

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia e interpone apelación extraordinaria directa en autos: "Nieva, Alejandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional - decreto 842/97 (medida cautelar)". PRESENTACION VARIA  
P.V. R.420/97.-

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

Suprema Corte:

-I-

Surge de los antecedentes de autos, que un grupo de legisladores, a los que se adhirió el señor Defensor del Pueblo, plantearon una acción de amparo contra los decretos N° 375, del 24 de abril de 1997, y N° 500, del 2 de junio, mediante los cuales fue decidida la concesión de los aeropuertos nacionales e internacionales, ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10.

Toda vez que dicha acción fue acogida en ambas instancias ordinarias judiciales, el Poder Ejecutivo Nacional planteó el respectivo recurso extraordinario, el que se encuentra sustanciándose en la actualidad.

Empero, "dada la necesidad y urgencia que existe en la concreción del proceso de concesión inadmisiblemente demorado", resolvió ratificar esos decretos, mediante el decreto de necesidad y urgencia 842/97, dictado con fundamento en el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional y enviado a la consideración del Congreso de la Nación, tal como lo exige dicha norma, donde se encuentra en proceso de tratamiento legislativo.

En ese estado de cosas, el mismo grupo de legisladores nacionales, promovió nueva instancia judicial contra el decreto 842/97, lo que dio lugar a la formación del expediente agregado "Nieva, Alejandro y otros c/ P.E.N. -Dto. 842/97- s/ medida cautelar (autónoma)", donde, citado el señor Defensor del Pueblo por la señora Jueza a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5, compareció a fs. 40/47 en los términos del art. 90, inc. 2° del C.P.C.C.N., adhirió a la pretensión de los actores y fue tenido por parte en esos términos (fs. 48).

A fs. 57/58, la magistrada hizo lugar a la medida peticionada y ordenó, al Poder Ejecutivo Nacional, la suspensión de los efectos del decreto de necesidad y urgencia 842/97, dictado sobre el marco regulatorio del servicio aeroportuario, como así también de cualquier otra reglamentación concordante.

Para así decidir, expresó, entre otros conceptos, que: a) el art. 42 de la Constitución Nacional establece que deben ser fijados por ley los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional; b) existe un proyecto de ley referente al establecimiento del marco regulatorio para la explotación, administración y funcionamiento de los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos, el que ha sido aprobado por el Senado de la Nación y se encuentra en trámite ante la Cámara de Diputados; c) a tenor de los arts. 8° y 9° de la ley 23.696, de Reforma del Estado, la declaración -por el Poder Ejecutivo- de la necesidad

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

de la privatización debe ser aprobada por el Congreso; d) en esas condiciones, con el dictado del decreto 842/97, el derecho de los actores a ejercer su función de legisladores se encontraría, de modo inminente, amenazado, restringido, limitado o privado, toda vez que el P.E.N. ha decidido acerca de una materia comprendida en el proyecto legislativo en trámite; e) el dictado de decretos de necesidad y urgencia, luego de la reforma constitucional de 1994, requiere el contralor por parte de la Comisión Bicameral creada por la Constitución Nacional; f) el mecanismo previsto en el art. 99, inc. 3º no podría funcionar, en la medida en que la normativa que allí se manda sancionar no fue dictada; g) en esas condiciones, el dictado del decreto 842/97 en Acuerdo General de Ministros se apartaría de lo dispuesto en dicho precepto y h) teniendo en cuenta la importancia del servicio público de aeropuertos y la cantidad de establecimientos implicados en la concesión, la Decisión Administrativa 478/97 del Jefe de Gabinete de Ministros, que determinó un nuevo cronograma para la licitación en análisis, en el marco regulatorio fijado por los decretos 375, 500 y 842/97 "podría llevar a un punto de no retorno en el compromiso asumido por la Nación, que podría transformar en tardío e ineficaz el reconocimiento del derecho de los legisladores y del Defensor del Pueblo de la Nación".

Cabe advertir que, en cumplimiento de lo prescripto en el art. 207 del C.P.C.C.N., los mismos legisladores que promovieron la medida cautelar autónoma reseñada precedentemente, interpusieron demanda ordinaria de nulidad del

citado decreto N° 842/97, lo que dio origen a la formación del expediente también agregado "Nieva, Alejandro y otros c/ P.E.N. (Decreto 842/97) s/ proceso de conocimiento".

-III-

Disconforme con la medida cautelar dictada, el Estado Nacional dedujo recurso de apelación y presentó el respectivo memorial de agravios a fs. 100/124 de las actuaciones primeramente citadas en el Capítulo II, recurso que aún no fue elevado a la Excma. Cámara del fuero.

-IV-

Sin perjuicio de ello, se presentó directamente en autos, ante V.E., el Ingeniero Jorge Rodríguez (fs. 38/124), como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación y en la oportunidad indicada por el art. 257 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con el objeto de plantear:

1. En los términos del inciso 7° del art. 24 del decreto-ley 1285/58, la incompetencia y carencia de jurisdicción de la magistrada interviniente, como así también de la Excma. Cámara del Fuero, para entender en esta causa.

2. Subsidiariamente, recurso extraordinario directo ante la Corte Suprema contra la medida cautelar dispuesta en los autos agregados y que se reseñaron supra.

-V-

Con referencia al primero de dichos planteos,

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

sostuvo que, por un lado, un grupo de legisladores rehuye sus obligaciones constitucionales ya que, encontrándose el asunto bajo análisis del Congreso -donde no sólo podrían ejercer sus funciones como tales sino que deberían hacerlo- solicita la intervención de un Juez de la Nación **en manifiesta ausencia de caso judicial**, con el propósito de interferir en el trámite de la instancia parlamentaria abierta y el funcionamiento natural e institucional del debate y votación respectivos.

No puede ocultarse entonces, a su juicio, la presencia de un grave **conflicto de poderes**, suscitado por el accionar desmedido de los actores en esta causa y de la magistrada que ha hecho lugar a la medida cautelar solicitada, ya que, si cada vez que se debate una cuestión en el Congreso, uno o varios legisladores deciden actuar fuera del recinto y obtener en el Poder Judicial, como litigantes, lo que no pueden como diputados o senadores, según el procedimiento establecido en los arts. 77 a 84 de la Constitución, el principio de separación y equilibrio de los poderes está quebrado.

De ello se desprende que el magistrado que intervino es **incompetente**, ya que el Congreso de la Nación es quien debe resolver acerca de la procedencia y validez del decreto 842/97, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 99, inc. 3º de la Constitución Nacional. En otros términos, desde la reforma constitucional de 1994, la función de control sobre los decretos de necesidad y urgencia está sometida a un procedimiento especial estatuido por la

Constitución y el órgano competente para ello es el Congreso, de tal forma que, toda actuación previa del Poder Judicial, es una intromisión ilegítima y suscita un conflicto de poderes.

En segundo lugar, afirmó que media **gravedad institucional**, pues se afecta el normal desenvolvimiento de los poderes del Estado, uno de los cuales está interfiriendo la normal labor del otro.

Dijo que compete a V.E. la solución de este problema, toda vez que el art. 24, inc. 7º del decreto-ley 1285/58 le atribuye la resolución de conflictos de competencia entre diferentes magistrados del país que no tengan un superior común y dicha función la obliga a decidir, no sólo en sentido positivo, es decir, atribuyendo competencia a quien la tiene, sino también en sentido negativo, o sea, negándola si no existe. Y ello se extiende naturalmente a determinar cuándo un tribunal es competente y cuándo no lo es, aun cuando el conflicto se haya trabado con un órgano no judicial. De ello depende -afirmó- la independencia del Poder Judicial, pues tan amenazado está cuando otro poder avanza sobre aquél, como cuando un órgano judicial ingresa en una zona que le es ajena.

Por otra parte, recordó que la Corte ejerce la jefatura de la Justicia Federal y que, en tal carácter, ha dicho que no incumbe -aisladamente- a cada uno de los tribunales la representación pública, expresa o tácita del Poder Judicial para la defensa de su independencia frente a las intromisiones de otro poder. La unidad y el orden indispensables del Poder Judicial, así como la significación jerárquica de la Corte, excluyen dicha representación particular cuando se invocan intromisiones que afectan a la Constitu-

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

ción del Poder Judicial e importan un atentado a su independencia (cf. Fallos: 241:23).

Así, V.E. admitió que le asisten facultades implícitas y la condición de órgano supremo y cabeza del Poder Judicial, para preservar la autonomía e integridad de los tribunales de la Nación, frente a posibles avances de otros poderes (cf. Fallos: 259:11; 263:15; 300:1282, entre otros).

Agregó que la Corte tiene la misión de preservar los límites de la competencia que la Constitución distribuye, tanto de un modo horizontal (división de poderes), como de un modo vertical (sistema federal). Ello se explica a través de su condición de Poder del Estado, la que le confiere las atribuciones implícitas que posee y ha ejercido en reiteradas ocasiones.

Con remisión a la opinión de autorizada doctrina nacional y extranjera, sostuvo que, a través de sus fallos, V.E. no sólo decide en el sentido judicial del término, sino que además gobierna, entendiéndose por ello la fijación de políticas que emanan de la interpretación, aplicación e invalidación de los múltiples actos de gobierno (leyes, reglamentos, etc.) que le son sometidos a su control constitucional.

De dicha condición de Poder del Estado -agregó- surgen sus poderes implícitos, por cuanto, en virtud de la llamada regla de "permisión amplia" en materia de competencia (cf. LINARES, Juan Francisco, "La competencia y los postulados de la permisión", en R.A.D.A. N° 2, Bs. As., 1971, pág. 14 y ss.), es forzoso admitir que los órganos de gobierno no sólo pueden ejercer aquellos actos para los que están

habilitados expresamente por la Constitución, la ley o el reglamento, sino para todos los que implícitamente surgen de aquellas disposiciones expresas, tal como lo señaló claramente John Marshall, como Chief Justice de la Suprema Corte de los Estados Unidos, cuando le tocó resolver in re "Mc Culloch vs. Maryland" (4, Wheaton, 316-1819-).

Agregó que en materia judicial, los poderes implícitos se presentan, en primer término, con el ejercicio del control de constitucionalidad, que no está explícitamente asignado ni por la Constitución no por ley alguna. Ni aún en los artículos 116 y 117, base primera de las competencias judiciales, la Constitución asigna al Poder Judicial la potestad de controlar la validez constitucional de las leyes; potestad que nace de sus poderes implícitos.

Además de los fundamentos anteriores, aseguró que la petición esgrimida está fundada en los poderes de Superintendencia del Tribunal, que éste ejerció en la sentencia del 3 de abril de 1996, in re "Unión Obrera Metalúrgica c/ Estado Nacional".

Calificó de ilegítima la actuación del juez de grado, quien yerra al expresar que se vería amenazado, restringido o limitado el derecho de los actores en función del decreto 842/97 pues, a partir de la reforma constitucional de 1994, el mecanismo del inc. 3º del art. 99 de la Constitución Nacional prevé como efecto del dictado de un decreto de necesidad y urgencia, la habilitación inmediata y obligatoria de la competencia revisora del Congreso, el cual, por lo demás, se encuentra efectivamente interviniendo en el caso, como lo prueba la cantidad de proyectos que se enuncian en

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

la motivación del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, que aconseja la ratificación del decreto 842.

En estas condiciones, no existen agravios o bien, en el mejor de los casos, se trata de un agravio no actual o prematuro, que sólo podría plantearse frente a una ilegítima violación de la actividad de cualquier legislador en orden a presentar proyectos, debatir el tema y votar, según el procedimiento establecido en las respectivas reglamentaciones de las Cámaras.

Adujo que, además, nos encontramos ante una cuestión política no justiciable, por cuanto, luego de la reforma constitucional de 1994, la emisión de un decreto de necesidad y urgencia dejó de ser un acto unilateral del Poder Ejecutivo, pues se transformó en un **acto institucional complejo** en el cual también interviene el Legislativo y, mientras este proceso no esté terminado, ningún juez es competente para entender sobre el punto. Al respecto, la Corte Suprema ha sostenido -desde siempre- que carece de competencia para revisar el proceso interno de formación y sanción de las leyes (cf. Fallos: 141:171; 142:131; 210:855, entre muchos otros).

