

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26/06/2007, Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional.

Dictamen del Procurador General de la Nación:

Suprema Corte:

I. A fs. 272/275, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V) confirmó la sentencia de primera instancia en cuanto hizo lugar al amparo deducido por el Defensor del Pueblo de la Nación y declaró la ilegitimidad del art. 2º, inc. a) del decreto 1570/01, de la reprogramación dispuesta por la resolución 6/02 del Ministerio de Economía (modificada por su similar 46/02), del art. 2º del decreto 214/02 y la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 2º, y 3º del decreto 1316/02. Asimismo, desestimó el planteo de nulidad interpuesto por el Estado Nacional y, por mayoría, dispuso que cada ahorrista que se considere afectado y con derecho a percibir su acreencia bancaria deberá concurrir ante los tribunales que correspondan, a fin de acreditar su reclamo patrimonial ejerciendo, en cada caso, su derecho subjetivo.

II. Contra dicha sentencia, el Procurador del Tesoro de la Nación, en representación del Estado Nacional, y el Banco Central de la República Argentina dedujeron los recursos extraordinarios de fs. 283/370 y 375/394, respectivamente.

Al ser concedidos solo en cuanto cuestionan la interpretación de normas federales (v. fs. 525), el primero de los nombrados se presentó en queja ante el Tribunal, la que tramita por expediente D.2030, L.XXXVIII, en donde también se confirió vista a esta Procuración General (v. fs. 446 de dichos autos).

Los agravios de los recurrentes pueden resumirse en los siguientes: a) la sentencia convalidó la legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación con sustento en una arbitraria y desnaturalizadora interpretación de las normas aplicables, dado que, en primer término, no se discute un derecho de incidencia colectiva m según entienden del pronunciamiento de V.E. del 29 de agosto de 2002, en la causa R. 1858, L.XXXVIII m Orig. "Provincia de Río Negro c/ Estado Nacional s/amparom y, después, porque tampoco se configura un "caso", "causa" o "controversia"; b) el fallo efectúa un control de constitucionalidad en abstracto, en defensa de la pura legalidad, circunstancias prohibidas en nuestro ordenamiento; c) el pronunciamiento tiene efectos erga omnes contrariando al principio que señala que las sentencias judiciales se limitan al caso concreto; d) en autos no se configuran los presupuestos de admisibilidad del amparo; e) la sentencia omitió pronunciarse sobre la presunción de legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia; f) también valoró en forma arbitraria la razonabilidad de las normas involucradas en el pleito; g) resulta inaplicable al sub examen lo resuelto por V.E. en el caso "Smith" (Fallos: 325:28 m LA LEY, 2002-A, 770m ); h) las disposiciones del decreto 214/02 son legítimas y razonables, por los extensos fundamentos que desarrolló (v. en especial, fs. 338/348); i) la Cámara efectuó una arbitraria interpretación de la ley 25.466; j) el decreto 905/02 produjo una modificación sustancial en el régimen de restricciones originarias; k) el planteo de nulidad fue arbitrariamente desestimado y, por último, l) defienden la constitucionalidad del decreto 1316/02. III. En mi concepto, los recursos extraordinarios son formalmente admisibles, toda vez que en autos se declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2º del decreto 214/02 y 1º, 2º, y 3º del decreto 1316/02 del Poder Ejecutivo Nacional, entre otras normas de carácter federal.

En cuanto a las quejas contra la sentencia fundadas en la doctrina de la arbitrariedad, considero que deben ser analizados en conjunto, dado que se encuentran inescindiblemente unidas a la cuestión federal.

IV. Sentado lo anterior, considero que un orden naturalmente lógico impone analizar, en primer término, el cuestionamiento que formulan los apelantes a la legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación para

promover el presente amparo, pues, además de constituir un requisito ineludible para la existencia de un "caso", "causa" o "controversia", que habilite la intervención de un tribunal de justicia (art. 116 de la Constitución Nacional), es uno de los agravios que aquellos esgrimen y la conclusión a que se arribe sobre el punto será fundamental para decidir si corresponde o no examinar los restantes.

En el sub lite, aquel funcionario promovió amparo a fin de que "se declare la nulidad, por inconstitucionalidad, del art. 2º, inc. a) del decreto 1570/01 y su complementaria, esto es el art. 1º, inc. c) del decreto 1606/01, por resultar violatorios de los arts. 1º, 14, 14 bis y 17 de la Ley Fundamental" (fs. 1/10) y fundó su legitimación para intervenir en juicio en los arts. 43 y 86 de la Constitución Nacional, toda vez que actúa no en nombre propio, sino en representación de la persona, grupo o sector cuyos derechos se vean vulnerados, es decir, en protección de los derechos de incidencia colectiva en general y, en el caso particular, en defensa de los derechos de los ciudadanos del país que se ven alcanzados y perjudicados por un obrar administrativo arbitrario e ilegal (v. fs. 6 y vta.).

En tales condiciones, cabe recordar que el Tribunal ha señalado que si bien el art. 86 de la Constitución Nacional prescribe que el Defensor del Pueblo "tiene legitimación procesal", ello no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignarle el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en la que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial (cfr. doctrina de Fallos: 310:2943; 311:2725; 318:1313, entre muchos otros), pues no debe perderse de vista que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor "constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal" (Fallos: 322:528), ya que la justicia nacional nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2º de la ley 27).

