma vigente, pues con arreglo a los considerandos del decreto 2070/85 resulta que, ante la discusión ocasionada sobre la validez del primero, fue propósito del segundo ratificarlo o perfeccionarlo lo cual, con arreglo a la doctrina de Fallos: 23:257. disipa toda duda acerca de su validez y vigencia actuales en cuanto integrativo del complejo de normas que constituyen los decretos 2069 y 2070/85.

9º) Que en cuanto a la cuestión suscitada por el decreto 2049/85 relativa a determinar si la suspensión de garantías puede limitarse a una sola de ellas, conviene transcribir uno de los párrafos del voto del que fuera Presidente de esta Corte, Alfredo Orgaz, en el caso de Fallos: 243:504. Allí dijo: "...Con respecto a la conexión del estado de si-

tio con las causas que lo determinaron, también su consideración tiene importancia fundamental. Como depende él de las causas concretas que tuvo en vista la declaración, no hay un solo estado de sitio, aplicable con idéntico alcance en todas las circunstancias del país, sino varios y diferentes estados de sitio, de extensión singular y diversa según la necesidad pública que ellos tienden a satisfacer. En otros términos, no se trata de aplicar en todos los casos un *concepto*, abstracto e invariable, de estado de sitio, sino una *ley* concreta, cuyos fundamentos y extensión pueden ser más o menos amplios o limitados y admitir o no distinciones de situaciones o de circunstancias. Como toda ley, la que declara el estado de sitio necesita, para su aplicación, la previa interpretación de su inteligencia y de su alcance, el conocimiento cabal de las causas que la determinaron y de la necesidad pública concreta que quiere remediar. . .” (pág. 530).

10) Que, por último, es preciso rechazar la idea de que el Poder Ejecutivo necesite probar judicialmente el fundamento de las decisiones que motivan el acto de arresto.

Como lo expresó la Corte Suprema en el caso de Fallos: 167:267 arriba citado, el poder atribuido al Presidente por el art. 23 de la Constitución para arrestar las personas: “Es un poder político limitado puesto que no envuelve la competencia necesaria para condenar o aplicar penas; presupone la obligación del Presidente de poner a los detenidos a disposición de los jueces cuando existen indicios vehementes de su culpabilidad para que aquéllos los juzguen y condenen, con lo cual se contempla el orden público que sirve de fundamento a la declaración del estado de sitio y se obtiene el castigo de los culpables. Cuando no existen aquellos indicios vehementes de culpabilidad o cuando los que se creían tales se han desvanecido y así lo declaran los jueces, el Presidente mantiene aquel poder y lo ejercita bajo su exclusiva responsabilidad, en mira de la paz y de la tranquilidad de la Nación confiado a sus previsiones, pero con las limitaciones impuestas por la Carta Fundamental” (pág. 318).

Igualmente, el Procurador General en el caso de Fallos: 293:298 expresó que: “la privación de libertad de un encausado implica necesariamente semiplena prueba de que éste ha cometido un delito que merece pena corporal y sólo puede mantenerse en aras del interés general

de no facilitar la impunidad del delincuente (Fallos: 280:297 y sentencia del 26/12/1974 en la causa K. 90. LXVI), mientras que el arresto autorizado por la citada norma constitucional remite al prudente juicio del Poder Ejecutivo fundado en otros elementos acerca de que la libertad de determinada persona contribuye a mantener o acrecentar la conmoción interior que da lugar al estado de sitio...”.

El Poder Ejecutivo se ha atendido estrictamente a las pautas indicadas en los dos párrafos anteriores en los procedimientos seguidos en virtud de los decretos 2069 y 2070/85.

11) Que, de acuerdo con lo expuesto, los decretos aludidos no resultan descalificables ni en orden a su legitimidad ni tampoco en cuanto hace a la correlación entre la orden de detención y las causas motivantes del estado de sitio, en tanto el art. 4º, incs. 1º y 2º de la ley 23.098 sean entendidos con arreglo a esta inteligencia que la doctrina del Tribunal ha conferido al art. 23 de la Constitución Nacional en el aspecto que al caso interese.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada.

JOSÉ SEVERO CABALLERO — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO (*en disidencia*) — CARLOS S. FAYT (*según mi voto*) — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — JORGE ANTONIO BACQUÉ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que el recurso extraordinario interpuesto en esta acción de hábeas corpus en beneficio del Mayor Jorge Horacio Granada fue declarado procedente a fs. 98/99.