-VI-

Respecto a la fundamentación del recurso extraordinario interpuesto subsidiariamente "en forma directa ante

V.E.", sostuvo, en cuanto importa a los efectos del presente dictamen, que la medida cautelar dictada en autos se extralimitó de su ámbito normal y resolvió el fondo del problema planteado, sin audiencia de una de las partes, ya que, por un lado, se dice que la materia del decreto está vedada por una norma constitucional y, por otro, que no pueden dictarse decretos de necesidad y urgencia al no haberse sancionado la ley reglamentaria del inc. 3º del art. 99 de la Constitución. En esas condiciones, la sentencia en crisis constituye una decisión definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48.

También existe, a su entender, **gravedad institucional** -como mecanismo de sustitución de la exigencia de sentencia definitiva- ya que la decisión interrumpe el proceso de concesión de ciertos aeropuertos que se ha considerado, por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Congreso (Dictamen de la Comisión Bicameral de Privatizaciones, o el mismo tratamiento legislativo -demorado- relativo al marco regulatorio del futuro funcionamiento del servicio) como el medio apropiado y posible para corregir los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario y llevarlo a las condiciones de funcionamiento adecuadas a las necesidades de seguridad y eficiencia que exigen el actual y creciente tráfico aéreo. Se trata, entonces, de la ejecución de una clara política legislativa, iniciada con la sanción de la ley 23.696, de exclusiva incumbencia de los poderes políticos constitucionales. Con esta interrupción se demoran, a la vez, la ejecución de las obras que, ante los acontecimientos de dominio público vinculados con la seguridad y eficiencia antes señalada, son ya impostergables.

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

Por otro lado, la interpretación consagrada en la decisión recurrida imposibilita al Poder Ejecutivo ejercer la facultad constitucional de dictar "decretos de necesidad y urgencia" -al condicionarlos a la existencia de la Comisión Bicameral prevista en el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional- con lo cual deja en manos del Congreso -que puede nunca sancionar la ley reglamentaria- la posibilidad misma del ejercicio por el Ejecutivo de dicha competencia constitucional. A la vez, impide al Congreso -si el Poder Ejecutivo Nacional igualmente dictara un decreto de naturaleza legislativa- revisarlo, por la inexistencia de la mentada comisión bicameral.

También implica el fallo -a su juicio- que se sustituya el funcionamiento en pleno de cada una de las Cámaras del Congreso por la actuación de la Comisión Bicameral, ya que coloca en ésta la intervención sustancial en el proceso, olvidando que el Poder Legislativo se expresa por el voto de la totalidad de los miembros de sus Cámaras, y que la Comisión Bicameral simplemente dictamina. Permite que un grupo de legisladores sustituya la voluntad de la mayoría de los miembros del Congreso. Interfiere en la actividad legislativa y en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo. Decide, sin causa judicial, en una cuestión de naturaleza institucional o política. Desconoce la jurisprudencia secular de V.E. al respecto.

Por ello, concluyó que si bien la decisión objeto

del remedio federal es una medida cautelar, la misma es recurrible por vía extraordinaria, en la medida que tiene efectos de pronunciamiento definitivo, pues ha resuelto dentro del estrecho ámbito de una decisión de esa naturaleza cuestiones constitucionales que lo exceden.

Al hacer la crítica de la sentencia recurrida (capítulo VI) cuestionó -en particular- la legitimación de los diputados nacionales para actuar judicialmente invocando tal carácter en defensa del ordenamiento jurídico general y de la división de poderes. Reiteró, mediante la cita de precedentes de la Corte, que el supuesto derecho invocado por los legisladores no es un derecho propio, sino del cuerpo que integran. Dijo que tampoco detallan cuáles son los derechos de incidencia colectiva a cuyo resguardo accionan, señalando que la legitimación que reconoció el art. 43 de la Constitución Nacional no fue indiscriminada ni equivale a una suerte de acción popular en cabeza de cualquier ciudadano para invocar cualquier tipo de interés colectivo, o de intereses aún más vagos o difusos, como son el respeto de la división de poderes o del orden jurídico vigente. Ninguna de las condiciones que enuncia el citado art. 43 se encuentra cumplida en el sub lite: ni se invoca alguno de los supuestos de agravio que la norma prevé, ni los diputados actores revisten el carácter subjetivo requerido (afectados), ni la vía que escogieron ha sido la del amparo.

Tampoco tendría legitimación en autos el Defensor del Pueblo, ya que es un órgano instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, tal como establece el art. 86 de la Constitución Nacional, pero ello no le confiere atribuciones para defender los derechos de los legisladores, quienes

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

cuentan con los propios resortes parlamentarios para su tutela.

Afirmó que la jueza incurrió en prejuzgamiento, sin haber escuchado a la demandada, como se desprende especialmente del siguiente párrafo de su resolución: "En estas condiciones, con el dictado del decreto 842/97 el derecho de los actores a ejercer su función participando en la formación de la voluntad del órgano -Poder Legislativo- se encontraría, de modo inminente, amenazado, restringido, limitado o privado por el Poder Ejecutivo Nacional (llamado a licitación Pública Nacional e Internacional para otorgar la concesión de la administración y funcionamiento del conjunto de aeropuertos que allí se detallan) en virtud de decidir acerca de una materia comprendida en el proyecto legislativo en trámite".

Ello, por cuanto la jueza no advirtió dos cosas: una, que no estamos en el marco de un amparo, como sí lo estuvieron sus colegas en la causa "Nievas" anterior, y otra, la más importante, que aún no ha llegado el momento de dictar sentencia de fondo sobre la legitimidad o no del decreto 842/97, sino que se encuentra el expediente en estado previo, y la decisión fue tomada sin audiencia de parte.

-VII-

Así planteada la cuestión, debe analizarse, en primer término, si se ha configurado en el sub lite un

virtual conflicto fundado en el exceso de competencia de un magistrado del Poder Judicial de la Nación, que haya alterado el equilibrio de las funciones inherentes a la forma republicana de gobierno, conforme lo declaró V.E., en la sentencia del 3 de abril de 1996, en la causa U.10, L.XXXII, "Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/ juicio sumarísimo".

Es cierto que, en ese sentido, la jueza no examinó la conveniencia, oportunidad, acierto o eficacia del criterio adoptado por el Poder Ejecutivo Nacional en punto a la privatización de aeropuertos, sino que se limitó a suspender los efectos del decreto 842/97, al conceder una medida cautelar solicitada con carácter previo al inicio de una causa judicial donde habrá de efectuarse el examen de la compatibilidad que el decreto impugnado observa con las disposiciones de la Constitución Nacional (conf. argumento de Fallos: 312:122 y sus citas de Fallos: 300:642, 700 y 307:326).

Hasta allí, entonces, su actuación se habría desarrollado en su ámbito competencial pues, según tiene declarado la Corte, "cuando ante los estrados de la justicia se impugnan las disposiciones expedidas en el ejercicio de una atribución propia de alguno de los otros poderes, con fundamento en que ellas se encuentran en pugna con la Constitución, /.../ se configura una causa judicial atinente al control de constitucionalidad de preceptos legales infraconstitucionales cuya decisión es propia del Poder Judicial". Empero, ello es así, siempre y cuando se **produzca un perjuicio concreto al derecho que asiste a quien legítimamente lo invoca** (conf., a contrario sensu, argumento de Fallos: 311:1435,

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

cons. 5º y su cita).

Como recordó este Ministerio Público, en el precedente de Fallos: 303:893, "desde antiguo, V.E. ha declarado que no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 2:253; 24:248; 94:444; 95:51 y 290; 130:157; 243:177; 256:103; 263:397 y muchos otros)".

Destacó, en dicha oportunidad, que, "si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese limitación derivada de la necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como <un pleito o demanda en derecho, instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento>, según concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental. Según Vedia (Constitución Argentina, párrafos 541 y 542), el Poder Judicial no se extiende a todas las violaciones posibles de la Constitución, sino a las que le son sometidas en forma de caso por una de sus partes. Si así no sucede, no hay <caso> y no hay, por lo tanto, jurisdicción acordada (Fallos: 156:318)".

Posteriormente, declaró la Corte en Fallos: 306:1125, "que el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales nacionales por los arts. 94, 100 y 101 de la Constitución (antes de la re

forma de 1994) se define, de acuerdo con invariable interpretación, receptada por el Congreso argentino y por la jurisprudencia del Tribunal, de la doctrina constitucional de los Estados Unidos, como el que se ejercita en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2º de la ley 27".

"Dichas causas son aquellas en las que se persigue **en concreto** la determinación del derecho debatido entre partes adversas (doctrina de Fallos: 156:318, considerando 5º, p. 321). Y, por ello, no se da una causa o caso contencioso que permita el ejercicio del poder judicial conferido a los tribunales nacionales cuando se procura, como ocurre con la demanda de autos, la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes (Fallos: 243:176 y 256:104, cons. 5º, segundo párrafo)".

Consignó allí la Corte que ella misma, desde sus inicios (Fallos: 1:27 y 292) negó que estuviese en la órbita del Poder Judicial de la Nación la facultad de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo (Fallos: 12:372; 95:51 y 115:163).

Y remarcó que ello es así porque, como también lo afirmó en Fallos: 242:353, considerando 3º, "El fin y las consecuencias del <control> encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requieren que este requisito de la existencia de un <caso> o <controversia judicial> sea observado rigurosamente para la preservación del principio de la división de los poderes, según lo expone el juez Frankfurter, con fundamento en la jurisprudencia

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

norteamericana (341 U.S., 149)".

"Conviene subrayar, agregó, que este principio fue sustentado como presupuesto básico del control constitucional por el Congreso de la Confederación cuando sancionó la primera ley de organización judicial nacional (ley 182 del Congreso de la Confederación), cuyas disposiciones vinculadas a este punto fueron recogidas por la ley 27 y siguen vigentes (Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Actas de las Sesiones del Paraná correspondientes al año de 1857, Buenos Aires, Imprenta de la Nación, año 1884, p. 220 y sgts, en especial 221 y 226)".

"Por tal motivo, concluyó, se ha dicho en Fallos: 256:104, cons. 2º, que resulta condición para el examen de la constitucionalidad de las leyes u otros actos de la autoridad que él ocurra como aspecto de un litigio común y como medida tendiente a superar el obstáculo que deriva de aquéllos para el reconocimiento del derecho invocado por la parte que los impugna".

-VIII-

A mi modo de ver, en el sub examine no se configura un caso o causa en los términos de la doctrina del Tribunal recién reseñada, por la falta de un perjuicio concreto de quienes han pretendido la intervención judicial.

V.E. ya tuvo oportunidad de resolver una cuestión sustancialmente análoga, en el precedente de Fallos: 313:

863, donde el señor Moisés E. Fontela, "por sí y en el carácter de representante del pueblo", promovió un amparo a efectos de que se ordenara el Estado Nacional encuadrar, la forma societaria de la empresa "Aerolíneas Argentinas", como consecuencia del trámite de adjudicación entonces en curso, "dentro de los tipos vigentes tal cual reza el art. 6 de la ley 23.696".

Se dijo allí, con apoyo en doctrina que comenzó a elaborarse desde los inicios mismos del funcionamiento del Tribunal, que no confería legitimación al señor Fontela, su invocada "representación del pueblo" sobre la base de la calidad de diputado nacional que investía, pues el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo, para cuya integración en una de sus cámaras fue electo, y en el terreno de las atribuciones dadas a ese Poder y a sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso.

"Tampoco la mencionada calidad parlamentaria lo legitima, dijo la Corte, para actuar en <resguardo de la división de poderes> ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes sancionadas por el Congreso toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquél atributo procesal, es indudable que el demandante no lo representa en juicio".