Una constante jurisprudencia de la Corte m elaborada sobre la base de lo establecido por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacionalm ha expresado que dichos casos "son [aquellos] en [los] que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas", motivo por el cual no hay causa "cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes" (Fallos: 323:4098 y sus citas).

Asimismo, la ley 24.284, que regula el funcionamiento del Defensor del Pueblo, excluye expresamente del ámbito de competencia del órgano demandante al Poder Judicial (art. 16, párrafo segundo) y establece que si iniciada su actuación "se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el defensor del pueblo debe suspender su intervención" (art. 21) (Fallos: 321:1352).

Sobre la base de tales criterios, en Fallos: 323:4098, V.E. desestimó liminarmente una demanda planteada por el Defensor del Pueblo de la Nación tendiente a que se declarara la inconstitucionalidad del inc. f) del art. 1º del decreto 1517/98, pronunciamiento en el que también puso de manifiesto que la mayoría de las empresas alcanzadas por el decreto cuestionado habían iniciado acciones judiciales con el mismo objeto, muchas de las cuales habían llegado a conocimiento y decisión del Tribunal, circunstancias que bastaban para rechazar la legitimación del actor.

También esta Procuración General tuvo oportunidad de examinar planteos similares a los indicados y se pronunció de acuerdo con los precedentes de la Corte, tal como sucedió con la causa D. 628, L.XXXVI m "Defensor del Pueblo de la Nación c. E. N. m Mº E y OSP (monotributo) Dto. 885/98 s/amparo ley 16.986" (dictamen del 18 de diciembre de 2001, de la ex Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Dra. María Graciela Reiriz).

Pues bien, en mi concepto, en el sub lite se plantea una situación sustancialmente análoga a la recién expuesta, que torna procedente las soluciones ahí indicadas y conduce a admitir los agravios de los apelantes en cuanto afirman que el Defensor del Pueblo de la Nación no se encuentra legitimado para promover esta causa.

Así lo creo, porque es de público conocimiento que los afectados por las normas aquí impugnadas iniciaron gran cantidad de juicios vinculados con su validez constitucional, reclamando tanto la devolución de los depósitos como la aplicación en uno y otro sentido de sus disposiciones. Es decir, todos aquellos que se consideraron alcanzados o perjudicados o beneficiados por tales normas ejercieron la defensa judicial de sus derechos, a tal punto que esta situación provocó un grave estado de conmoción en el sistema de justicia que se vio desbordado para atender tantas causas y dio origen a que V.E. adoptara medidas tendientes a conjurarlo (v. gr. acordadas 3, 4, 7 y 11, todas de 2002, publicadas en Fallos: 325:1310, 1313, 1319 y 1323, respectivamente). Muchas de esas causas ya están a conocimiento y decisión del Tribunal y algunas, incluso, fueron objeto de pronunciamiento por parte de este Ministerio Público (B.2507, L.XXXVIII "Beratz, Mirta Ester c. P.E.N. s/amparo m medida cautelar", dictamen del 19 de noviembre de 2002, por citar solo una). Lo expuesto confirma que el Defensor del Pueblo carece de legitimación para demandar en el sub lite e impone, sin más, su desestimación. Con ello también se concluye que resulta innecesario ingresar al examen de los restantes agravios que plantean los recurrentes. m V m Opino, entonces, que los recursos extraordinarios deducidos son admisibles, que corresponde dejar sin efecto el fallo apelado y desestimar liminarmente la demanda. m Julio de 2003. m Nicolás E. Becerra.

Buenos Aires, junio 26 de 2007.

Considerando: 1°) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, tras considerar que el Defensor del Pueblo de la Nación se encontraba legitimado para promover el presente amparo, confirmó la sentencia de la instancia anterior en cuanto declaró la ilegitimidad del art. 2° , inc. a, del decreto 1570/01, de la reprogramación dispuesta por la resolución 6/02 del Ministerio de Economía m modificada por su similar 46/02 y su anexom , del art. 2° del decreto 214/02 y la inconstitucionalidad de los arts. 1° , 2° y 3° del decreto 1316/02. Asimismo, desestimó el planteo de nulidad interpuesto por el Estado Nacional y dispuso que cada ahorrista que se considerase afectado y con derecho a percibir su acreencia bancaria debería concurrir ante los tribunales que correspondiesen, a fin de acreditar su reclamo patrimonial, ejerciendo sus derechos subjetivos en la singularidad de cada caso. Contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional y el Banco Central de la República Argentina interpusieron sendos recursos extraordinarios (fs. 283/370 y 375/394, respectivamente), que fueron concedidos sólo en cuanto cuestionan la interpretación de normas federales (conf. fs. 525 del principal y 310 del incidente que corre por cuerda).

2°) Que para así decidir m y en lo que aquí interesam , el tribunal a quo sostuvo que el art. 86 de la Ley Fundamental asigna al Defensor del Pueblo "la misión de defensa y protección de derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración", situación que se presenta en autos, toda vez que "se ha denunciado la lesión de derechos individuales (básicamente, el de propiedad: arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional)". Por consiguiente, afirmó que "como el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal (art. 86, párrafo segundo de la Constitución) su habilitación para promover este proceso, (...) es indiscutible" (fs. 272/272 vta. del principal y fs. 134/134 vta. del incidente que corre por cuerda).