2º) Que la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala VI, revocó la de primera instancia que había hecho lugar al recurso de hábeas corpus

por considerar que no puede exigirse del Poder Ejecutivo que, para el ejercicio de las facultades que le acuerda el art. 23 de la Constitución Nacional necesite fundarse en hechos justificativos de la deducción de un proceso penal.

3º) Que el Mayor Jorge Horacio Granada fue detenido en virtud de lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional por los decretos 2049/85 y 2070/85, de acuerdo con las facultades que le confiere el estado de sitio y a los fines de asegurar la “defensa de la sociedad amenazada por un estado generalizado de perturbación de la tranquilidad pública en grado tal de unidad y concertación que exigen proteger el orden constitucional y la vida democrática”. Se señaló asimismo “la existencia de un grupo de personas quienes actúan coordinadamente en aras de un propósito común de violencia contra las instituciones democráticas y del pueblo —integrado fuera y dentro del país—”.

4º) Que la cuestión a decidir se centra en la racionalidad de la orden de arresto que afecta al recurrente, ya que la legitimidad de la declaración del estado de sitio no ha sido motivo de agravio en esta instancia. No obstante, a este respecto, corresponde señalar que desde antiguo esta Corte ha resuelto que el Poder Ejecutivo Nacional tiene el derecho y el deber de investigar la violencia y el terrorismo, prevenir los atentados a la seguridad pública, resguardar la convivencia pacífica y el funcionamiento normal de las instituciones y contribuir al fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, el estado de sitio constituye un instrumento de la defensa del orden interno y autoriza al Congreso, y, en su receso, al Presidente, a disponer medidas de seguridad, librando a su discreción determinar su objeto y el área de aplicación, según la extensión o intensidad de la alteración del orden interno, la mayor o menor gravedad de ataque exterior, el grado y naturaleza de los hechos, en la forma y con los efectos que la propia Constitución determina.

Los acontecimientos que justifiquen la adopción del estado de sitio deben ser de una gravedad que racionalmente obliguen al uso de las medidas defensivas, en sus aspectos preventivos o represivos, y pongan en riesgo inminente a las autoridades constituidas o a la Constitución. Su fundamento responde a la necesidad de poner en manos del Poder Político los recursos indispensables para reprimir o prevenir la grave alteración del orden o la seguridad pública —la situación excepcional

o anómala— frente a la cual los recursos ordinarios para garantizar el orden y la paz pública sean, a criterio del Congreso, o en su caso del Poder Ejecutivo, insuficientes o impotentes.

Se trata, pues, de una medida de seguridad preconstituida para la crisis, y por tanto, de un recurso excepcional para circunstancias excepcionales, que la propia Constitución limita, toda vez que proporciona a la autoridad ejecutiva poderes superiores a los ordinarios que sólo temporariamente deben quebrantar el equilibrio entre las prerrogativas gubernamentales y las inmunidades personales.

5º) Que esta Corte tiene establecido (Fallos: 298:441) que la declaración del estado de sitio por las causales del art. 23 de la Ley Fundamental no es susceptible de revisión por los jueces, en cuanto cuestión política en que el juicio prudencial del Congreso y del Ejecutivo es necesario y final para alcanzar los objetivos de la Constitución. Pero, en cambio, sí está sujeta al control jurisdiccional la aplicación concreta de los poderes de excepción del Presidente sobre las garantías constitucionales, control que debe desarrollarse hasta donde convergen sus competencias y los valores de la sociedad argentina confiados a su custodia. En diversos precedentes, esta Corte ha fundado ese control de razonabilidad en la adecuación de causa y grado entre las restricciones impuestas y los motivos de excepción. Dicho control es un deber del Poder Judicial, en especial de la Corte Suprema como tribunal de garantías constitucionales, pero es impuesto en interés del buen orden de la comunidad y del propio órgano político (Fallos: 298:441; 300:816; 303:397; 305:269 y otros).

6º) Que, en primer término y de modo explícito, el ejercicio del contralor de razonabilidad debe ser realizado respetando la naturaleza del poder atribuido por el art. 23 de la Constitución Nacional para arrestar a las personas, el cual, con arreglo a tradicional doctrina de este Tribunal, no está subordinado a la existencia de indicios vehementes de culpabilidad en orden a la comisión de un delito, y no se altera por la circunstancia de que así lo hayan declarado los jueces (Fallos: 167:267, consid. 10).