Tal es lo que acontece en el sub lite, donde un grupo de diputados nacionales, como quedó expuesto, aducen que el dictado del decreto 842/97 por el Poder Ejecutivo Nacional lesiona sus derechos a ejercer sus funciones como tales.

Desde mi punto de vista, dicha afirmación se en

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

cuentra totalmente alejada de la realidad, puesto que, así como lo sostiene el presentante de autos, a los actores nunca les estuvo impedido ejercer su función como legisladores. Por el contrario, disponen de un doble curso de acción para llevarla a cabo: uno, consistente en agotar los trámites parlamentarios necesarios para convertir en ley el proyecto sobre privatización de aeropuertos aprobado por el Senado de la Nación que actualmente se encuentra a consideración de la Cámara de Diputados que, precisamente, integran los accionantes; y otro, sancionar una ley contraria a la ratificación del decreto 842/97, aun cuando no se haya creado la Comisión Bicameral prevista por el art. 99 de la Constitución Nacional.

Por lo tanto, otorgar legitimación a los actores en esta causa significaría admitir que, cada vez que su voto en el recinto no sea suficiente para alcanzar las mayorías requeridas por las respectivas reglamentaciones para convertir un proyecto en ley -ya sea la ley de privatización de aeropuertos que abroge cualquier posibilidad de vigencia del decreto 842/97 o, en su caso, la ley no ratificatoria de éste- puedan obtener, por vía judicial, un derecho que va más allá que el conferido por su propio cargo del legislador, esto es, paralizar las iniciativas que, en el mismo sentido, pueda tener el Poder Ejecutivo Nacional.

Lo hasta aquí expuesto es suficiente -a mi modo de ver- para concluir que, si los actores carecen de legitimación para obtener la medida cautelar de que se trata, tampoco puede tenerla el señor Defensor del Pueblo de la Nación,

que fue tenido en autos como "adherido a la medida cautelar solicitada por los actores" (ver. fs. 48).

En conclusión: no se configuran en el sub lite los requisitos que exige la jurisprudencia de la Corte Suprema para la procedencia de la jurisdicción federal en cuanto se refiere al control judicial de la Administración Pública:

-la existencia de un "caso contencioso", o sea, de una controversia entre partes que afirmen y contradigan sus "derechos", la cual debe ser provocada por parte legítima y en la forma establecida por las respectivas normas procesales, quedando excluidas las consultas y las peticiones de declaraciones generales, así como las cuestiones de jurisdicción voluntaria;

-que dicha controversia no sea "abstracta" por carecer, quien la promueve, de un interés económico o jurídico que pueda ser eficazmente tutelado por el pronunciamiento a dictarse, no siendo suficiente a estos efectos invocar un perjuicio futuro, eventual o hipotético; y

-que el agravio alegado recaiga sobre el peticionante, y no sobre terceros (cf. Héctor A. Mairal, "Control Judicial de la Administración Pública", Volumen I, págs. 181/183, Ed. Depalma, Bs. As., 1984).

-IX-

Este conflicto llega a V.E., por que, como vimos, el Poder Ejecutivo se presenta ante la justicia en tanto poder del Estado y se agravia por la indebida interven-

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

ción del Poder Judicial en el control de un acto institucional complejo que impide la revisión judicial.

Por otro lado, nos encontramos frente al silencio del Congreso que no está representado en esta contienda e, incluso, falta el tratamiento del tema en su ámbito natural, es decir, en los plenarios de las Cámaras del Congreso de la Nación.

En tercer lugar, a pedido de un grupo de legisladores, interviene el Poder Judicial que actuando sin jurisdicción, paraliza la actividad del Poder Ejecutivo.

-X-

Corresponde ahora revisar cuáles son los mecanismos constitucionales de solución a este tipo de conflictos. "En la organización política democrática cada uno de los tres poderes del Estado está dotado de facultades privativas, aunque coordinadas. Es la esencia de tales facultades, su limitación, es decir, que sus alcances no pueden exceder los señalados en los respectivos preceptos, y, de los poderes, como órganos tendientes a los fines escogidos por el pueblo, la inexistencia de superioridad alguna de uno con respecto a los otros; lo que significa la exclusión de interferencias recíprocas" (Carré De Malberg, "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pág. 741 y ss).

La teoría de Montesquieu implica indudablemente la necesidad de establecer, entre las distintas autoridades, ciertas relaciones de dependencia. El objeto esencial de la separación de poderes es ante todo imponer, a cada titular

de la potestad pública, determinados límites ya que "es necesario que el poder detenga al poder". He ahí el punto de partida de toda la doctrina. Pero si se quiere que los poderes se contengan y se detengan unos a otros, es necesario conceder a sus titulares los medios de influenciarse y controlarse recíprocamente. Los poderes ejecutivo y legislativo no pueden funcionar sin relaciones entre ambos y sin entendimiento entre quienes son sus titulares. La Constitución ha previsto y regulado estas relaciones, para que no existan en el Estado más que poderes iguales; de lo contrario la unidad estatal quedaría desvirtuada.

En nuestro sistema, los constituyentes se empeñaron en organizar un tribunal supremo asignándole el carácter de intérprete definitivo de la Constitución. De la enorme importancia de este papel da cuenta Carré de Malberg, cuando sostiene que: "El desarrollo exegético de las cortes proporciona otra enseñanza sugerente, pues pone de manifiesto el desempeño de un doble papel si bien aparentemente contradictorio, concurrente en cuanto a los fines perseguidos y logrados: el de conservadora al mantener los postulados constitucionales, particularmente los relativos a los derechos y garantías individuales de acuerdo a los principios tradicionales en que se informaron; y el de innovadoras, en cuanto sensibles a necesidades nuevas, descubren en viejos preceptos alcances también nuevos. A esta difícil tarea es a la que, si se desempeña de modo acorde a las expectativas de los diferentes sectores involucrados, se le deberá el prestigio creciente del poder judicial y, en forma progresiva, una mayor conciencia legalista y constitucionalista en toda la sociedad" (op. cit. pág. 741 y ss).

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

La consagración del Poder Judicial como supremo intérprete de la Constitución representa el más preciado resguardo para las instituciones republicanas y democráticas. De ello surge la necesidad de que la Corte ejerza plenamente su rol de guardiana de la Constitución Nacional y de garante del libre juego democrático, de lo contrario el tiempo empleado en la elaboración de una declaración de derechos y en el establecimiento de la forma republicana de gobierno se habrá perdido.

Sin embargo, la revisión judicial no importa un privilegio, no significa un sometimiento o subordinación del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo que sería contrario al sistema de independencia y coordinación de los poderes del estado y Thomas M. Cooley explica así: "todos invisten igual dignidad, cada uno es igualmente supremo en el ejercicio de sus funciones propias y no puede directa o indirectamente, mientras actúe dentro de los límites de su autoridad, ser sometido al control o supervisión de los otros" ("A treatise on the Constitutional Limitations", T II, Boston 1927, pág. 332).

V.E. ha sostenido, asimismo, siguiendo idéntica línea argumental que: "La misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes y jurisdicciones, toda vez que el Judicial es el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de

éste poder, menoscabando las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público" (Fallos: 155:248).

El riesgo que se corre es, como señala Karl Loewenstein, "la judicialización de la política que sólo puede tener éxito cuando el conflicto no afecte a un interés vital de los detentadores políticos del poder. Si se otorga el derecho a los tribunales de frustrar una decisión política del gobierno y del parlamento, amenaza el peligro de que, bien la decisión del tribunal no sea respetada -con perjuicio para el Estado de derecho, o bien que la decisión política del gobierno sea sustituida por un acto judicial que, aunque revestido jurídico-constitucionalmente, no es en el fondo sino un acto político de personas que no tienen ningún mandato democrático para llevar a cabo esta función. En el conflicto entre la idea del Estado de derecho y el derecho y el deber del gobierno a gobernar, ambas partes tendrán que salir perjudicados. Además, ¿qué ocurriría cuando el conflicto a decidir judicialmente afecte al mismo tribunal? ¿quién tendrá que decidir entonces? Quis custodiet custodes? Las consecuencias serían serias crisis constitucionales..." (Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1965, pág. 325).

-XI-

Ante la situación planteada en estas actuaciones, el más alto Tribunal no puede permanecer indiferente. Como lo ha señalado la Corte Suprema de los Estados Unidos de

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

Norteamérica, estos conflictos son habituales en el sistema y "hacen surgir consideraciones políticas más que legales: el poder judicial no debiera decidir las si no se presentara un atolladero constitucional o una inmovilización del gobierno, pues de otro modo se alentaría a los pequeños grupos e inclusive a los individuos que integran el Congreso, para que busquen solucionar judicialmente las cuestiones, antes de que el normal proceso político tenga oportunidad de resolver el conflicto (Goldwater Et. Al. Vs. Carter President of USA; 444 US 997). No fuera a suceder que con el loable objeto de preservar estos principios, la intervención de este tribunal ignore el rol que las circunstancias actuales le permiten y adopte una solución que, alejada de dicha realidad, origine un conflicto institucional que sólo vaya a encontrar solución en la supresión de los poderes que integran el sistema supuestamente lesionado" (en LL T 1995-C 41 y ss, sentencia del 4 de octubre de 1994, in re Seco, Luis A. y otros, considerando 10).

En este sentido y, en supuestos similares a los aquí tratados, V.E. ha hecho uso de los denominados poderes implícitos, independientemente del nomen juris que se le haya dado a su intervención. Así ha sostenido que: "Es ya doctrina fuera de discusión la de los poderes implícitos, necesarios para el ejercicio de los que han sido expresamente conferidos; sin los cuales, sino imposible, sería sumamente difícil y embarazosa la marcha del gobierno constitucional en sus diferentes ramas" (Fallos: 19:231).

"Decir poderes implícitos es, en suma, decir poderes imprescindibles para el ejercicio de los expresamente concedidos, esto es, atribuciones que no son sustantivas ni independientes de estos últimos sino auxiliares y subordinadas". En cuanto a los alcances de tales poderes, en el mismo fallo V.E. ha entendido que: "supuesta su existencia, la extensión no podría ir más allá de lo que fuere rigurosamente necesario para que la facultad expresa no resulte ilegítima y gravemente impedida por lo que mal podría depender el establecimiento de sus límites, de la discreción del órgano que los ejercite" (Sentencia del 19 de octubre de 1995 in re P.448. XXV, Pelaez Víctor s/ hábeas corpus preventivo).

En el mismo sentido, en la cual "Virginia Rita Recchia de Schedan" (Fallos: 305:504) sostuvo "Que aunque no se trata de un conflicto de poderes ni de uno de aquellos que compete dirimir a esta Corte conforme con el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58, el Tribunal considera que procede su intervención/.../Ello así en virtud de los poderes implícitos que, como órgano supremo y cabeza de uno de los poderes del Estado, le son connaturales e irrenunciables para salvaguardar el libre ejercicio y la eficiencia de la función específica que se le atribuye a los jueces" /...habida cuenta que es principio inconcuso de nuestro régimen republicano la separación, pero también el equilibrio armónico de los poderes en función de lograr la plenitud del Estado de Derecho, esta Corte estima su deber poner en ejercicio los poderes implícitos que hacen la salvaguarda de la eficacia de la función judicial, principalmente en cuanto se refiere a la protección de los derechos y garantías consagradas en la Constitución Nacional (en igual sentido en Fallos:

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

300:1282)".

Por otra parte, en la causa U.10,L.XXXII, Unión Obrera Metalúrgica c. Estado Nacional, ya citada, V.E. declaró que: "La invasión que un poder del Estado pudiera hacer respecto de la zona de reserva de actuación de otro, importa siempre, por sí misma, una cuestión institucional de suma gravedad que, independientemente de que trasunte un conflicto de competencia jurisdiccional o un conflicto de poderes en sentido estricto, debe ser resuelta por esta Corte /.../ sin que sea óbice para ello la inexistencia de vías procesales específicas, pues es claro que problemas de tal naturaleza no pueden quedar sin solución"... "Que, en tal sentido, en los particulares y excepcionales casos en que tales materias están en juego, la Corte debe actuar incluso con abstracción del nomen juris dado por los interesados a la presentación formalizada ante estos estrados para provocar su intervención, debiendo atender en cambio, a la sustancia real de dicha presentación, a su fundamento, trascendencia y a su procedibilidad, sin que obste a ello la existencia de un trámite ordinario con eventual aptitud para dejar sin efecto el acto que provocó el conflicto, toda vez que el mantenimiento del orden institucional no admite dilaciones" (cf. considerando 4°).