3°) Que los recurrentes alegan que la cámara: a) convalidó la legitimación del Defensor del Pueblo de la

Nación con sustento en una interpretación arbitraria y desnaturalizadora de los arts. 43, 86 y 116 de la Constitución Nacional; b) admitió dogmáticamente la vía del amparo; c) omitió pronunciarse sobre la presunción de legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia; d) valoró en forma arbitraria la razonabilidad de las normas involucradas; e) aplicó indebidamente el precedente de la Corte "Smith"; f) efectuó una interpretación arbitraria de la ley 25.466; g) desestimó arbitrariamente el planteo de nulidad formulado por el Estado Nacional. Asimismo, se agravian de la interpretación que el a quo realizó de la normativa cuestionada y se pronuncian a favor de su constitucionalidad (fs. 283/370 y 375/394 del principal y fs. 143/235 y 242/261 vta. del incidente que corre por cuerda).

4°) Que los recursos extraordinarios resultan formalmente admisibles, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la inteligencia asignada a normas de indudable carácter federal y la decisión ha sido contraria al derecho que los apelantes fundan en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

5°) Que en primer término corresponde examinar los agravios enderezados a cuestionar la legitimación del Defensor del Pueblo para promover el presente amparo, pues si ellos prosperaran resultaría inoficiosa la consideración de los restantes planteos formulados por los recurrentes. Ello así, toda vez que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), pues la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2° de la ley 27).

Cabe advertir que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de "causas" (art. 116 de la Constitución Nacional).

6°) Que la pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

El ordenamiento jurídico, sin embargo, contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria que se caracterizan por la circunstancia de que resultan habilitadas para intervenir en el proceso, como partes legítimas, personas ajenas a la relación jurídica sustancial en el que aquél se controvierte. En estos casos se produce una disociación entre los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial (Piero Calamandrei, Instituciones de Derecho Procesal, Traducción de la 2ª Edición Italiana, Volumen I, pág. 261 y sgtes.; Francesco Carnelutti, Instituciones del Proceso Civil, Traducción de la 5ª Edición Italiana, Tomo I, págs. 174 y sgtes.; Hugo Alsina, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, segunda edición, Tomo I, 1956 págs. 388 y sgtes.).

En estos términos, el Defensor del Pueblo de la Nación es un legitimado anómalo o extraordinario.

8°) Que para determinar los supuestos en que la figura del Defensor del Pueblo tiene aptitud para demandar corresponde examinar los arts. 43 y 86 de la Constitución Nacional, desde que, tal como se expresó ut supra, "fuera de los casos expresamente previstos, nadie puede hacer valer en el proceso en nombre propio, un derecho ajeno" (conf. Francesco Carnelutti, ob. cit. en el considerando precedente, pág. 175).

9°) Que en el citado art. 86 de la Constitución Nacional se prescribe que el Defensor del Pueblo "tiene

legitimación procesal". Esta disposición debe ser complementada con lo establecido en el art. 43 del mismo cuerpo normativo. En este aspecto, debe recordarse que las normas constitucionales deben ser analizadas como un conjunto armónico, en que cada una ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás. Es decir, que las normas constitucionales no deben ser interpretadas en forma aislada e inconexa, sino como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad, evitando que la inteligencia de alguna de ellas altere el equilibrio del conjunto (conf. doctrina de Fallos: 301:1122, voto del juez Mario Justo López; 302:1461, disidencia del juez Mario Justo López; 312:122; 315:71; 317:1195, voto del juez Fayt; 321:885, voto del juez Fayt; 324:3219, entre muchos otros).

10) Que la ampliación del universo de los sujetos legitimados para accionar tras la reforma constitucional de 1994 m entre los que se encuentra el Defensor del Pueblo de la Nación no se ha dado para la defensa de todo derecho, sino como medio para proteger derechos de incidencia colectiva.

En este sentido, en el citado art. 43, segundo párrafo, se establece que podrán interponer acción de amparo "contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización".

Estos derechos supraindividuales o colectivos pueden caracterizarse como aquellos que, teniendo por titulares a una pluralidad indeterminada de personas, presentan como objeto de tutela una pretensión general de uso o goce de un bien jurídico insusceptible de fragmentación en cabeza de cada reclamante, desde que tienen ante todo un carácter impersonal. Estos se hallan en una especie de comunión tipificada por el hecho de que la satisfacción de uno solo implica, por fuerza, la satisfacción de todos, así como la lesión de uno solo constituye, ipso facto, lesión a la entera comunidad (conf. José Carlos Barbosa Moreira, La legitimación para la defensa de los intereses difusos en el derecho brasileño, Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires, N° 34, 1983, La Plata, págs. 61 y sgtes.).