En segundo término, se debe configurar una situación claramente irrazonable o arbitraria para que el Poder Judicial pueda rever los arrestos dispuestos por el Poder Ejecutivo, en virtud del estado de sitio, ya

que una distinta decisión importaría exceder el contralor relativo de la razonabilidad del acto del Poder Ejecutivo con menoscabo a la esfera de reserva que le confiere la Constitución Nacional (Fallos: 295:458; 303:696, entre muchos otros).

Así y a título de ejemplo, el ejercicio del control de razonabilidad estuvo referido a la prolongación de la restricción impuesta, por casi siete años, a la libertad corporal de Hipólito Solari Yrigoyen y la ausencia de fundamentos específicos que pudieran justificar la subsistencia de las restricciones entonces vigentes, lo que transformaba la medida de excepción, en la aplicación por parte del Poder Ejecutivo, en una verdadera pena *sine die*, accionar éste prohibido expresamente por el art. 23 de la Constitución Nacional. Esta circunstancia excepcional hizo que el Tribunal pusiera fin a la restricción a la libertad ambulatoria que le impedía entrar y permanecer en territorio argentino.

7º) Que, en consecuencia, la decisión por la cual se declara el estado de sitio —el que cumple una función útil, en tanto está destinado a preservar y no a suprimir el imperio de la Constitución (Fallos: 54:432)— no es revisable judicialmente. Sí, en cambio, es admisible el control de razonabilidad del ejercicio concreto de las facultades que en esa situación se asignan al Poder Ejecutivo (Fallos: 243:504; 248:800; ver cita del consid. 8º).

8º) Que las disposiciones invocadas por el recurrente contenidas en el art. 4º de la ley 23.098, referentes a las facultades de control de razonabilidad reconocido a los jueces, respecto de las limitaciones a la libertad de las personas en virtud de la declaración prevista en el art. 23 de la Constitución Nacional, deben ser interpretadas de acuerdo a criterios elaborados al respecto en la jurisprudencia de la Corte.

En ese sentido: a) la puesta en práctica de los poderes presidenciales de arrestar o trasladar a las personas en las situaciones de emergencia que pueden dar lugar a la declaración del estado de sitio, deben carecer de todo sentido punitivo y constituir medidas de seguridad pública o defensa transitoria, que se aplican a título preventivo para resguardo de la paz interna y externa de la Nación (Fallos: 158:391; 170:246; 250:832, entre otros); b) la detención o el arresto no deben estar fundados en la sola arbitrariedad, ni sus motivos ser falaces o enconados (Fallos: 254:487). El ejercicio por el Poder Ejecutivo de sus fa-

cultades no debe ser irrazonable o arbitrario; c) incumbe a los jueces establecer, de una manera objetiva, si el Poder Ejecutivo ha excedido o no los límites de la declaración del estado de sitio que invoca y aplica (Fallos: 243:504, voto de Alfredo Orgaz); d) la revisión judicial del arresto dispuesto por el Poder Ejecutivo no es procedente, si en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Nacional, el Presidente ha dispuesto “la detención” de aquellos que él considera que interfieren en el restablecimiento de la paz. Esos arrestos no son necesariamente un castigo, sino que son una forma de precaución para prevenir el ejercicio de un poder hostil, siempre y cuando dichos arrestos sean hechos de buena fe y en la creencia honesta de que son necesarios en orden a la eliminación... “de la perturbación” de la tranquilidad pública (Moyer v. Peabody, enero de 1909; 212 US78, opinión del Justice Holmes); e) por último, el control de razonabilidad de las medidas de arresto dispuesto por el Poder Ejecutivo autoriza a verificar si el acto de la autoridad guarda proporción con los fines perseguidos mediante la declaración del estado de sitio y, en cada caso concreto, si la privación de la libertad lo es por tiempo breve y limitado.

9º) Que el arresto del Mayor Granada no puede estimarse carente de motivación asertiva acerca de la relación entre tal arresto y las causas del estado de sitio. La restricción a la libertad que el recurrente sufre actualmente emana del decreto 2069/85 que declaró el estado de sitio y del 2070/85 que dispuso su detención. Por lo demás, en el decreto 2049/85, necesario antecedente del decreto 2069/85 se enunciaron los motivos del arresto. En consecuencia, corresponde concluir que el Poder Ejecutivo no ha excedido los límites de la declaración del estado de sitio al disponer la detención del recurrente, como forma de precaución para prevenir la agudización del “estado generalizado de perturbación de la tranquilidad pública”, obrando dentro del marco de razonabilidad expuesto precedentemente.

