

## TEMPORANEIDAD DE LAS ACCIONES DE AMPARO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION

por Pedro A. Prado

### Buenos Aires, 01/03/02

Se discute en doctrina el alcance del inc e) del art. 2 de la ley 16.986, que establece: *“La acción de amparo no será admisible cuando: ... e) La demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse.”*

Antes de la reforma constitucional de 1994 la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de expedirse sobre el tema, en los autos Ruffolo, Leal y otros (Fallos tomo 307 pag. 1054, que está publicado en el sitio del Alto Tribunal en <http://200.69.145.211>).

En este fallo el dictamen del Procurador concluyó: *“V.E. tiene dicho que la aplicación de los preceptos procesales, no puede exceder de una manera irrazonable los límites que impone el respeto de aquella esencial garantía, la cual requiere se brinde a los interesados ocasión adecuada para ser escuchados en sus razones (F. 292: 211) pues si bien el contenido de las normas rituales posee su reconocida importancia, que exige su riguroso cumplimiento, su desnaturalización, su sobredimensionamiento por encima de su razón de ser, termina por convertir a esos imprescindibles preceptos en una suerte de trampas o valladares tendientes a frustrar el derecho constitucional del debido proceso.”*

La Corte en voto único y de conformidad con dicho dictamen, interpretó que *“si bien las cuestiones de orden procesal, aun regidas por leyes federales, no autorizan la intervención de esta Corte por la vía excepcional utilizada (Fallos: 299:186; 300:866; causa R. 372 “Rifolo Basilotta, Fausto R.”, fallada el 15 de mayo de 1984, y sus citas) , en la especie debe hacerse excepción a tal principio, pues, como lo destaca el señor Procurador General con fundamentos que esta Corte comparte, los jueces de la causa han desnaturalizado en forma inaceptable la norma procesal que fija la fecha a ‘partir de la cual debía computarse el plazo de 15 días para la presentación de la demanda. En efecto, el art. 20, inc. e), de la ley 16.986 dispone que el amparo no es admisible cuando “la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse”, criterio que en resguardo del derecho de defensa del interesado, exige que el plazo se cuente a partir del momento en que el accionante pudo objetivamente conocer la norma legal que considera lesiva, que no es otro que el de su publicación en el Boletín Oficial y no a partir de la promulgación de la misma”.*

Valga recalcar que en el caso se cuestionaba la legitimidad de la ley 23.115 que, como se desprende del fallo, establecía a partir de su promulgación la derogación de una disposición dictada por el gobierno de facto, de modo tal que se le atribuían efectos jurídicos aún antes de su publicación. Se apartó entonces razonablemente la Corte de lo que expresa el art. 20 inc. e) de la ley 16.986 en cuanto establece que el plazo se computa desde que *el acto fue ejecutado o debió producirse*, pues en el caso ello habría tenido efecto aún antes de la propia publicación de la ley

Con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se volvió a analizar la cuestión en el Alto Tribunal, en la causa Video Club Dreams (Fallos v. 93 XXV), originada en una acción de amparo en la que se había declarado la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anulado la intimación al actor realizada en aplicación de esas normas, la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario que fue concedido, basado entre otros argumentos en que la acción era extemporánea por no haber sido planteada dentro de los 15 días de haber entrado en vigencia dichos decretos, sino recién dentro de los 15 días de ser intimada a cumplir las obligaciones que emergían de los mismos..

Los distintos votos que conforman el fallo, a través de diversas líneas argumentales, desestimaron la queja de la Procuración del Tesoro, y aún relativizaron la aplicación del plazo de quince días a que alude el inc e) del art. 2 de la ley de amparo. Veamos los mismos.