En estos supuestos el antiguo ideal de la iniciativa procesal monopolísticamente centralizada en manos del único sujeto a quien el derecho subjetivo "pertenece" se demuestra impotente frente a los derechos que "pertenecen", al mismo tiempo, a todos y a ninguno. Es por esta razón que cuando el valor en juego es lo colectivo, debe existir la posibilidad de construir nuevos tipos de tutela (conf. Mauro Cappelletti, Formaciones sociales frente a la justicia civil, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XI, Números 31-32, Enero-Agosto de 1978, págs. 7 y sgtes; Vindicating the Public Interest Through the Courts: A Comparativist's Contribution, Buffalo Law Review, Vol. 25, págs. 643 y sgtes.).

Precisamente en la búsqueda de estos nuevos tipos de tutela es que el constituyente previó una legitimación anómala, extraordinaria, diferente de la general, que, como se ha expresado, se caracteriza por la circunstancia de que resulta habilitado para intervenir en el proceso un sujeto que no es el titular de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

11) Que, en consecuencia, queda exceptuada de la legitimación del Defensor del Pueblo contemplada en el art. 43, segundo párrafo, de la Carta Magna la protección de los derechos que son de carácter patrimonial, puramente individuales, cuyo ejercicio y tutela corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados (doctrina que surge de las causas "Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos c/ Estado Nacional s/acción de amparo", y "Cámara de Comercio, Ind. y Prod. de Resistencia c/ AFIP s/amparo" (Fallos: 326:2998

y 3007).

En estos casos será cada individuo, titular del derecho lesionado quien podrá demandar su reparación. La reforma de 1994 de ningún modo ha querido conferir la legitimación al Defensor del Pueblo para reemplazar a los particulares en la defensa de sus derechos patrimoniales. Es que, tal como se ha establecido supra, la legitimación del Defensor del Pueblo se encuentra condicionada a que la acción u omisión que se intenta cuestionar por vía judicial, provoque un perjuicio a un derecho supraindividual, indivisible y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares. En consecuencia, esta legitimación es improcedente en los casos en los que se encuentra en juego solamente el interés particular.

12) Que resulta claro que la acción de amparo que ha dado origen a estos autos m que tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad del art. 2º, inc. a, del decreto 1570/01 (abarcando a toda otra norma de igual o inferior jerarquía que complementen a aquéllas), y de los arts. 1º, 2º y 3º del decreto 1316/02m no ha sido promovida en defensa de algún derecho de los aludidos en los considerandos precedentes. Se trata de un reclamo que tiene por finalidad la defensa del derecho que cada depositante tiene sobre sus depósitos y no de un derecho de incidencia colectiva en los términos del art. 43 de la Ley Fundamental.

Por lo demás, cabe señalar que esta circunstancia ha sido reconocida por la cámara al establecer que "es evidente que aquí se ha denunciado la lesión de derechos individuales (básicamente, el de propiedad: arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional)" (fs. 272 vta. del principal y 134 y vta. del incidente que corre por cuerda).

13) Que esta solución no se modifica por el hecho de que, como en el sub lite, sean cientos de miles los supuestos afectados por las normas cuestionadas.

En el caso de autos lo que uniría a los sujetos es un "problema común" y no la afectación a un derecho de incidencia colectiva el que, conforme a lo establecido ut supra, no resulta de una multiplicidad de derechos subjetivos lesionados, sino de la incidencia del agravio en lo colectivo.

Se está en presencia de un interés sectorial, que no es más que la sumatoria de los derechos individuales de ese grupo de personas (depositantes bancarios), calificado por la concurrencia de intereses similares a todos ellos (conf. Judith Resnik, *From Cases to Litigation*, 54 L. Contemp, Probs. 5, Summer 1991), el que, por otra parte, se contrapone al interés de otros sectores de la sociedad.

14) Que lo expresado en los considerandos precedentes basta para rechazar la legitimación procesal del Defensor del Pueblo en las presentes actuaciones, y torna inoficioso un pronunciamiento de esta Corte sobre los restantes agravios esgrimidos por los recurrentes.

Por ello, y de conformidad m en lo pertinentem con lo dictaminado por el señor Procurador General y lo dispuesto en el art. 16 in fine de la ley 48, se declaran procedentes los recursos extraordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la presente acción de amparo. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. m Elena I. Highton de Nolasco. m Carlos S. Fayt (según su voto). m Juan C. Maqueda (según su voto). m Carmen M. Argibay.

Voto del doctor Fayt:

Considerando: 1º) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, tras considerar que el Defensor del Pueblo de la Nación se encontraba legitimado para promover el presente amparo, confirmó la sentencia de la instancia anterior en cuanto declaró la ilegitimidad del art. 2º, inc. a, del decreto 1570/01, de la reprogramación dispuesta por la resolución 6/02 del Ministerio de Economía m

modificada por su similar 46/02 y su anexom , del art. 2° del decreto 214/02 y la inconstitucionalidad de los arts. 1°, 2° y 3° del decreto 1316/02. Asimismo, desestimó el planteo de nulidad interpuesto por el Estado Nacional y, por mayoría, dispuso que cada ahorrista que se considere afectado y con derecho a percibir su acreencia bancaria deberá concurrir ante los tribunales que correspondan, a fin de acreditar su reclamo patrimonial ejerciendo, en cada caso, su derecho subjetivo. Contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional y el Banco Central de la República Argentina interpusieron sendos recursos extraordinarios, que fueron concedidos sólo en cuanto cuestionan la interpretación de normas federales (conf. fs. 525 del principal y 310 del incidente que corre por cuerda).