En el considerando 8° agregó "Que, en mérito a lo expuesto, aunque la cuestión de competencia no aparezca explicitada en términos formales y con todos los requisitos, preciso es tenerla por configurada en el caso atento al explícito planteo del presentante -el cual más allá de su

nomen iuris, importa denunciar la inexistencia de jurisdicción por parte del magistrado interviniente- y a razones de economía procesal, que permiten prescindir de eventuales defectos de planteamiento de este tipo de cuestiones /.../ Ello es así por cuanto es deber de esta Corte, en su carácter de Tribunal Supremo, ejercer las atribuciones que le confiere el art. 24 inc. 7º del dec.-ley 1285/58, toda vez que advierta en las actuaciones que se ha sometido al Estado Nacional a la decisión de un magistrado que resulta por ley carente de jurisdicción".

De lo expuesto, surge que esta doctrina es enteramente aplicable al sub iudice. Es indispensable que la Corte señale los límites precisos dentro de los que entiende que magistrados del Poder Judicial pueden ejercer sus competencias, a fin de que los poderes del Estado se adecuen recíprocamente y puedan coexistir en armonía, sin que ninguno de ellos invada la esfera que legítimamente pertenece a los otros.

-XII-

Por aplicación de la doctrina que dimana de dicho precedente, pienso que, aunque en autos, igual que allí, la cuestión de competencia no aparezca explicitada en términos formales y con todos los requisitos, es preciso tenerla por configurada atento al explícito planteo del presentante, el cual, más allá de su nomen iuris, importa denunciar la inexistencia de jurisdicción por parte de la jueza interviniente, toda vez que, como expresé en el cap. VIII, emitió

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

la resolución impugnada pese a la falta de legitimación de los actores y, por ende, a la ausencia de un "caso" en los términos de la doctrina de la Corte Suprema.

-XIII-

A mérito de lo expuesto, soy de opinión que V.E. debe desestimar el recurso por salto de instancia interpuesto en estas actuaciones y dejar sin efecto lo resuelto por la señora jueza a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5.

Buenos Aires, 5 de noviembre de 1997.

Es Copia

Nicolás Eduardo Becerra



PVA  
Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de  
Ministros de la Nación s/ plantea cues-  
tión de competencia.

Buenos Aires, 17 de diciembre de 1997.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 1/124 vta. se presenta en forma directa ante este Tribunal el ingeniero Jorge Rodríguez, en su carácter de jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, denunciando un grave conflicto de poderes suscitado con motivo de la decisión cautelar recaída en la causa "Nieva, Alejandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional -decreto 842/97-", en trámite ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5, mediante la cual se ordenó "al Poder Ejecutivo Nacional la suspensión de los efectos del Decreto 842/97 y/o los de otra reglamentación concordante".

Al respecto, plantea la falta de atribuciones del Poder Judicial para entender en la cuestión toda vez que la función de control sobre los decretos de necesidad y urgencia estaría sometida a un procedimiento especial estatuido por la Constitución, siendo el órgano competente el Congreso Nacional. Solicita por ello, en función de lo establecido por el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58, se declare la incompetencia del Poder Judicial de la Nación para entender en la materia.

Subsidiariamente, plantea recurso extraordinario en forma directa, habida cuenta de la gravedad institucional y de la urgencia existentes en el caso, requiriendo la revocación de la medida cautelar dispuesta.

2º) Que a fs. 151 se corrió traslado de dicha presentación a los demandantes y al señor Defensor del Pueblo

-//- de la Nación, quienes lo contestaron a fs. 187/213 y 154/163, respectivamente. Por su parte, respondiendo a la vista oportunamente conferida, el Procurador General de la Nación se expidió a fs. 137/148.

3°) Que, con carácter previo, los actores desconocieron la legitimación activa del señor jefe de gabinete para presentarse en estos actuados ya que se encontraría en juego el ejercicio de una prerrogativa exclusiva y excluyente del señor presidente de la Nación -dictado de decretos de necesidad y urgencia- cuya representación no fue invocada.

4°) Que, en los términos en que ha sido formulado, el planteo resulta inadmisibile pues no cabe confundir la facultad de dictar los aludidos decretos, que sí corresponde al titular del Poder Ejecutivo (conf. art. 99, inc. 3°, tercer párrafo, de la Constitución Nacional), con el objeto de la presentación ante esta Corte, donde el jefe de Gabinete de Ministros no acciona en defensa de la validez del acto emanado del presidente de la Nación, sino que viene a plantear la falta de jurisdicción de un órgano judicial cuya actuación generó un conflicto de poderes, cuestión que es dable encuadrar dentro del amplio marco de facultades de ese funcionario (conf. art. 100, inc. 1°, de la Constitución Nacional).

5°) Que en cuanto a la habilitación del Tribunal para intervenir en este caso, la cuestión encuentra adecuada respuesta en el dictamen del señor Procurador General -puntos VII; VIII y X- al que cabe remitir en razón de brevedad toda vez que traduce la doctrina de esta Corte a que hace referencia, según la cual -aun prescindiendo de eventuales

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- defectos en el planteamiento de la cuestión-  
corresponde declarar la inexistencia de jurisdicción de los magistrados judiciales para intervenir en conflictos de la índole del aquí suscitado.

6°) Que la invasión que un poder del Estado pudiera hacer respecto de la zona de reserva de actuación de otro, importa siempre, por sí misma, una cuestión institucional de suma gravedad que, independientemente de que trasunte un conflicto jurisdiccional o un conflicto de poderes en sentido estricto, debe ser resuelta por esta Corte, pues es claro que problemas de tal naturaleza no pueden quedar sin solución.

7°) Que, en efecto, en el caso concurren inusitadas circunstancias de gravedad institucional que sobrevienen al estar en tela de juicio si los jueces han ejercido su poder invadiendo las atribuciones que constitucionalmente tienen otros poderes del Estado, invasión que lesionaría el principio fundamental de división de poderes.

8°) Que, así como este Tribunal, en ejercicio de una prerrogativa implícita que es inherente a su calidad de órgano supremo de la organización judicial e intérprete final de la Constitución, ha intervenido para conjurar menoscabos a las autoridades judiciales o impedir posibles y excepcionales avances de otros poderes nacionales (conf. Fallos: 201:245; 237:29; 241:50; 246:237 y otros), así también le corresponde, como parte de su deber de señalar los límites precisos en que han de ejercerse aquellas potestades -con abstracción del modo y la forma en que el punto le fuera pro

-

//-

-//-puesto- establecer si la materia de que se trata está dentro de su poder jurisdiccional, que no puede ser ampliado por voluntad de las partes, por más que éstas lleven ante los jueces una controversia cuya decisión no les incumbe y éstos la acojan y se pronuncien sobre ella a través de una sentencia (conf. Fallos: 215:492; 229:460). Dentro del ejercicio de sus poderes implícitos, esta Corte no puede prescindir del respeto -pasivo o activo- de los límites que la Constitución impone a la jurisdicción del Poder Judicial en su art. 116.

9º) Que, en el sub lite, la pretensión sometida a la decisión jurisdiccional tuvo por objeto la declaración de nulidad del decreto de necesidad y urgencia 842/97, de fecha 27 de agosto de 1997 (B.O. 28-8-97), sobre el marco regulatorio y privatización del servicio aeroportuario, por haberse impedido mediante el dictado de esa norma el ejercicio de la facultad de legislar propia de los accionantes y contrariar aquélla las disposiciones constitucionales que condicionan la validez de este tipo de actos emanados del Poder Ejecutivo.

10) Que desde antiguo se ha sostenido que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: -//-

PVA  
Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de  
Ministros de la Nación s/ plantea cues-  
tión de competencia.

-//- 155:248; 311:2580). Por tal motivo, en las causas en que -como en el sub lite- se impugnan actos cumplidos por otros poderes en el ámbito de las facultades que les son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 254:45).

11) Que esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permite definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial ("Powell vs. Mc Cormack", 395 U.S., 486, 1969), facultad esta última que sólo puede ser ejercida cuando haya mediado alguna violación normativa que ubique los actos de los otros poderes fuera de las atribuciones que la Constitución les confiere o del modo en que ésta autoriza a ponerlas en práctica.

12) Que, respecto de la cuestión sub examine, el art. 99, inc. 3º, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, dispone que cuando el Poder Ejecutivo proceda a dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, "el jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente", que "elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...".

13) Que, como se observa, la cláusula constitucional citada prevé un específico ámbito de contralor en sede



-//- parlamentaria para los decretos de necesidad y urgencia. Dicho contralor, por otra parte, no se encuentra subordinado en su operatividad a la sanción de la "ley especial" contemplada en la última parte del precepto, ni a la creación de la "Comisión Bicameral Permanente", ya que, de lo contrario, la mera omisión legislativa importaría privar sine die al titular del Poder Ejecutivo Nacional de una facultad conferida por el constituyente.

Por lo demás, lo cierto es que el órgano de contralor -a quien corresponde ratificar o desaprobar los decretos- es el Congreso de la Nación, a quien le compete arbitrar los medios para emitir su decisión, conforme la Constitución Nacional y del modo que entienda adecuado a las circunstancias en que se expida al respecto.

14) Que en el caso del decreto 842/97 -cuyo contenido no incursiona en las materias taxativamente vedadas- el Poder Ejecutivo Nacional cumplimentó su parte en el referido trámite constitucional toda vez que la citada norma, refrendada por los funcionarios allí aludidos, fue puesta a consideración del Congreso Nacional por medio del mensaje N° 842 - 28 de agosto de 1997- siendo girada ulteriormente para su tratamiento a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, que se expidió por su ratificación (conf. copias de fs. 6/15).

15) Que, en tales condiciones, el decreto en cuestión no presenta defectos formales ni aparece emitido fuera del complejo normativo que regula su dictado, por el contrario, aquél se presenta regularmente inscripto en el ejercicio privativo de las funciones propias de uno de los poderes

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- del Estado, sin exceder el marco en que constitucional y legalmente éstas se insertan. De ese modo, atendiendo al texto constitucional plasmado por la reforma del año 1994, la norma referida sólo puede considerarse sometida al pertinente contralor del Poder Legislativo de la Nación, a quien corresponde pronunciarse acerca de la concurrencia de los extremos -de valoración política- que habilitan el ejercicio de la facultad excepcional del Poder Ejecutivo, así como de la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido.

16) Que esta conclusión implica el ejercicio del control de constitucionalidad, uno de los fines supremos y fundamentales del Poder Judicial Nacional (conf. Fallos: 33: 162; doct. "Marbury vs. Madison", U.S. 1 Cranch 137 -5 US- 1803) y atribución primordial de esta Corte, entendida en el máximo grado de su expresión cuando, como en el sub examine, se trata de establecer a qué órgano del Estado le corresponde determinada atribución según la Carta Fundamental.

Al respecto, se ha dicho que decidir "...si un asunto ha sido, en alguna medida, conferido a otro poder del Estado, o si la acción de ese poder excede las facultades que le han sido otorgadas, es en sí mismo un delicado ejercicio de interpretación constitucional y una responsabilidad de esta Corte como último intérprete de la Constitución" ("Baker vs. Carr", 369 US 186, 82 S.Ct. 691, 7 L.Ed. 2d. 663, 1962).