Petracci y Bossert expusieron que *“en cuanto al punto de partida del plazo de 15 días, que establece el art. 2, inciso e, de la ley 16.986, debe recordarse que se trata de una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza -en principio- la intervención de esta Corte por la vía excepcional utilizada (Fallos: 310:2937; 312:1332, entre muchos otros). En el caso, no corresponde apartarse del señalado principio -a efectos de considerar el inicio del plazo de 15 días citado- pues el a quo pudo razonablemente entender que “el acto [de autoridad pública que, en forma actual o inminente,*

lesione...] fue ejecutado" (arts. 1° y 2°, inciso e), con la intimación efectuada por la demandada mediante el acta de fs. 2 y no –en cambio– con el mero dictado de las normas generales en las cuales la intimación tuvo sustento. Las circunstancias fácticas del sub examine difieren totalmente de las tenidas en cuenta por este Tribunal al dictar sentencia en Fallos: 307:1054 y fundan suficientemente el razonamiento del a quo, más allá de su acierto o error.

Por su parte Belluscio sostuvo que "el obvio carácter iuspublicista de la institución del amparo y su valor instrumental, es decir, el de instrumento ágil, eficaz y expeditivo para asegurar la vigencia cierta de los derechos constitucionales, obliga a centrar el examen en la conducta estatal que en "forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" derechos que la Constitución Nacional consagra en favor del actor. Precisamente, las cuestiones de orden procesal que el apelante reitera como fundamento del vicio de arbitrariedad, son construcciones técnicas que el legislador ha previsto para preservar los derechos esenciales que gozan de reconocimiento constitucional y no pueden ser interpretados de modo de desvirtuar los fines de la Ley Suprema. En este orden de ideas, esta Corte ha subrayado con especial énfasis que "es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales" (Fallos:239:459; 241:291; 307:2174 considerando 10). Por lo demás, corresponde señalar que de las constancias del expediente no se desprende que el contribuyente haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el órgano ejecutivo que puedan ser entendidos como una tácita renuncia al cuestionamiento ulterior de la norma. Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, se ha señalado que ni el inciso d, infine, ni el inciso e, del art. 2 de la ley 16.986, pueden constituir una valla infranqueable a la tarea judicial de estudiar la concordancia del acto impugnado con la Constitución Nacional. Máxime si se considera que con la acción incoada no se enjuicia un acto único del pasado, sino una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de promover la acción y también en el tiempo siguiente (dictamen del Procurador General subrogante compartido por este Tribunal en Fallos: 307:2174). Ese criterio resulta confirmado por los nuevos textos constitucionales, que autorizan expresamente a los jueces a declarar la inconstitucionalidad de las normas fundantes del acto o la omisión lesiva (art. 43, primer párrafo, in fine)".

En el mismo fallo, Boggiano sostuvo que "esta Corte sostuvo que el resguardo del derecho de defensa exige que el plazo se cuente a partir del momento en que el interesado pudo objetivamente conocer la ley impugnada, que no es otro que el de su publicación (Fallos: 307:1054). De acuerdo con dicho criterio, pareciera prima facie que el amparo no podría prosperar, puesto que, como destaca el voto disidente del fallo apelado, cuando la demanda fue interpuesta ya habían transcurrido varios meses desde la publicación de los decretos cuestionados. Más aún, el demandante no sólo había podido objetivamente conocerlos, sino que además lo había hecho efectivamente, pues se inscribió en el registro creado en cumplimiento de sus disposiciones, con una antelación también superior a los 15 días respecto de la presentación de la demanda. Todo ello conduciría, a criterio del apelante, a la descalificación de la sentencia apelada por arbitrariedad. Que, sin embargo, la cámara ha realizado una interpretación posible de la norma en cuestión que, además, no necesariamente se contradice con lo resuelto por esta Corte en Fallos: 307:1054. Ello es así, pues el amparo fue reconocido contra todo acto que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos tutelados por la Constitución, los tratados y las leyes (artículo 43 de la Constitución Nacional y 1° de la ley 16.986). La cámara pudo, por lo tanto, entender válidamente que lo que en forma actual lesionó los derechos del actor fue el acto del Instituto Nacional de Cinematografía por el cual se lo intimó a regularizar su situación, bajo apercibimiento de aplicación de las penalidades previstas en la legislación vigente, y que a ese acto se refiere también el inciso e) del artículo 2° de la ley, cuando ordena que el plazo de 15 días se cuente "a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse" (confr. también lo decidido por la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa V.94 .XXVI "Video Club Sabbas c/ Instituto Nacional de Cinematografía", considerando IV del voto de la mayoría). Lo cual no enerva de por sí la consiguiente impugnación de los decretos 2736/91 y 949/92, en la medida en que la intimación constituye un acto de aplicación de ellos. Que es razonable afirmar, entonces, que en la economía de la ley de amparo existe una distinción entre acto y norma en la cual se sustenta el acto. Sin perjuicio de lo actualmente dispuesto por el artículo 43 de la Constitución, el inciso d) del artículo 2° de la ley de amparo es claro en este sentido cuando declara que la acción no será admisible si la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas. Y la diferenciación referida ha sido también tenida en cuenta en la sanción de la reforma constitucional pues, según el citado artículo 43, "En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva". En relación al sub lite, una cosa es el acto de intimación al video club, y otra los decretos en virtud de los cuales aquél se llevó a cabo. Que cabe concluir, por todo ello, que no es arbitraria la sentencia apelada en cuanto interpretó que el inciso e) del artículo 2° se refiere al acto de intimación y que a partir de su acaecimiento debe contarse el plazo en él establecido."