2°) Que para así decidir m y en lo que aquí interesam , el a quo sostuvo que el art. 86 de la Ley Fundamental asigna al Defensor del Pueblo la misión de defensa y protección de derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, situación que se presenta en autos, toda vez que se ha denunciado la lesión de derechos individuales. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal (fs. 272/275 vta. del principal y fs. 134/137 vta. del incidente que corre por cuerda).

3°) Que los agravios de los recurrentes pueden resumirse en los siguientes: a) la sentencia convalidó la legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación con sustento en una arbitraria y desnaturalizadora interpretación de los arts. 43, 86 y 116 de la Constitución Nacional; b) existió un tratamiento erróneo de los presupuestos de admisibilidad del amparo; c) la sentencia omitió pronunciarse sobre la presunción de legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia; d) valoró en forma arbitraria la razonabilidad de las normas involucradas; e) resulta inaplicable al sub examen lo resuelto por la Corte en el precedente "Smith"; f) las disposiciones del decreto 214/02 son legítimas y razonables; g) la Cámara efectuó una arbitraria interpretación de la ley 25.466; h) el decreto 905/02 produjo una modificación sustancial en el régimen de restricciones originarias; i) el planteo de nulidad fue arbitrariamente desestimado; j) el decreto 1316/02 no es inconstitucional; y k) la sentencia recurrida afecta el interés público comprometido (fs. 283/370 y 375/394 del principal y fs. 143/235 y 242/261 vta. del incidente que corre por cuerda).

4°) Que los recursos extraordinarios resultan formalmente admisibles, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la inteligencia asignada a normas de indudable carácter federal y la decisión apelada ha sido contraria al derecho que los apelantes fundan en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

5°) Que en primer término corresponde examinar los agravios enderezados a cuestionar el juicio del a quo respecto de la legitimación del Defensor del Pueblo para promover el presente amparo, pues si ellos prosperaran resultaría inoficiosa la consideración de los restantes planteos formulados por el apelante. Ello así, toda vez que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), pues la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2° de la ley 27).

6°) Que el art. 86 de la Constitución Nacional prescribe que el Defensor del Pueblo "tiene legitimación procesal", lo cual no implica que los jueces no deban examinar, en cada caso concreto, si corresponde asignar a aquél m como se ha dichom el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial (Fallos: 323:4098 y sus citas), o más bien si se trata de alguno de los supuestos en los que se le reconoce legitimación para la defensa de derechos de incidencia

colectiva.

7º) Que el amparo interpuesto en el sub examine tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad del art. 2º, inc. a, del decreto 1570/01, y su complementaria, esto es, el art. 1º, inc. c, del decreto 1606/01 m abarcando a toda otra norma de igual e inferior jerarquía que complementen a aquéllasm , y de los arts. 1º, 2º y 3º del decreto 1316/02 (confr. fs. 1 del principal y fs. 1 vta. del incidente que corre por cuerda).

8º) Que si bien el art. 86 de la Constitución Nacional dispone de manera amplia que "el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal", dicha legitimación debe verse acotada por el art. 43 del mismo cuerpo normativo. En efecto, esta última disposición restringe la actuación del Defensor del Pueblo "a los derechos de incidencia colectiva en general". Es que de admitirse una legitimación procesal ilimitada en cabeza del Defensor del Pueblo, carecería de sentido la restricción establecida en el art. 43 citado. En este aspecto, debe recordarse que las normas constitucionales deben ser analizadas como un conjunto armónico, en que cada una ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás. Su interpretación debe tener en cuenta, además de la letra, el dato histórico que permite desentrañar la finalidad perseguida y la voluntad del constituyente, y debe captar la dinámica cambiante de la realidad. Es decir que las normas constitucionales no deben ser interpretadas en forma aislada e inconexa, sino como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad, evitando que la inteligencia de alguna de ellas altere el equilibrio del conjunto (conf. doctrina de Fallos: 301:1122, voto del juez Mario Justo López; 302:1461, disidencia del juez Mario Justo López; 312:122; 315:71; 317:1195, voto del juez Fayt; 321:885, voto del juez Fayt; 324:3219, entre muchos otros).

9º) Que la ampliación del universo de los sujetos legitimados para accionar por la vía del amparo establecida tras la reforma constitucional de 1994 no se ha dado para la defensa de cualquier derecho, sino como medio para evitar discriminaciones y tutelar los derechos mencionados en el segundo párrafo de la norma citada, es decir, los que "protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general". Esa ampliación del universo de legitimados establecida por el art. 43 de la Ley Fundamental exceptúa la protección de los derechos de carácter patrimonial, puramente individuales, cuyo ejercicio y tutela corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados (doctrina que surge de las causas "Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos c. Estado Nacional s/amparo" y "Cámara de Comercio, Ind. y Prod. de Pcia. c. AFIP s/amparo" (Fallos: 326:2998 y 3007 m LA LEY, 2004-A, 93m ).