En ese sentido, tanto se ejerce el control de constitucionalidad cuando se declara la invalidez de los actos emanados del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo de la

//-

-//- Nación, como cuando se decide que las cuestiones propuestas resultan ajenas a las atribuciones del Poder Judicial de la Nación, ya que la facultad de revisión de este poder tiene un límite, que se encuentra ubicado en el ejercicio regular de las funciones privativas de los poderes políticos del Estado ("Baker vs. Carr" cit.).

17) Que, en las circunstancias descriptas, no existe justificación para la requerida intervención del Poder Judicial en una cuestión seguida por los poderes políticos y pendiente de tratamiento por parte de uno de ellos, el Congreso de la Nación. De otro modo se estarían desconociendo las potestades de este último, órgano a quien, como depositario de la voluntad popular, la Constitución atribuye una excluyente intervención en el contralor de los decretos de necesidad y urgencia, delicada función política propia del legislador que no puede ser interferida en el modo de su ejercicio por el Poder Judicial sin grave afectación del principio de división de poderes.

Con el mismo énfasis esta Corte afirma que ello no significa la más mínima disminución del control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, cuya amplitud y extensión, desde su génesis, se explicita en todos sus alcances, en el considerando 23.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia norteamericana, "consideraciones de prudencia [...] persuaden de que una disputa entre el Congreso y el Presidente no está en condiciones para su revisión judicial a menos que y hasta que estas ramas del gobierno hayan actuado cada una de ellas afirmando su autoridad constitucional. Las diferencias entre

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- el Presidente y el Congreso constituyen situaciones corrientes en nuestro sistema. Estas diferencias casi invariablemente provocan cuestionamientos políticos más que jurídicos. El Poder Judicial no debe decidir cuestiones vinculadas con la separación de poderes entre el Presidente y el Congreso a menos que estas ramas políticas del gobierno lleguen a un impasse" (Goldwater et al vs. Carter, Presidente de los Estados Unidos, 444 US 996).

18) Que, precisamente, en el caso se pretende que esta Corte intervenga en una contienda suscitada entre el Poder Ejecutivo y algunos miembros de la Cámara de Diputados antes de que "el procedimiento político normal tenga la oportunidad de resolver el conflicto" (Goldwater et al vs. Carter, Presidente de los Estados Unidos, 444 US 996 y cita del considerando precedente), lo que resulta inadmisibile ya que el Poder Judicial no debe involucrarse en controversias de esta índole, donde se lo pretende utilizar, al margen de las limitaciones previstas en el art. 116 de la Constitución Nacional, como árbitro - prematuro- de una contienda que se desarrolla en el seno de otro poder.

Por el contrario, la cuestión propuesta, propia de la dinámica de la vida política, debe resolverse dentro del marco institucional que la Constitución fija: el Honorable Congreso Nacional. Decidir de otro modo, importaría interferir en el ejercicio de funciones del órgano que expresa, en su máximo grado, la representación popular en una de las materias más delicadas que le ha asignado la reforma constitucional de 1994.

//-

-//- Se trata, en efecto, de una nueva atribución -correlacionada con la que se atribuye al presidente de la Nación- cuyo ejercicio exige un tratamiento parlamentario con relieves diferentes del que requieren la formación y sanción de las leyes, actuación que demanda el funcionamiento armónico de ambos órganos en esta nueva actividad colegislativa.

Y si bien la novedad de la atribución que se incorpora al texto constitucional puede provocar dificultades en su tratamiento interno, y tal vez interrogantes sobre su incidencia respecto del procedimiento normal de la actividad legislativa, resulta evidente que la solución para superarlas en ningún caso puede consistir en anular -en sus efectos- el trámite propio del instituto incorporado en 1994.

19) Que, con respecto a las prerrogativas de los poderes del Estado antes referidas, en otro orden de ideas, cuadra señalar también que la responsabilidad por el cumplimiento de los tratados y obligaciones internacionales recae sobre el presidente en cuanto tiene a su cargo el ejercicio de los poderes para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y naciones extranjeras (art. 99, inc. 11, de la Constitución Nacional). Ante él reclamarán los gobiernos extranjeros cuando haya algún incumplimiento por la Nación Argentina. Si un tratado requiere legislación interna y no es autoejecutorio el presidente ha de buscar la acción del Congreso. Si las obligaciones internacionales son susceptibles de aplicación inmediata, están sujetas al deber del presidente para su ejecución (arts. 99, inc. 2º, y 75, incs. 22 y 24, de la Constitución).

20) Que, por su lado, al Congreso incumbe apre -//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-ciar, en virtud de su poder de revisión inmediata conferido por el art. 99, inc. 3º, de la Constitución, si resultan afectados tratados internacionales o normas emanadas de organizaciones internacionales con jurisdicción sobre la materia, en el caso, la Organización Internacional de la Aviación Civil, de la cual la Nación Argentina es parte, que establece "estándares internacionales y prácticas recomendadas" de eventual operatividad inmediata en el ordenamiento argentino.

21) Que la presente decisión no implica el ejercicio de una suerte de jurisdicción originaria por parte de la Corte -en expresa contravención al art. 116 de la Constitución Nacional- ni la admisión de un salto de instancia, sino que el Tribunal cumple una actividad institucional en su carácter de guardián e intérprete final de la Ley Fundamental en orden al adecuado respeto del principio de separación de los poderes del Estado consagrado en aquélla; y en orden a asegurar, como titular de uno de ellos, su coordinado accionar.

22) Que, en ese sentido, el principio de separación de los poderes y el necesario autorrespeto por parte de los tribunales de los límites constitucionales y legales de su jurisdicción impone que en las causas donde se impugnan actos que otros poderes han cumplido en el ámbito de las facultades que les son privativas con arreglo a lo prescripto por la Constitución Nacional, la función jurisdiccional de los jueces no alcance a interferir con el ejercicio de tales atribuciones, puesto que si así fuera, se haría manifiesta

//-

-

-//- la invasión del campo de las potestades propias de las demás autoridades de la Nación.

23) Que, en tales condiciones, cabe concluir que la decisión controvertida ha sido dictada con ausencia de jurisdicción, por lo que se encuentra afectada de invalidez conforme lo tiene resuelto la Corte en casos análogos (ver doctrina de Fallos: 294:25; 305:1502 y sus citas y 307:1779), sin que ello importe, como es obvio, una convalidación del decreto 842/97 fuera de lo que ha sido objeto de examen, en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales -antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese en ese trámite- siempre que, ante un "caso" concreto -inexistente en la especie- conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental.

Al respecto, resulta incuestionable la facultad de los tribunales de revisar los actos de los otros poderes -nacionales o locales- limitada a los casos en que se requiere ineludiblemente su ejercicio para la decisión de los juicios regularmente seguidos ante ellos.

Porque entonces esa facultad se reduce "simplemente a un elemento integrante del poder de sustanciar y decidir un juicio en que el tribunal debe conocer", en uso de las atribuciones que la Constitución le otorga (261 U.S. 525, 544; sentencia del juez Sutherland, in re Adkins v. Children's Hospital).

24) Que, en suma, esta Corte en su condición de in

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-térprete final de la Constitución Nacional reivindica, protege y preserva para el Poder Judicial de la Nación el control de constitucionalidad de los actos de los otros departamentos del gobierno federal -siempre que se verifiquen los recaudos exigidos por una consolidada doctrina elaborada desde hace más de 130 años- revisión que no es susceptible de ser ejercida en actuaciones de esta naturaleza, en la medida en que los diputados nacionales demandantes sólo están facultados para ejercer el control que les difiere la Carta Magna en el ámbito del Congreso de la Nación al cual pertenecen, mas no están habilitados para instar a que el Poder Judicial sustituya al Poder Legislativo, usurpando una función que es notoriamente extraña al diseño institucional de la república ideado por los constituyentes de 1853.

Ciertamente, la demostración de mayor evidencia de que esta revisión judicial no es ni será abdicada por el Poder Judicial, es que en el supuesto en que la tacha de inconstitucionalidad de decretos de la naturaleza del impugnado en el sub lite sea introducida por parte de quien demuestre la presencia de un perjuicio directo, real y concreto -actual o en ciernes- la cuestión será indudablemente justiciable y este poder será -por mandato constitucional- competente para resolver el caso planteado en los términos de la ley 27.

Por todo ello, de conformidad, en lo pertinente, con lo dictaminado por el señor Procurador General, se resuelve: 1º) dejar sin efecto lo resuelto por la señora juez a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso

//-

-//- Administrativo Federal N° 5; 2°) Declarar inoficioso el tratamiento del recurso extraordinario subsidiariamente interpuesto. Agréguese al principal. Notifíquese, comuníquese a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y, oportunamente, devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-DENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

1º) Que a fs. 1/124 vta. se presenta en forma directa ante este Tribunal el ingeniero Jorge Rodríguez, en su carácter de jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, denunciando un supuesto conflicto de poderes suscitado con motivo de la decisión cautelar recaída en la causa "Nieva, Alejandro c/ Poder Ejecutivo Nacional -decreto 842/97", en trámite ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 5, mediante la cual se ordenó "al Poder Ejecutivo Nacional la suspensión de los efectos del decreto 842/97 y/o los de otra reglamentación concordante".

Al respecto, plantea la incompetencia del Poder Judicial para entender en la cuestión toda vez que - sostiene- la función de control sobre los decretos de necesidad y urgencia estaría sometida a un procedimiento especial estatuido por la Constitución, por lo que el Congreso Nacional sería el órgano competente. Solicita por ello, en función de lo establecido por el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58, que se declare la incompetencia del Poder Judicial de la Nación para entender en la materia.

Subsidiariamente, plantea recurso extraordinario en forma directa, habida cuenta de la gravedad institucional y de la urgencia que atribuye al caso, requiriendo la revocación de la medida cautelar dispuesta.

2º) Que si bien los actores, con carácter previo, desconocieron la legitimación activa del señor Jefe de Gabi

//-

-//-nete para presentarse en estos actuados, ya que se encontraría en juego el ejercicio de una prerrogativa exclusiva y excluyente del señor Presidente de la Nación, cuya representación no fue invocada, la clara improcedencia del planteamiento formulado hace innecesario examinar esa cuestión.

3º) Que el recurso extraordinario federal interpuesto en forma directa ante esta Corte es improcedente por las razones expuestas por el juez Fayt en la causa de Fallos: 313:863, a cuyos fundamentos corresponde remitirse a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

4º) Que en el voto de los jueces Nazareno y Moliné O'Connor en la causa citada en el considerando anterior, y en la decisión mayoritaria de esta Corte en la causa U.10. XXXII "Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/ juicio sumarísimo", del 3 de abril de 1996, se ha sostenido la atribución de esta Corte de -fuera de los recursos establecidos por la Constitución y las leyes que la reglamentan- invalidar por falta de jurisdicción decisiones de jueces de primera instancia a las que se atribuye la alteración del equilibrio de funciones inherente a la forma republicana de gobierno.

5º) Que tal doctrina no se aviene con las normas constitucionales ni con las leyes que establecen los casos y modos de intervención de la Corte Suprema en los asuntos que no corresponden a su jurisdicción originaria y exclusiva.

En efecto, puesto que ni en los precedentes mencionados ni en el sub lite se trata de causas que susciten

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- esa jurisdicción, la intervención de la Corte está limitada a "las reglas y excepciones que prescriba el Congreso" (art. 117 de la Constitución Nacional), y es obvio que el Congreso no ha dictado norma alguna que le permita declarar -fuera del marco de los recursos legales- la supuesta falta de jurisdicción de un juez. No la constituye el art. 24, inc. 7, del decreto-ley 1285/58, que se refiere a cuestiones de competencia y conflictos planteados en juicio entre jueces y tribunales que no tengan un órgano superior jerárquico común que deba resolverlos, pues en el caso no existe otro tribunal que se haya atribuido la competencia asumida por la juez de primera instancia. Negarla la Corte sin conflicto no implica resolver una cuestión de competencia sino excluir sin recurso legal la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación, lo que implica un modo indirecto de hacer lo que le está vedado, esto es, suprimir las instancias establecidas por el Congreso.