10) Que, de acuerdo con lo expuesto, los decretos aludidos no resultan descalificables ni en orden a su legitimidad ni tampoco en cuanto hace a la correlación entre la orden de detención y las causas motivantes del estado de sitio, en tanto el art. 4º, incs. 1º y 2º, de la ley 23.098 sean entendidos con arreglo a la inteligencia que la doctrina del Tribunal ha conferido al art. 23 de la Constitución Nacional en el aspecto que al caso interesa.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada.

CARLOS S. FAYT.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO
CÉSAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que el doctor Eduardo F. Marquardt promovió denuncia de hábeas corpus en favor del mayor del Ejército Argentino Jorge Horacio Granada, en razón de haber sido detenido a disposición del Poder Ejecutivo nacional como consecuencia del decreto 2049/85.

2º) Que, en trámite las actuaciones, por decreto 2069/85 se dispuso la declaración de estado de sitio en todo el territorio del país, y por decreto 2070/85, la detención de Granada a disposición del Poder Ejecutivo. En tal situación, el denunciante requirió pronunciamiento por la ilegitimidad del estado de sitio y la irrazonabilidad de la privación de libertad del beneficiario de la denuncia.

3º) Que la sentencia de primera instancia declaró la legitimidad y constitucionalidad del decreto 2069/85, y la inconstitucionalidad del 2070/85, y, en consecuencia, admitió la denuncia de hábeas corpus disponiendo la libertad del mayor Granada, sobre la base de estimar que la única referencia a antecedentes tenidos en consideración por el Poder Ejecutivo estaba dado a los puestos a disposición de la señora juez en lo criminal y correccional federal doctora Amelia Berraz de Vidal, los cuales no habían motivado ninguna orden restrictiva de la libertad y ni siquiera la declaración a tenor del art. 236, segunda parte, del Código de Procedimientos en Materia Penal, sin que existiera elemento alguno del cual pudiera inferirse que Granada hubiese cometido alguno de los hechos mencionados en el decreto de declaración del estado de sitio, ni pudiera ahondarse en el examen de la prueba en virtud del secreto sumarial subsistente.

4º) Que contra esa sentencia interpuso recurso de apelación únicamente la representación del Estado Nacional, por lo que quedó firme

en cuanto a la legitimidad de la declaración del estado de sitio. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, Sala VI, la revocó por considerar, esencialmente, que no puede exigirse del Poder Ejecutivo que, para el ejercicio de las facultades que le acuerda el art. 23 de la Constitución, necesite fundarse en hechos justificativos de la deducción de un proceso penal.

5º) Que la causa viene a conocimiento del Tribunal en virtud del recurso extraordinario deducido por los letrados del arrestado, que fue concedido por el a quo, en el cual se insiste en el control de razonabilidad de la medida sobre la base de la jurisprudencia de la Corte y de lo dispuesto en el art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098.

6º) Que, a partir de la causa de Fallos: 243:504, la Corte admitió la facultad judicial de controlar la razonabilidad de las medidas dispuestas por el Poder Ejecutivo en aplicación del estado de sitio legítimamente declarado; en especial, en relación con la privación de libertad de las personas, la de la relación entre la causa constitucional del estado de sitio y las actividades que puedan contribuir a mantener, expandir, excitar o agravar dicha causa. Durante un período, la mayoría del Tribunal limitó ese control de razonabilidad a los casos de exceso claro y ostensible de las facultades acordadas por el art. 23 de la Constitución, como cuando el arresto implicase una pena o se negara el ejercicio del derecho de opción por salir del país, o fuese dispuesto por una autoridad diferente del Poder Ejecutivo nacional (Fallos: 247:708; 252:90; 254:487), en tanto que la minoría juzgó también irrazonable la aplicación a hechos sin vinculación con los que habían dado origen al estado de sitio (disidencia de los doctores Orgaz y Boffi Boggero, en Fallos: 243:504, y del doctor Boffi Boggero en Fallos: 247:469, 708; 254:487).