10) Que este último supuesto es el que se presenta en el sub examine, toda vez que lo que se alega es la afectación del derecho de propiedad de los sujetos alcanzados por las normas tachadas de inconstitucionales. Y tal como lo ha decidido este Tribunal, la invocación de los derechos de los ahorristas no autoriza la intervención de sujetos distintos de los afectados en los términos del art. 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, pues no se trata de derechos de incidencia colectiva (Fallos: 325:2143 "in re2 "Provincia de Río Negro c. Estado Nacional").

11) Que, por otra parte, según lo establece el art. 21 de la ley 24.284, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención si se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial.

Como es de público conocimiento, una enorme cantidad de ahorristas afectados por las normas cuya inconstitucionalidad se persigue en autos ha tenido la oportunidad de acudir ante el Poder Judicial en procura de la adecuada tutela de sus derechos, habiendo iniciado acciones judiciales con el mismo objeto, muchas de las cuales han llegado a conocimiento y decisión de esta Corte.

12) Que, en cambio, la conclusión a la que se arriba no puede encontrar sustento en la disposición contenida en el párrafo segundo del art. 16 de la ley 24.284, el cual excluye al Poder Judicial del ámbito de competencia del órgano amparista. Ello así, toda vez que la citada norma dispone que el Defensor del Pueblo no está legalmente autorizado para investigar la actividad concreta del Poder Judicial (Fallos: 319:1828), lo que no le impide presentarse ante sus estrados en defensa de los intereses y derechos que le toca tutelar, casos en los que obviamente está habilitado para hacerlo.

13) Que lo dicho en los considerandos anteriores basta para rechazar la legitimación procesal del Defensor del Pueblo en las presentes actuaciones, y torna inoficioso un pronunciamiento de esta Corte sobre los restantes agravios esgrimidos por los recurrentes. Por ello, y de conformidad con lo pertinente con lo dictaminado por el señor Procurador General y lo dispuesto en el art. 16 in fine de la ley 48, se declaran procedentes los recursos extraordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la presente acción de amparo. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. m Carlos S. Fayt.

Voto el doctor Maqueda:

Considerando: 1º) Que el infrascripto coincide con la mayoría en los considerandos 1º al 4º inclusive.

5º) Que, en primer término corresponde tratar los agravios referidos a la legitimación del Defensor del Pueblo, teniendo para ello en cuenta la distinción entre su competencia para iniciar distintos tipos de acciones y la naturaleza de los derechos en juego, para determinar las condiciones de ejercicio de su capacidad procesal, ya que la existencia de caso o controversia es el presupuesto necesario para la intervención del Poder Judicial, que sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerido a instancia de parte (art. 2º de la ley 27).

6º) Que en la causa "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Poder Ejecutivo Nacional s/amparo" (Fallos: 328:1652) se han tratado aspectos ligados a la legitimación del Defensor del Pueblo en relación con la amplitud procesal para la iniciación de diversos tipos de acciones. Para ello, de acuerdo con la voluntad del constituyente reformador y atento la fuente jurídica considerada en el sistema español se efectuó una interpretación armónica e integradora de los arts. 43 y 86 de la Constitución Nacional, así como la necesaria compatibilización entre lo dispuesto en la ley 24.284 y lo dispuesto en la norma de base.

Tal amplitud procesal para accionar en diversos tipos de procesos se centró en que la creación de la figura con rango constitucional está íntimamente ligada a la función que aquélla está llamada a ejercer en relación con los motivos y los fines que su incorporación pretende satisfacer, en orden a la naturaleza de los derechos, garantías e intereses que con tal institución se intenta resguardar dentro del sistema.

Por tal razón, se descartó la subordinación del art. 86 de la Constitución Nacional a la disposición del art. 43 del plexo de base, ya que tal interpretación conduciría a crear una confrontación normativa entre textos de igual jerarquía, con el agravante de producirla entre una disposición de carácter general, que regla la incorporación, la naturaleza y la función de la figura, y otra que reglamenta la intervención de aquélla en un supuesto específico como es la acción de amparo.

En efecto, elaborar un criterio restrictivo de la legitimación procesal del Defensor del Pueblo con sustento en los tipos de proceso conduce a contradicciones manifiestas, ya que no considera que la acción de amparo, en su condición de vía excepcional, no es admisible para el tratamiento de cuestiones que por su complejidad requieran mayor debate y prueba, circunstancia que demuestra que si la convertimos en la única vía procesal habilitada para el Defensor del Pueblo, en la práctica el mandato constituyente del art. 86 se convierte en una

mera declamación sin efectos constitucionales concretos.

Este Tribunal también ha sostenido reiteradamente que en materia de interpretación no cabe presumir la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, razón por la cual las normas deben ser entendidas evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, procurando adoptar como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor (Fallos: 310:195; 312:1614 y 1849; 313:132 y 1149; 314:458; 315:727; 319:1131; 320:2701; 321:2453 y 324:1481, entre otros).

Tales principios cobran especial relevancia cuando se trata de normas constitucionales de igual jerarquía, ello por aplicación del principio de supremacía consagrado en el art. 31 de la Norma Fundamental que obliga a compatibilizar las disposiciones de manera de obtener un resultado valioso, acorde en este caso con los propósitos que determinaron la inclusión de la figura del Defensor del Pueblo, que se traduzca en una presencia institucional con fines determinados y que no se desprenda del principio preambular de afianzar la justicia. En el sentido expuesto esta Corte reconoció que quien tiene el deber de procurar determinado fin tiene el derecho de disponer los medios para su logro efectivo (Fallos: 304:1186; 322:2624; 325:723, entre otros).