6°) Que los antecedentes mencionados en las causas citadas no avalan la intervención de la Corte para negar jurisdicción a un tribunal federal.

En Fallos: 201:245 declaró que violaba la garantía constitucional de inamovilidad de los jueces de la Nación el traslado dispuesto por el P.E. del señor juez federal de Santa Fe, doctor Salvador M. Dana Montaña, al Juzgado Federal de San Rafael, Mendoza.

En Fallos: 237:29, declaró que los actos cumplidos por el señor juez nacional de Paso de los Libres doctor Víctor A. Guerrero en ejercicio de sus funciones, no podían ser

//-

-//- sometidos al juzgamiento de una autoridad militar, la cual había pretendido indagarlo, ya que los jueces de la Nación sólo pueden ser juzgados o corregidos de acuerdo con lo prescripto por la Constitución y las leyes dictadas en su consecuencia.

En Fallos: 241:50 rechazó el amparo demandado por el doctor José María Sagasta contra los actos del P.E. y del Senado de los que resultaba la designación de un reemplazante en el cargo de juez de cámara en el cual se desempeñaba "en comisión" por disposición del gobierno provisional, pues los actos de un gobierno de facto no podían condicionar a los del gobierno de jure que lo había sucedido.

En Fallos: 246:237, elevados los autos por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba, se ordenó a las autoridades militares devolver al señor juez de Instrucción de la Segunda Nominación de la Ciudad de Córdoba, reintegrándolas a la cárcel en la cual se encontraban a disposición de dicho magistrado, a personas indebidamente sustraídas por el Consejo de Guerra Especial de Córdoba, protegiendo así la jurisdicción del magistrado provincial.

En Fallos: 254:43 declaró que la función jurisdiccional no alcanza al modo de ejercicio de las atribuciones de los otros poderes en el ámbito de las facultades que les son privativas; pero lo hizo en el marco de un recurso extraordinario de apelación y en una causa en la cual se discutía la legitimidad de la cesantía de un empleado público.

En Fallos: 298:721, se atribuyó competencia para entender en una causa a un juez que no había sido parte en el conflicto planteado entre otros dos, lo mismo que en Fa

-//-

PVA  
Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de  
Ministros de la Nación s/ plantea cues-  
tión de competencia.

-//llos: 302:672.

En Fallos: 305:1502 resolvió una cuestión de com-  
petencia y dejó sin efecto el sobreseimiento dictado por  
uno de los jueces parte en la contienda antes de que ésta  
fuese dirimida.

En Fallos: 307:1779 anuló actuaciones llevadas a  
cabo por un juez de primera instancia en desmedro de  
pronunciamientos definitivos de la Corte dictados en  
ejercicio de su competencia constitucional y legal.

Y en Fallos: 307:1842 decidió una cuestión  
negativa de competencia.

Se puede apreciar, pues, que en los casos en que  
la Corte -como autoridad superior del Poder Judicial de la  
Nación- se pronunció sobre la jurisdicción de los  
tribunales lo hizo en defensa de ella o de los fueros de  
los magistrados. Solamente negó dicha jurisdicción en un  
caso en que se invadía la propia, lo que es perfectamente  
lógico, pues no habría cabido el planteamiento de una  
cuestión de competencia por inhibitoria que ella misma  
debía decidir por disposición de la ley.

7º) Que los antecedentes reseñados sólo indican  
que el Tribunal, en su carácter de órgano judicial supremo,  
ha defendido la jurisdicción de los jueces. De ello no es  
posible interpretar a contrario sensu que se encuentra  
igualmente habilitado para excluir dicha jurisdicción fuera  
de los recursos legales. La diferencia entre una y otra  
situación es obvia: en el primer caso el mencionado  
carácter legitima la protección de las atribuciones  
judiciales al

//-

-//- margen de la vía recursiva; por el contrario, en el segundo no existe tal legitimidad en la intervención de la Corte, pues una eventual decisión en el sentido planteado por el peticionante importaría convalidar la exclusión del juez interviniente para proteger las facultades de otros poderes, actividad que sólo puede tener lugar mediante la decisión de un caso sometido regularmente a su competencia reglada.

8º) Que, sin perjuicio de que en cada situación en que se impugnan actos de otros poderes se deba examinar la existencia de un caso contencioso en el sentido del art. 2 de la ley 27, carece de sustento afirmar que los decretos dictados por el Poder Ejecutivo invocando razones de necesidad y urgencia sólo estén sujetos al control parlamentario establecido por la Constitución, y ello independientemente de que su aprobación o rechazo estén o no sometidos a tratamiento por parte del Congreso. De otro modo, se estaría consagrando una categoría de actos excluidos del examen constitucional que corresponde a esta Corte y a los tribunales inferiores, consagrándose el absurdo de que una ley pudiera ser invalidada por el Poder Judicial por atentar contra la Constitución, lo mismo que un decreto u otro acto administrativo del Poder Ejecutivo, pero no el decreto de necesidad y urgencia. Bastaría atribuirle esa categoría para impedir el juzgamiento de su constitucionalidad, la que nunca podría tener lugar si el Congreso no lo ratificara ni desechara.

9º) Que, por tanto, al configurarse el supuesto precedentemente indicado, no es la actividad de la juez de primera instancia -independientemente de su acierto o error,

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- que sólo pueden ser examinados mediante una apelación regularmente deducida- sino la de la Corte la que rompería el equilibrio de poderes que asegura la Constitución, ya que implicaría una renuncia a su misión fundamental de intérprete de la Ley Fundamental mediante la creación de un tipo de actos que estarían excluidos, aunque fuese temporariamente, del control constitucional que corresponde al Poder Judicial de la Nación (arts. 3 y 4 de la ley 27).

Por ello, se rechaza la petición de fs. 1/124. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y archívese.

AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

DISI-//-



PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que el señor jefe de Gabinete de Ministros de la Nación se presentó ante esta Corte planteando la "incompetencia y carencia de jurisdicción del magistrado interviniente en este caso" en los términos del art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58 e interponiendo, en forma subsidiaria, "recurso extraordinario directo" por provocarle gravamen irreparable la resolución del juez de primera instancia "en una cuestión de indudable naturaleza federal y fuerte gravedad institucional".

2º) Que, para la mejor decisión de la causa, resulta necesario reseñar las circunstancias más relevantes del sub judice. En efecto, un grupo de legisladores promovió acción de amparo contra los decretos 375/97 y 500/97 del Poder Ejecutivo Nacional que llamaron a licitación pública para otorgar la concesión de la explotación, administración y funcionamiento de distintos aeropuertos del país. Esta demanda prosperó en las dos instancias anteriores y, contra la sentencia de la cámara, la demandada dedujo recurso extraordinario, cuya sustanciación se encuentra en trámite.

3º) Que el Poder Ejecutivo, ponderando que al ponerse en ejecución los citados decretos "empezaron a surgir trabas y cuestionamientos de algunos legisladores, del señor Defensor del Pueblo y de particulares, que no han meritado en su totalidad el emprendimiento realizado, así como la transparencia, objetividad y publicidad de las operaciones a realizarse, sumergiendo al Estado en la suspensión

//-

-//- momentánea del procedimiento en trámite" y "a los efectos de asegurar el procedimiento licitatorio oportunamente convocado", en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional dictó, por resultar "tanto urgente como necesario", el decreto 842/97 que aprobó los dos decretos antes citados.

4º) Que los mismos actores, entonces, demandaron el dictado de una medida cautelar autónoma -pedido al que adhirió el Defensor del Pueblo de la Nación que fue citado en los términos del art. 90, inc. 2º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- que fue estimada, ordenándose al Poder Ejecutivo Nacional que "suspenda los efectos del decreto 842/97 y/o los de otra reglamentación concordante". Frente a este pronunciamiento, aquéllos promovieron una acción ordinaria persiguiendo la anulación del mencionado decreto y la demandada dedujo recurso de apelación contra la decisión cautelar, que se encuentra sustanciándose ante la cámara respectiva.

5º) Que el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, reclama la intervención de esta Corte sobre la base de dos argumentos: que se ha planteado un conflicto de competencia que debe decidirse según lo establecido por el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58 y que no existe obstáculo en resolver el recurso extraordinario, subsidiariamente interpuesto, pese a que la decisión cuestionada no proviene de una cámara de apelación.

6º) Que, con relación a la primera cuestión, sostuvo que a este Tribunal "le incumbe resolver diferendos de competencia entre los tribunales más diversos, sean federa

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-les o provinciales" pero esa función lo "obliga a decidir no sólo en un sentido positivo, es decir atribuyendo competencia a quien la tiene, sino también en un sentido negativo, o sea negando la competencia si la misma no existe". Así -subrayó- "tiene a su cargo la obligación de preservar el correcto ejercicio de la función judicial y ello se extiende naturalmente a determinar cuando un tribunal es competente y cuando no lo es, aún cuando el conflicto se haya trabado con un órgano no judicial. De ello depende -concluyó- la independencia del Poder Judicial, pues tan amenazada está esta última cuando otro poder avanza sobre aquél como cuando un órgano judicial ingresa en una zona que le es ajena".

7º) Que el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/ 58 establece -en lo que aquí importa- que la Corte Suprema de Justicia de la Nación conocerá "de las cuestiones de competencia y los conflictos que en juicio se planteen entre jueces y tribunales del país que no tengan un órgano superior jerárquico común que deba resolverlos, salvo que dichas cuestiones o conflictos se planteen entre jueces nacionales de primera instancia, en cuyo caso serán resueltos por la cámara de que dependa el juez que primero hubiese conocido".

8º) Que resulta claro que la cuestión de autos lejos está de configurar alguno de los conflictos a que hace referencia el precepto transcrito, pues ni hay jueces o tribunales que disputen entre sí, ni alguno de éstos que lo haga con organismos administrativos que ejerzan facultades jurisdiccionales, como lo ha reconocido esta Corte (Fallos: 313:1242, disidencia de los jueces Carlos S. Fayt, Julio S.

//-

-//- Nazareno y Eduardo Moliné O'Connor). Por el contrario, se ha desafiado la constitucionalidad de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional y un juez de primera instancia, encontrando reunidos los requisitos necesarios para el dictado de una medida cautelar, lo ha hecho, impidiéndole a aquél ejecutarlo.

9º) Que desechada esa idea, menos aún, puede reconocerse que un magistrado del Poder Judicial de la Nación "en abierto apartamiento de su competencia, ha alterado el equilibrio de funciones inherentes a la forma republicana de gobierno". Antes bien, como ha señalado esta Corte desde sus albores, es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes -o, como en el caso, los actos del Poder Ejecutivo- en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del Poder Judicial Nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos (Fallos: 33:162).

10) Que, cabe añadir que se incurre en el insólito anacronismo de presentar como una cuestión de incompetencia de los jueces, la atribución que tienen para revisar las leyes y decretos y su condición de guardianes de la Constitución y se invoca la existencia de un imaginario campo de ten

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//siones en forma de un conflicto potencial entre los tribunales, el presidente y el Congreso. Se incurre, de este modo, en la incongruencia de atribuir supremacía al Poder Ejecutivo quien, en ejercicio de su facultad de legislar por decretos de necesidad y urgencia, estaría por arriba de la potestad legislativa del Congreso y, naturalmente, del Poder Judicial.

Esta abrasión del pasado, margina de la historia el hecho de que en Filadelfia, en 1787, los americanos del norte, al establecer la justicia federal y, en particular, la Suprema Corte, establecieron la más significativa de las creaciones constitucionales dentro de la teoría del Estado Moderno, asignándoles las funciones de custodios de la Constitución con el consiguiente poder, reconocido explícitamente en 1803, de invalidar leyes y decretos.