7º) Que, con posterioridad, la doctrina del Tribunal se orientó en el sentido de que es irrevisable la declaración del estado de sitio, pero corresponde ejercer el control jurisdiccional de la aplicación concreta de los poderes de excepción que confiere dicha situación, determinándose al menos la pertinencia entre las razones de la detención y las causas del estado de sitio (Fallos: 298:441; 300:816; 303:397, 696; 304:1098, 1429; 305:269). En especial, en el caso de Fallos: 304:1098, se precisó que el control de razonabilidad abarca la apreciación

de circunstancias concretas a partir de las siguientes pautas: a) relación existente entre la garantía afectada y los motivos que determinaron el estado de sitio; b) proporcionalidad entre el acto restrictivo y los fines perseguidos con la declaración de aquel estado; c) obligación del Poder Ejecutivo de brindar a los jueces en cada caso información suficiente sobre las causas que originaron la medida que se cuestiona; d) consideración de la situación fáctica y jurídica existente al momento de resolver las actuaciones. Añadióse que “la esencia del control de razonabilidad regulado por estos principios radica, pues, en una adecuada comparación entre la magnitud del gravamen que se pretende reparar con el hábeas corpus y los hechos invocados en la causa para justificar la restricción impugnada. Para efectuar esta valoración adquieren particular relevancia la precisión de los informes suministrados por las autoridades competentes, los antecedentes del beneficiario, la duración de la medida restrictiva y el tiempo durante el cual se haya negado el derecho de opción a la persona afectada”. A su vez, en Fallos: 298:441, considerando 6º, se descalificaron respuestas genéricas e imprecisas, por no ser válidas para la justificación del ejercicio de los poderes constitucionales del Poder Ejecutivo, ya que “el órgano político está obligado, frente a los requerimientos de los jueces competentes, a una aserción inequívoca en cada caso concreto, a fin de que éstos puedan respetar sin controversia la esfera de reserva del Poder Ejecutivo. Esa información, que hace aplicable el estado de excepción respecto de cada persona privada de libertad, importa para los dos Poderes, Ejecutivo y Judicial, asumir su propia pero complementaria responsabilidad en la defensa del orden en la comunidad”.

8º) Que la doctrina de la jurisprudencia de la Corte ha recibido consagración legislativa en el art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098.

9º) Que, en el caso por resolver, los informes se reducen a la nota del señor Ministro de Defensa de fs. 29, quien se remite a los elementos agregados a la causa 4731 “Ministerio de Educación y Justicia de la Nación s/denuncia presunta infracción art. 210 bis del Código Penal”, en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nº 4, los cuales no pudieron ser compulsados por el juez de primera instancia actuante en esta causa en razón del secreto sumarial, pero que no han servido para decretar medida concreta alguna en el proceso penal (fs. 30 y vta.).

10) Que, en tales condiciones, se ha imposibilitado el ejercicio del control de razonabilidad admitido por el art. 4º, inc. 2º, de la ley 23.098, ya que no se ha cumplido la obligación de suministrar el informe conciso de las causas del arresto de Granada a disposición del Poder Ejecutivo, con arreglo a la doctrina de Fallos: 298:441 y 304:1098.

11) Que no se trata, pues, de que el Poder Ejecutivo esté obligado a contar con elementos de juicio de los cuales resulte la semiplena prueba o indicios vehementes de existencia de delito penal —requerimiento que contrariaría las facultades derivadas del art. 23 de la Constitución, puesto que limitaría su aplicación a los procesados, haciéndolas ino-cuas— sino de que suministre a los jueces los informes que éstos le requieran, de los cuales surja que la excepcional medida de privar de la libertad a un ciudadano sin causa judicialmente demostrable se aplica sobre la base de elementos de juicio suficientemente serios para sospechar su vinculación con los hechos que han dado lugar a la declaración del estado de sitio.

12) Que, en consecuencia, el Ministerio de Defensa debió contestar el requerimiento del señor juez de primera instancia en la forma antes señalada. Al no haberlo hecho, corresponde que se informe sobre el citado requerimiento en los términos que resultan exigidos por los fundamentos expuestos en la presente.

Por ello, ofíciase al Presidente de la Nación, a fin de que imparta las órdenes necesarias para que se informe, con urgencia, a esta Corte, sobre tal requerimiento en las condiciones exigidas en esta resolución que se remitirá en fotocopia para su mejor conocimiento.

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO.

HORACIO DANIEL RODRIGUEZ

LEY: Interpretación y aplicación.

La ley ha de interpretarse evaluando la totalidad de sus preceptos y de los propósitos que la animan, a fin de lograr su armonía con todas las normas del ordenamiento jurídico vigente, del modo que mejor concuerden con los principios y garantías de la Constitución Nacional.