Asimismo, y en línea con lo expuesto, se concluyó que la ley vigente (24.284), dictada con anterioridad a la reforma de 1994, y modificada con posterioridad, regula la actividad del Defensor del Pueblo en el ámbito puramente administrativo con el objetivo de ordenar la tramitación de las posibles quejas presentadas ante él. En consecuencia, aquellas disposiciones que refieren a su competencia deben ser ponderadas en relación con sus facultades de investigación de acuerdo con el alcance dado al concepto de administración pública nacional que a tales efectos determina la primera parte del art. 14 de la ley. Por tal razón, el último párrafo de la norma indicada, al disponer que "Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los organismos de defensa y seguridad", no puede ser sino entendido como restricción de la capacidad de investigación administrativa en tales órganos. Restricción que no guarda relación alguna con la legitimación procesal para iniciar acciones judiciales. Su texto, o la interpretación que de él se efectúe, debe ser conforme a la norma fundamental, de manera de excluir un supuesto de inconstitucionalidad sobreviniente.

En consecuencia, al precisar el alcance del art. 21 de la ley 24.284, y su modificación, se sostuvo que la limitación introducida por el legislador en el texto legal indicado, al consignar que "Si iniciada la actuación se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención", debe entenderse referida exclusivamente a la representación del afectado directo, sin que ello constituya óbice para su intervención en los supuestos que constituyen problemas generales capaces de afectar los intereses difusos o colectivos, ello de conformidad con el último párrafo del art. 21 y lo dispuesto en el art. 1º de la ley citada. Por tal razón, excluir la actuación del Defensor del Pueblo por la intervención del particular afectado, o de una asociación, desnaturaliza el texto constitucional en la materia.

Por tales razones, por aplicación del principio de supremacía constitucional, y en razón del carácter operativo del art. 86 de la norma fundamental, la legitimación procesal del Defensor del Pueblo para iniciar acciones judiciales ha sido expresamente reconocida, por lo que debe interpretarse que ella le es otorgada para el ejercicio de sus funciones, en todo aquello que hace a su competencia, tanto en el ámbito nacional como ante órganos o tribunales internacionales.

En concordancia con el criterio desarrollado también se puntualizó que la reforma constitucional de 1994 incorporó en el art. 43 de la norma jurídica de base la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes o

normas en las que se funda el acto u omisión lesiva de un derecho fundamental, habilitando para su cuestionamiento a cualquier persona, disposición lo suficientemente amplia para no excluir al Defensor del Pueblo (primer párrafo de la norma constitucional indicada). A su vez, el segundo párrafo del art. 43 determina supuestos especiales e individualiza a los sujetos con legitimación reconocida para interponer la acción de amparo, dentro de los cuales se encuentra el Defensor del Pueblo. En consecuencia, carece de fundamento constitucional, y sería contradictorio, reconocer que aquella norma permite al Defensor del Pueblo cuestionar la constitucionalidad de una ley o norma y, al mismo tiempo, negarle la facultad cuando se trate de otro tipo de acción que, precisamente, por la diversa naturaleza respecto del amparo permite un examen exhaustivo de los hechos y normas cuestionados y que, probablemente, son la razón de la intervención del Defensor del Pueblo, lo que conducirá inevitablemente al análisis y decisión sobre la prelación de las normas invocadas y su adecuación o no a los preceptos constitucionales. La función del Defensor del Pueblo, la naturaleza de los derechos y garantías cuya protección le incumbe y los fines invocados para su incorporación institucional avalan la interpretación expuesta (conf. voto del juez Maqueda en la causa citada).

7º) Que, ratificando el alcance constitucional y normativo expuesto, el Tribunal Constitucional Español ha sostenido que la legitimación del Defensor del Pueblo, al igual que la de otros sujetos contemplados en el texto constitucional, le ha sido reconocida "no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional" (STC 5/1981 F.J.3 y 180/2000 F.J.2a.).