11) Que, el propio Hamilton reconoció en "El Federalista", que la prerrogativa de los tribunales de justicia de revisar e interpretar las leyes y decretos y declarar nulos los actos contrarios a la Constitución, no implica preeminencia del Poder Judicial sobre los otros dos poderes, sino la superioridad de la Constitución sobre todos los poderes del gobierno. Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Los tribunales tienen por misión mantener a los poderes del gobierno dentro de los límites que la Constitución establece, velando por su plena vigencia. En caso de conflicto entre la Constitución y las leyes y decretos, los tribunales deben preferir la Constitución porque es la Ley Suprema de la organización jurídico-po

//-

-//-lítica de la Nación.

Lo que está en juego, en definitiva, no es una cuestión de superioridad entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo o el Ejecutivo, sino entre la soberanía del pueblo y los actos propios de uno de los poderes creados por la Constitución, esto es, un conflicto entre la norma fundamental y las normas secundarias que le están subordinadas. La Constitución, por consiguiente, tiene supremacía sobre todos los poderes; es superior a todas las leyes que pueda dar el Congreso y los decretos que pueda dictar el Poder Ejecutivo, y a ella deben los jueces ajustar sus decisiones (Hamilton, "El Federalista", F.C.E., México, 1957, págs. 331/2; Story "Comentarios", libro III, Poder Judicial de los Estados Unidos, Bs. As., págs. 2/5; Dalmasio Vélez Sarsfield, "Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Estado de Buenos Aires", 1958).

12) Que, consecuentemente y sobre la base de lo expuesto, corresponde desestimar el planteo efectuado por la demandada, en tanto no se ha configurado conflicto alguno que deba ser resuelto por el Tribunal de acuerdo a lo dispuesto por el art. 24, inc. 7º, del decreto ley 1285/58 sino que, por el contrario, se ha planteado un caso en que se requiere que los jueces ejerzan la más primaria de sus funciones: velar por la supremacía de la Constitución Nacional.

13) Que, el segundo argumento, desarrollado por la demandada para justificar el conocimiento de esta Corte en un recurso extraordinario deducido contra el pronunciamiento de primera instancia, se apoya en la jurisprudencia elaborada a partir del caso registrado en Fallos: 313:863, "José

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- Roberto Dromi (Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación)". Manifestó, en este sentido, que se reúnen los dos recaudos exigidos por aquélla, esto es, la existencia de gravedad institucional y la necesidad de que se concluya, expedita y definitivamente, la cuestión, en tanto se ha demostrado que el uso de las restantes vías procesales intermedias "conspira contra la protección de los intereses que se intentan tutelar".

14) Que según la demandada la gravedad institucional en el caso "surge por sí misma, y con la fuerza evidente de la situación planteada" porque, por un lado la decisión cuestionada "interrumpe el proceso de concesión de ciertos aeropuertos que se ha considerado, por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Congreso...como el medio apropiado y posible para corregir los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario y llevarlo a las condiciones de funcionamiento adecuadas a las necesidades de seguridad y eficiencia que exigen el actual, y creciente, tráfico aéreo" y, por otra, porque "imposibilita al Poder Ejecutivo hacer uso de la facultad constitucional de dictar 'decretos de necesidad y urgencia' -al condicionarlos a la existencia de la Comisión Bicameral prevista en el art. 99 inc. 3 de la Constitución- con lo cual deja en manos del Congreso -que puede nunca sancionar la ley reglamentaria indicada en aquella norma- la posibilidad misma del ejercicio por el Ejecutivo de dicha competencia constitucional".

15) Que el planteo de la demandada no autoriza la intervención de esta Corte per saltum, para lo cual basta

//-

-//- con remitirse a las consideraciones efectuadas en Fallos: 313:863 (disidencia del juez Fayt); no obstante, aun con apoyo en los fundamentos del voto de la mayoría, la solución no se modifica. Si, como ésta dijo, el requisito del superior tribunal de la causa podía ser exceptuado "sólo en las causas de la competencia federal, en las que con manifiesta evidencia sea demostrado por el recurrente que entrañan cuestiones de gravedad institucional -entendida ésta en el sentido más fuerte que le han reconocido los antecedentes del Tribunal" y ésta se ha entendido configurada cuando se encuentran comprometidas las instituciones básicas de la Nación (Fallos: 307:973, considerando 10º), o las instituciones fundamentales del país (Fallos: 238:391, voto de la mayoría) o, las bases mismas del Estado (Fallos: 306:250, considerando 4º), puede concluirse sin dificultad que la situación planteada en autos mal puede subsumirse en alguno de dichos supuestos.

16) Que, asimismo, debe recordarse que en Fallos: 313:1242, los jueces que aceptaron el by pass en Fallos: 313:863, señalaron que la doctrina de este último no había tenido el propósito de arbitrar caminos procesales transitables por todo litigante que pretenda, sin más, obtener una rápida definición de su litigio mediante un pronunciamiento del tribunal más alto de la república y que su objeto no era elaborar un medio adjetivo para superar dificultades, angustias o trastornos, aun serios, que pudieran producirse en un proceso hasta su definitivo juzgamiento.

17) Que, en este marco, las circunstancias de la causa revelan que aguardar la decisión del recurso de apela

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-ción por la cámara y, eventualmente, articular contra aquélla los demás recursos admisibles, sólo podría postergar la ejecución del decreto cuestionado, pero esa dilación -con relación a las fechas fijadas por ella misma para el cumplimiento de las distintas etapas del procedimiento licitatorio- no autoriza a prescindir de las debidas instancias procesales ni convierte el recurso extraordinario en "el único medio eficaz para la protección del derecho federal comprometido" (Fallos: 313:863, considerando 10, voto de la mayoría).

18) Que, aunque lo que se lleva dicho es suficiente para decidir el rechazo de la presentación examinada, el sentido de la decisión de la mayoría de esta Corte permite pronunciarse sobre otros puntos que descubren la gravedad de la fractura al orden constitucional que trasuntan los decretos enjuiciados. En efecto, la Constitución dispone en el art. 99, inc. 3° que el Poder Ejecutivo "no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos...para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros y deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros". Esta única excepción a la prohibición de legislar, impuesta por la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo, está condicionada, por consiguiente, a la existencia de circunstancias

//-

-//- excepcionales, propias de un estado de necesidad, que exijan medidas de urgencia que deban adoptarse, en un tiempo menor al que requiere al Congreso la sanción de las leyes. Además, el decreto de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, debe ser sometido dentro de los diez días subsiguientes, a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, la que también en el plazo de diez días, elevará su despacho al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las cámaras. En consecuencia, el decreto 842/97 que dictó el Poder Ejecutivo, que aprobó los decretos 375/97 y 500/97 por los que llamó a licitación pública para otorgar la concesión de explotación, administración y funcionamiento de distintos aeropuertos del país, en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 99, inc. 3º de la Constitución Nacional, calificándolo tanto "urgente como necesario", no pudo válidamente ser emitido, por no haber sancionado el Congreso, la ley especial que determina la Constitución regulando el trámite y los alcances de la intervención del Congreso, ni haberse producido en la Nación, las circunstancias excepcionales que hagan imposible que aquel Congreso legisle sobre el destino de los aeropuertos.

19) Que esta Corte en Fallos 313:1513 y en ausencia de norma expresa, determinó las condiciones necesarias para que el Poder Ejecutivo pudiera dictar normas constitucionalmente válidas. Esas condiciones, fueron incorporadas tras la reforma de 1994, dotando al Poder Ejecutivo -de modo excepcional- de facultades legislativas para hacer frente a situaciones límites o a peligros de efectos catastróficos. Pero la necesidad que justifica la excepcionalidad de la ac

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//-ción legislativa, que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo, es la de preservar la vida misma de la Nación y el Estado. Esto no implica -como se dijo en el citado caso de Fallos: 313:1513- subordinar el fin a los medios, preferencia axiológica que es conocida fuente de los peores males que puede padecer la sociedad, pero sí hacer posible la adopción de medidas que de otro modo, todo otro remedio en la materia podría resultar ineficaz; y cuya conveniencia y acierto es materia extraña a la valoración judicial, pero no si la legislación en cuestión violenta el texto constitucional y ha sido dictada a extramuros de los distintos elementos condicionantes de su validez y vigencia.

20) Que corresponde señalar que, a la luz de las circunstancias del caso, el Poder Ejecutivo no logra demostrar la necesidad y urgencia de otorgar la concesión de los aeropuertos, toda vez que su control operacional seguirá a cargo de la Fuerza Aérea Argentina, y la cuestión de su privatización se encuentra en la sede del Congreso de la Nación. Más aún, como es de público y notorio conocimiento, el proyecto tiene dictamen favorable de las comisiones de presupuesto y hacienda y de transporte de la Cámara de Diputados. No existiendo, por tanto, circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. Por último, debe tenerse en cuenta que al establecer la excepcionalidad de emitir disposiciones legislativas conferida al Poder Ejecutivo, la Constitución condicionó la validez y vigencia de tales actos legislativos a su contralor por el Congreso. Sin la ley espe

//-

-//-cial que lo regule ni la Comisión Bicameral que lo recepte y dictamine sobre su procedencia, el acto del Poder Ejecutivo -como se dijo- carece de la fuerza normativa que pretende.

21) Que, finalmente, el Tribunal juzga prudente añadir -ante expresiones que califican la situación como de clara invasión del Poder Judicial en la zona de reserva de los otros poderes- que el interés mayor y perdurable que compromete la decisión de autos, es asegurar el normal funcionamiento de las instituciones legales, con el consiguiente afianzamiento de la confianza pública en ellas, antes que destrabar con impaciencia una circunstancial dificultad del Poder Ejecutivo, cuya solución dentro de la legislación vigente no se avizora -como se expuso- en modo alguno como imposible.

Por ello, y oído el Procurador General, se rechaza la presentación efectuada. Notifíquese y archívese, previa devolución de los autos principales. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

DISI-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

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

Considerando:

1º) Que varios diputados nacionales incoaron una acción de amparo con el propósito de obtener la declaración la nulidad de los decretos 375/97 y 500/97 del Poder Ejecutivo Nacional, dictados con invocación del art. 99, incs. 1º y 2º, de la Constitución Nacional. El Defensor del Pueblo de la Nación fue citado en el pleito y adhirió a lo peticionado por los actores.

En el primero de los citados decretos (375/97), se dispuso: a) llamar a licitación pública nacional e internacional para otorgar la concesión de la explotación, administración y funcionamiento, de un grupo -sujeto a ampliación- de veintiocho aeropuertos públicos; b) establecer los requisitos mínimos que debían ser observados en el proceso licitatorio; c) constituir el Sistema Nacional de Aeropuertos; crear, en el ámbito del Poder Ejecutivo el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos; d) establecer la composición, funciones, recursos y competencia del citado organismo regulador, y e) aprobar un cronograma según el cual el traspaso definitivo al adjudicatario debía tener lugar el 22 de septiembre de 1997.

En el decreto 500/97 se incrementó en ocho el número de aeropuertos sujetos a concesión y se aprobó el pliego de bases y condiciones y el modelo de contrato de concesión para la licitación dispuesta por el decreto 375/97.

2º) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apela

//-

-//--ciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó el fallo de primera instancia que había hecho lugar a la demanda de amparo. La cámara consideró que, en virtud de lo prescripto por el art. 42, tercer párrafo, de la Constitución Nacional, el Congreso es el único competente para fijar los marcos regulatorios de los servicios públicos y los procedimientos para la prevención y solución de conflictos. Por tanto, entendió que con los decretos 375/97 y 500/97 el Poder Ejecutivo había excedido los límites de sus facultades, invadiendo las del Poder Legislativo, especialmente porque el primero de tales decretos creó el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, "asignándole competencia específica comprensiva de la resolución de toda controversia que se suscite entre personas físicas y jurídicas con motivo de la administración y/o explotación del Sistema Nacional [de aeropuertos]" (fs. 210/220 del expte. 7154/97).

3º) Que, pese a que contra esta decisión judicial fue interpuesto recurso extraordinario, el Poder Ejecutivo dictó -al día siguiente de firmada la sentencia de la cámara- el decreto "de necesidad y urgencia" 842/97. El art. 1º del mentado decreto estableció: "Apruébanse los decretos nros. 375 del 24 de abril de 1997 y 500 del 2 de junio de 1997". A su vez, se aprobaron los actos dictados como consecuencia de los citados decretos (art. 2º) y se resolvió dar cuenta al Congreso de la Nación "en virtud de lo dispuesto en el art. 99, inc. 3º de la Constitución Nacional" (art. 5º).