Por último, Moliné O'Connor se expidió del siguiente modo: "cuadra significar que aun cuando en el artículo 2° inciso e de la ley 16.986 se contempla la inadmisibilidad del amparo en aquellos supuestos en

que la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse y que en el fallo recurrido se advierten divergencias acerca del punto de partida del referido cómputo, en tanto la mayoría consideró que el plazo de impugnación comienza a correr desde que se dictó el acto de aplicación (en el caso la intimación al responsable) y la minoría desde el momento en que se publicó la norma cuestionada, lo cierto es que, en el caso, la debida conclusión no pasa por la prevalencia de meras disposiciones de naturaleza procesal respecto de nada menos que la Constitución Nacional. En tal sentido esta Corte tiene sentado, que "la supremacía de la Constitución no se ha de considerar subordinada a las leyes ordinarias... Estas leyes y las construcciones técnicas edificadas sobre ellas, tienen solamente un valor relativo, esto es, presuponen las reservas necesarias para que su aplicación no menoscabe o ponga en peligro los fines esenciales de la ley suprema. Todas las construcciones técnicas, todas las doctrinas generales no impuestas por la Constitución, valen en la Corte sólo 'en principio', salvo la Constitución misma, que ella sí, y solo ella, vale absolutamente" ("Peralta" considerando 7° y su cita) En armonía con tales principios, esta Corte subrayó con especial énfasis, que es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales (Fallos: 239:459; 241:291 y 307:2174). Por lo demás, cabe advertir que el escollo que importa el art. 2° inc. e, de la ley 16.986, en cuanto impone la necesidad de presentar la demanda de amparo dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse, no es insalvable en la medida en que con la acción incoada se enjuicia una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada, es verdad, tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también en el tiempo siguiente. No es un hecho único, ya pasado, cuyo juzgamiento tardío comprometa la seguridad jurídica ni un hecho consentido tácitamente, ni de aquellos que en virtud de su índole deben plantearse en acciones ordinarias (confr. dictamen del Procurador General subrogante en Fallos: 307:2174).

Es decir que la Corte, distinguiendo la cuestión en análisis del caso Ruffolo –cuyo quid era determinar la legitimidad de computar el plazo de 15 días a partir de la fecha de promulgación de una ley- rechazó la postura formalista en cuanto al cómputo del plazo de 15 días sostenida por la recurrente, a través de diversos argumentos:

1-La cuestión traída a debate es una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza -en principio- la intervención de esta Corte por la vía excepcional utilizada

2-Las circunstancias fácticas del caso fundan suficientemente el razonamiento del a quo más allá de su acierto o error.

3-Es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales. La supremacía de la Constitución no se ha de considerar subordinada a las leyes ordinarias... Estas leyes y las construcciones técnicas edificadas sobre ellas, tienen solamente un valor relativo, esto es, presuponen las reservas necesarias para que su aplicación no menoscabe o ponga en peligro los fines esenciales de la ley suprema. Todas las construcciones técnicas, todas las doctrinas generales no impuestas por la Constitución, valen en la Corte sólo 'en principio', salvo la Constitución misma, que ella sí, y solo ella, vale absolutamente

4-Los nuevos textos constitucionales autorizan expresamente a los jueces a declarar la inconstitucionalidad de las normas fundantes del acto o la omisión lesiva.

5- ni el inciso d, in fine, ni el inciso e, del art. 2 de la ley 16.986, pueden constituir una valla infranqueable a la tarea judicial de estudiar la concordancia del acto impugnado con la Constitución Nacional<sup>5</sup>-el escollo que importa el art. 2° inc. e, de la ley 16.986, en cuanto impone la necesidad de presentar la demanda de amparo dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse, no es insalvable en la medida en que con la acción incoada se enjuicia una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada, es verdad, tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también en el tiempo siguiente.

## Colofón

El Código Civil establece en su art. 2 que "Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial".

Con esta perspectiva, y en el caso de las nuevas medidas económicas, una primera visión del tema llevaría a sostener que los actos lesivos se originan recién a partir de la entrada en vigencia de cada una de las normas legales que se han ido dictando, y no necesariamente desde su publicación en el Boletín

Oficial, si la fecha de vigencia es posterior. Esto dependerá en definitiva del contenido de cada una de las disposiciones legales en cuestión, lo que marcará la oportunidad de su vigencia.

Sin embargo y según se ha visto, existen líneas de pensamiento en la propia Corte que permiten considerar posible superar el escollo que en principio nace del plazo de 15 días al que alude el inc e) del art. 2 de la ley 16.986.

En este orden y con relación a las disposiciones legales de orden económico que vienen siendo cuestionadas en sede judicial, valga decir que más allá de los argumentos de orden general invocados en los distintos votos –relativos a la supremacía de la Constitución Nacional por sobre las normas ordinarias, de procedimiento, etc-, parece estar presente también el supuesto de ilegalidad y lesión continuada, al que aluden coincidentemente dos de los votos emitidos en el último de los fallos comentados -sin que los restantes se hayan expedido al respecto-, que permitiría superar la cuestión relativa al plazo en cuestión.

Máxime además si se tiene en cuenta que en el caso se trata de una catarata de disposiciones, que han venido introduciendo modificaciones permanentes y en determinados supuestos agravando la situación de ciertos afectados, lo que le da más fuerza al referido argumento.

Por otra parte, vale la pena recordar por ejemplo que la pesificación generalizada recién se concretó a través del decreto 214/02, que además modificó el art. 8 de la ley 25.561 con relación a la reestructuración de las obligaciones entre particulares. Dicho decreto fue publicado en el Boletín Oficial el 4 de febrero del corriente año y con efectos –más allá de que su art. 4 retrotraiga su vigencia al día 3 del mismo mes- a partir de aquella fecha (arg. fallo Ruffolo).

Del mismo modo, el nuevo cronograma de reprogramación de vencimientos de depósitos fue publicado el 6 del mismo mes, y ni siquiera tiene prevista fecha de vigencia.

En los dos últimos casos entonces, si se tiene en cuenta la declaración de días inhábiles por la Corte, se estaría en condiciones de sostener todavía que no ha transcurrido todavía el plazo de quince días a que alude la ley de amparo, esto claro está, al margen del concepto de ilegalidad continuada que podría invocarse respecto de las disposiciones anteriores y también en su caso de éstas, lo que ya vimos podría conducir a tornar irrelevante dicho plazo.

.....