Es también significativo para el análisis de la legitimación del Defensor del Pueblo para accionar y, al mismo tiempo, corroborar el alcance de aquella en orden a la naturaleza de los derechos, algunas consideraciones vertidas al respecto en la ley reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En la exposición de motivos luego de hacer referencia a la institución de la figura en el art. 54 de la Constitución Española, reiteran que su inclusión lo fue a los efectos de supervisar la actividad de la Administración, especialmente en lo que concierne a la defensa de las garantías de las libertades y derechos fundamentales. Para esos fines se sostiene que la figura del "Defensor o Defensora del Pueblo", además de otros cometidos básicos ligados al funcionamiento transparente y eficaz de la Administración Pública, tiene a su cargo la protección de los derechos de las personas, especialmente de los más débiles y desvalidos. En relación a esta pauta de actividad la exposición de motivos indica que "Si cada vez son más numerosas las necesidades planteadas por la población respecto a la Administración Pública, no es menos cierto que también son muchas las personas que se encuentran en situaciones de desigualdad, sin tan siquiera gozar de los derechos que les corresponden a los de ciudadanía, aun cuando las Declaraciones Universales de Derechos del Hombre y los Tratados Internacionales, les otorgan unos derechos que es preciso defender desde las instituciones y cuya vulneración ha de hacerse imposible si otorgamos al Defensor o Defensora un papel fundamental en la defensa de los mismos. A veces la sociedad en la que vivimos no atiende con el debido interés ni salvaguarda el derecho de los más débiles, como es el caso de las mujeres y los niños. De ahí que estén surgiendo nuevas figuras cuya finalidad se centra en la defensa específica de determinados derechos de la ciudadanía, tal el caso de las instituciones comisionadas para defender a los usuarios del sistema sanitario, a los menores, a los consumidores. Es preciso insistir sobre la erradicación de las todavía persistentes desigualdades, por razón de género, de diversidad cultural y social, así como de orientación sexual... nuestra sociedad considera valores fundamentales y derechos elementales los que derivan de la configuración del Estado de Bienestar, y muy particularmente, los que se corresponden con la educación y la salud. El incidir sobre los mismos para que la prestación de estos servicios se haga con la mayor de las garantías y un alto nivel de responsabilidad es sin duda muy importante tanto para los que gozan del

derecho de ciudadanía como para aquellos que se encuentran en situaciones de desamparo..." (Ley 16/2001 - del 20 de diciembre del Defensor del Pueblo de Castilla - La Mancha - BOE N° 34 del 8/2/2002).

8°) Que la hermenéutica desarrollada no impide interrogarse acerca del alcance de dicha legitimación en relación con la naturaleza de los derechos que pretende proteger. En tal sentido, su intervención responde a la facultad amplia para promover diversos tipos de acciones en las que la controversia se centra en la defensa del orden público, social y en la efectiva vigencia de los derechos fundamentales. La legitimación procesal encontrará sus límites en la defensa del interés colectivo y general. 9°) Que, por tal razón, quedan excluidos de su ámbito de competencia los derechos que representan intereses patrimoniales propiamente dichos. En estos casos, la condición de divisibles, generalmente no homogéneos y caracterizados por la búsqueda de reparación de un daño esencialmente individual y propio de cada uno de los afectados, lo que puede conducir a eventuales posturas contradictorias entre unos y otros, determina que su ejercicio y tutela corresponda sólo y en forma exclusiva a los titulares, quedando desplazado el Defensor del Pueblo ("Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos" y "Cámara de Comercio, Ind. y Prod. de Resistencia" Fallos: 326:2998 y 3007).

10) Que, por el contrario, la amplitud para accionar se liga a derechos de incidencia colectiva o a aquellos en los cuales prevalecen aspectos ligados a intereses colectivos o grupales. Si bien es posible que involucren también intereses patrimoniales, lo cierto es que en tales supuestos cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo, la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados o, en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte y, al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido aquél como el de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, los arts. 41, 42 y 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional brindan una pauta en la línea expuesta. Por otro lado, el art. 75, inc. 23, en consonancia con lo dispuesto en el inc. 22, al consagrar el principio de acciones positivas para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes, pone el acento en determinados colectivos para los que requiere especial protección. Bajo tales circunstancias y en concordancia con el art. 86 de la norma fundamental, el Defensor del Pueblo en ejercicio de sus competencias está habilitado para accionar contra actos u omisiones de la administración que afecte a tales colectivos, los que históricamente están en mayores dificultades para hacer valer sus derechos. En tales supuestos la intervención del Defensor del Pueblo responde al objetivo preeminente de la Constitución que según expresa su preámbulo, es lograr el 'bienestar general' (Fallos: 278:313), lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por tanto, tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: *in dubio pro justitia socialis*. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el 'bienestar', esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad (Fallos: 289:430, pág. 436).

11) Que, la acción de amparo intentada en estos autos ha sido promovida en defensa de derechos primordialmente patrimoniales. En tal sentido, cabe hacer notar que tal circunstancia ha sido especialmente señalada en la sentencia de grado al considerar que la lesión que se invoca se sustenta en el derecho de

propiedad, en los términos de los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y, tan es así, que se destaca que la pretensión no se puede considerar, aun ampliando generosamente el concepto, "como integrando el cuadro de los derechos de incidencia colectiva en general", afirmación que encuentra correlato en el voto mayoritario al resolver que "En lo que respecta a la acreencia bancaria que individualmente cada ahorrista se considere con derecho a percibir, deberá acudir ante los tribunales que correspondan a fin de acreditar el reclamo patrimonial interpuesto, ejerciendo, cada afectado el ejercicio de su derecho subjetivo caracterizado por la singularidad de cada caso" (sentencia de segunda instancia fs. 275).

12) Que en consideración con lo expuesto, y sin perjuicio de la amplia legitimación procesal para iniciar diversos tipos de procesos que le permitan desarrollar efectivamente su rol institucional, corresponde en el caso sub examine rechazar la acción de amparo iniciada por el Defensor del Pueblo pues su objeto es reclamar derechos primordialmente patrimoniales, excluidos, en principio, de su ámbito de actuación.

Por ello, y oído el señor Procurador General y de conformidad con el art. 16 de la ley 48, se declaran procedentes los recursos extraordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la presente acción de amparo. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. m Juan C. Maqueda.