4º) Que, a raíz de esto, un grupo de diputados nacionales, compuesto sustancialmente por los mismos que ha -  
//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//bían deducido el amparo anterior, requirió una medida cautelar autónoma que suspendiera la aplicación del mentado decreto 842/97. Nuevamente el Defensor del Pueblo adhirió a esta petición, en los términos del art. 90, inc. 2º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (fs. 27/34 y 40/47 del expte. 18.504/97).

La señora juez a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5, acogió la petición y ordenó al Poder Ejecutivo Nacional la suspensión de "los efectos del decreto 842/97 y/o los de otra reglamentación concordante".

Como fundamentos de su decisión puso de relieve, por una parte, que ya existía en el seno del Congreso un proyecto de ley (aprobado por el Senado) que regulaba la materia abordada por el Poder Ejecutivo en sus decretos y, por la otra, que de los arts. 42 de la Constitución Nacional y 8º y 9º de la ley 23.696 se desprendía la exclusiva competencia legislativa para regular la aludida materia. Señaló, además, que la ausencia de la ley a la que remite el art. 99, inc. 3º, de la Ley Fundamental, impedía el dictado de decretos de necesidad y urgencia (fs. 57/58 del expte. 18.504/97).

Contra este fallo, el Poder Ejecutivo interpuso recurso de apelación ante la cámara y, al mismo tiempo, se presentó directamente ante esta Corte (fs. 84 del expte. 18.504/97 y 38/124 de estos actuados).

5º) Que en esta última presentación postuló dos vías de acceso a la jurisdicción del Tribunal. En primer lugar, sostuvo que la actitud del grupo de legisladores impor

//-

-//-taba trasladar una decisión de exclusiva competencia legislativa al ámbito del Poder Judicial. Afirmó que no existía caso judicial y que el acogimiento de la medida cautelar se traducía, por tanto, en un conflicto de poderes que, en virtud del art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58, compete a esta Corte solucionar.

En segundo término, planteó subsidiariamente recurso extraordinario per saltum "habida cuenta de la gravedad institucional y de la urgencia existentes en este caso".

6º) Que la primera de las vías indicadas remite al art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58, ratificado por la ley 14.467 -que encuentra sus antecedentes en los arts. 9º de la ley 4.055 y 24, inc. 8º, de la ley 13.998 (confr. Fallos: 246:87)- norma que establece: "**La Corte Suprema de Justicia conocerá [...] de las cuestiones de competencia y los conflictos que en juicio se planteen entre jueces y tribunales del país que no tengan un órgano superior jerárquico común que deba resolverlos, salvo que dichas cuestiones o conflictos se planteen entre jueces nacionales de primera instancia, en cuyo caso serán resueltos por la Cámara de que dependa el juez que primero hubiese conocido. Decidirá asimismo sobre el juez competente cuando su intervención sea indispensable para evitar una efectiva privación de justicia**".

Pese al sentido literal de la norma, el Tribunal ha entendido que ésta lo habilita a conocer los conflictos que se susciten entre jueces o tribunales judiciales y funcionarios u órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, con motivo del ejercicio de estas últimas. En

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- esos supuestos, la Corte sostuvo la equiparación de tales conflictos a aquéllos a los que alude expresamente el precepto transcrito.

La lista de precedentes en los que se aplicó este criterio es vasta. Valgan como ejemplo algunos casos en que se trataba de contiendas entre jueces y la autoridad aduanera (Fallos: 244:489; 265:321; 275:447; 281:277; 302:691; 303:1506); entre jueces y tribunales u organismos militares (Fallos: 247:436; 250:604; 279:40); entre jueces y el tribunal del mercado de abasto (Fallos: 264:217; 283:241); entre jueces y el tribunal fiscal (Fallos: 264:63; 268:302; 269: 410; 275:331); entre un juez y la Procuración del Tesoro (Fallos: 295:651); entre jueces y tribunales paritarios (Fallos: 237:285).

En todos estos casos -y en otros sustancialmente análogos- los funcionarios u organismos administrativos comprometidos en una contienda con organismos del Poder Judicial, ejercían algún grado de **facultad jurisdiccional**. Por ello la Corte equiparó esa situación a aquella que se presenta en el conflicto de competencia entre jueces stricto sensu.

7º) Que con lo dicho se advierte que -sea cual fuere la naturaleza del conflicto que denuncia el Poder Ejecutivo- no se está frente a uno de los supuestos que habilita la intervención de esta Corte, según el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58. En efecto, casi es innecesario decir que no existe un conflicto entre jueces. Pero debe subrayarse que tampoco es el caso de una contienda entre un tribunal

//-

-//- judicial y un organismo administrativo con facultades jurisdiccionales, con motivo del ejercicio de éstas. Ni el Poder Ejecutivo -al dictar el decreto 842/97- ni el Congreso de la Nación, en la hipótesis de una eventual consideración de aquél, han ejercitado (o lo harán en el futuro), atribuciones de tipo jurisdiccional, a cuya existencia está supeditada -como queda dicho- la intervención de la Corte por esta vía.

8º) Que tampoco las pretensiones del jefe de Gabinete de Ministros encuentran sustento -como lo pretende el recurrente- en la doctrina de los "poderes implícitos" que le asisten al Tribunal en tanto cabeza del Poder Judicial de la Nación. En efecto, se ha recurrido a la aludida doctrina en supuestos en que era necesaria la intervención de esta Corte para salvaguardar la jurisdicción de los tribunales nacionales frente a la intromisión que pretendían concretar órganos pertenecientes a otros poderes del Estado (confr. Fallos: 241:50; 256:114, 208; 259:11; 286:17 y 301:205, entre otros).

En el sub examine el jefe de gabinete ha cuestionado la decisión de una juez de la Nación por la cual se ha resuelto suspender -de modo cautelar- la aplicación de un decreto del P.E.N., por estimarlo prima facie inconstitucional. Nada hay en tal situación que autorice a aplicar la doctrina reseñada en el párrafo precedente ni a sortear -como requiere el peticionario- el régimen de recursos previstos en la legislación procesal nacional.

9º) Que tampoco cabe admitir la pretensión referente a que el Tribunal conozca por la vía del per saltum. En

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- efecto, si bien esta Corte en el precedente "Dromi" (Fallos: 313:863) ha aceptado tal modo de acceso a su jurisdicción apelada, lo ha hecho a condición de que existan cuestiones federales que exhiban inequívocas y extraordinarias circunstancias de gravedad y que se demuestre con total evidencia que la necesidad de su definitiva solución expedita es requisito para la efectiva y adecuada tutela del interés general (considerando 5°). Con más precisión, en el precedente "Antonio Erman González" (Fallos: 313:1242), ha remarcado que la procedencia del per saltum sólo era admisible en causas de competencia federal **en las que con manifiesta evidencia sea demostrado por el recurrente que entrañan cuestiones de gravedad institucional -entendida ésta en el sentido más fuerte que le han reconocido los antecedentes del Tribunal- y en las que, con igual grado de intensidad, sea acreditado que el recurso extraordinario constituye el único medio eficaz para la protección del derecho federal comprometido** (considerando 4°).

10) Que las manifestaciones contenidas en la presentación per saltum no demuestran en modo alguno que se encuentren reunidas en el sub examine las especiales condiciones que el Tribunal ha exigido en los precedentes citados.

En efecto, con relación al requisito de la gravedad institucional el apelante simplemente afirma que ella "surge por sí misma, y con la fuerza evidente de la situación planteada" (fs. 83 vta.). La sola mención de que "los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario"

//-

-//- serían corregidos mediante las concesiones suspendidas por la resolución impugnada (idem), nada agrega y, en consecuencia, resulta insuficiente para acreditar dicha gravedad institucional.

Menos aún ha demostrado el recurrente la imprescindible urgencia de una decisión definitiva dictada por esta Corte. El argumento central con el que se pretende justificar el cumplimiento de tal requisito, consiste en el estado actual de "la infraestructura aeroportuaria del país" y su "sensible atraso respecto de las exigencias y recomendaciones emanadas de los tratados internacionales en la materia" (fs. 104). Asimismo, se agrega: "de no concretarse las inversiones previstas [por el Poder Ejecutivo]...ello conllevaría la cesación total de actividades de varios de esos aeropuertos, al no reunir las condiciones de seguridad mínimas exigibles" (fs. 104 vta./105).

El estado de cosas que se aduce no autoriza a recurrir al salto de una instancia procesal. En efecto, la resolución de primera instancia -que concedió una medida cautelar- había sido apelada ante la cámara y, por tanto, era previsible que la resolución de dicha apelación y, por hipótesis, de un recurso extraordinario, conllevara un tiempo de tramitación reducido.

Cierto es que, por secretaría n° 4 de la Corte, fueron requeridos, entre otros, los autos "Nieva, Alejandro y otros c/ P.E.N. - dto. 842/97 s/ medida cautelar (autónoma)", expediente n° 18.504/97 y, con ello, se alteró el normal desarrollo de la apelación interpuesta contra el pronunciamiento de primera instancia. Ello sucedió, sin embargo,

-//-

PVA

Rodríguez, Jorge - jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia.

-//- por virtud de la presentación directa del jefe de gabinete. Por tanto, los retrasos que esa medida comporte no son determinantes para la evaluación del requisito de la "urgencia", pues sólo responden a la actividad procesal desarrollada por el propio peticionario.

11) Que, por otra parte, con especial referencia al cronograma dispuesto -y varias veces modificado por el Poder Ejecutivo- tampoco puede extraerse la existencia de "gravedad" ni de "urgencia", puesto que se trata de las consecuencias de un accionar del poder administrador que, justamente, es el que los actores han puesto en tela de juicio.

12) Que párrafo aparte merece la pretensión de habilitar la intervención de esta Corte con sustento en lo resuelto por la mayoría en el precedente U.10.XXXII "Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/ juicio sumarísimo", del 3 de abril de 1996, doctrina que es reiterada por la decisión que hoy se toma.

Con invocación de aquélla, el Tribunal nuevamente se arroga la facultad de dejar sin efecto fallos de tribunales nacionales, sin que a ello lo habilite norma constitucional o legal alguna.

El citado precedente, que no ahorra palabras al momento de explicar qué es lo que la Corte "no hace" al fallar, omite dar razones para justificar qué es lo que, en verdad, la Corte "hace" al dictar su pronunciamiento.

En efecto, como en el propio fallo in re:"U.O.M." se reconoce, no se trata del ejercicio de la jurisdicción

-

//-

-//- originaria (definida por el art. 117 de la Constitución Nacional), ni de la jurisdicción apelada (que regla el Congreso a tenor de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional). Tampoco de la resolución de conflictos como los previstos en el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/57, ni del ejercicio de "poderes implícitos" del Tribunal (confr. supra, considerandos 6º, 7º y 8º). Menos aún, del ejercicio de los poderes conferidos por el art. 113 de la Ley Fundamental.

Es evidente, entonces, que bajo el ropaje de una creación pretoriana - denominada "facultad administrativa o de superintendencia vinculada lato sensu al imperativo constitucional de afianzar la justicia" (considerando 9º de "U. O.M.")- se agita la singular facultad de interferir en el ejercicio regular de la jurisdicción por parte de los tribunales nacionales. Ello equivale -ni más ni menos- a la destrucción del "control difuso de constitucionalidad" que caracteriza a nuestro sistema, para sustituirlo por uno en el cual la mayoría de esta Corte, cada vez que el ejercicio de aquel control no le satisface, saltea las instancias regulares para negar la competencia del órgano que lo ejerció.

Por ello, oído el señor Procurador General, se desestima la presentación directa. Hágase saber, devuélvase los autos principales al tribunal de origen y, oportunamente, archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA