

Intervencion Federal A Las Provincias Orden De Cese Automatico De Los Miembros Del Poder Judicial Inconstitucionalidad De Decreto

JURISPRUDENCIA

Intervención federal a las provincias. Orden de cese automático de los miembros del Poder Judicial. Inconstitucionalidad de decreto

Se deja sin efecto la sentencia que había rechazado el planteo de invalidez del decreto dictado por el Gobernador de la Provincia de Santiago del Estero, por el que dispuso el cese automático en el ejercicio de sus funciones de todos los miembros del Poder Judicial provincial y del Ministerio Público, en tanto fue dictado una vez finalizada la intervención federal de la Provincia, es decir, en ejercicio de atribuciones ajenas al representante del Poder Ejecutivo provincial.

Buenos Aires, tres de marzo de 2015. Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Lindow de Anguio, Isabel c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ recurso contencioso administrativo", para decidir sobre su procedencia. Considerando: 1º) Que las cuestiones planteadas por la recurrente han sido objeto de adecuado tratamiento en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir por razones de brevedad. 2º) Que, además, no puede pasarse por alto la errónea invocación de precedentes de esta Corte realizada en el voto que hizo mayoría en la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero, para fundamentar el rechazo de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción deducida por la actora. 3º) Que en efecto, las circunstancias fácticas de los casos citados carecen de toda relación de analogía con los presupuestos de hecho examinados en el asunto de autos, en el cual la actora fue designada por autoridades constitucionales mediante el mecanismo previsto en la ley suprema provincial, permaneció en desempeño del cargo en dicha condición durante la posterior intervención federal de la provincia dispuesta por ley del Congreso de la Nación, al no haber sido objeto de remoción, suspensión, traslado o confirmación de ninguna naturaleza por parte del interventor federal, para ser finalmente removida por el gobierno constitucional que sucedió a la intervención federal. En cambio, el fallo dictado en el caso "Arias" (Fallos: 302:104) tuvo lugar ante una demanda de nulidad de un decreto de un gobierno de facto, que había separado de sus funciones a un magistrado constitucional; en la resolución correspondiente a "Aramayo" (Fallos: 306:72), el Tribunal examinó igualmente el pedido de reposición de un magistrado constitucional, que había sido removido durante el gobierno de facto; con particular referencia a la reclamación efectuada en "Dufourq" (Fallos: 306:174) se estudió el caso de un magistrado nombrado durante un gobierno de facto, que pretendía permanecer en el cargo sin haber sido designado por el gobierno constitucional posterior con intervención de las autoridades investidas de las atribuciones correspondientes. Por su parte, los pronunciamientos correspondientes a los pedidos efectuados en "Sagasta" y "Bosch" para permanecer en sus cargos (Fallos: 241:50 y 306:134), tratan la situación de jueces nombrados con acuerdo del senado durante la vigencia del orden constitucional que -tras su interrupción- permanecieron en sus cargos y fueron expresamente confirmados por gobiernos de facto. De esa forma, continuaron en desempeño de sus funciones sólo como integrantes del nuevo gobierno de facto y por un acto de autoridad de éste, y no como continuadores de un régimen constitucional. 4º) Que la disparidad fáctica puesta de manifiesto no es una circunstancia que pueda soslayarse y que, en cambio, debe ser subrayada, cuando como en el caso la sentencia recurrida hace pie en la autoridad de precedentes de la Corte Suprema expresamente invocados para fundar su decisión, y que son claramente inaplicables. En este sentido y con el objeto de evitar extensiones deformadas de las reglas de derecho establecidas en sus sentencias, tiene dicho esta Corte en uno de sus precedentes clásicos que "...cualquiera que sea la generalidad de los conceptos usados por el Tribunal en esos fallos, ellos no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias que los motivó, siendo, como es, una máxima de derecho que las expresiones generales empleadas en las decisiones judiciales deben tomarse siempre en conexión con el caso en el cual se usan..." (Fallos: 33:162, 196). Por ello, y lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido por la actora y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo expresado. Con costas a la demandada (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO CARLOS S. FAYT JUAN CARLOS MAQUEDA Suprema Corte: -I- A fs. 236/250 de la pieza de autos principales identificada como expediente N° 15.523, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Santiago del Estero rechazó la acción contencioso administrativa dirigida a impugnar el decreto 16 del año 2005 mediante el cual el entonces gobernador había dispuesto el "cese automático en el ejercicio de sus funciones de todos los miembros integrantes del Superior Tribunal de Justicia, magistrados y funcionarios de los tribunales inferiores y miembros del Ministerio Público". Para así resolver, sostuvo en lo principal que, pese a la invocación expresa en ese acto del art. 14 de la

constitución local, "no fue ésta la razón por la cual el actor fue dejado cesante, sino porque la ley 25.881 de intervención federal de la provincia lo había puesto 'en comisión'" (fs. 238 vta.). Tal condición -a su entender- había hecho desaparecer el presupuesto para invocar la estabilidad o inamovilidad en el cargo. Por tal razón, concluyó que "la actora debió inexcusablemente atacar la legitimidad constitucional de la ley 25.881, por ser éste el presupuesto jurídicamente habilitante en cuya consecuencia, justamente, se fundamentara [sic] el acto administrativo cuya revocación pretende en autos" (fs. 239 vta.).

-II- Contra dicho pronunciamiento, la actora interpuso el recurso extraordinario de fs. 20/38 (expediente N° 1.944 de autos principales), cuya denegación a fs. 69/81 motivó la presentación de la queja en examen. En lo que interesa, califica el decreto en cuestión de inconstitucional, en tanto allí se dispone su cesantía sobre la base de lo dispuesto en el art. 14 de la constitución local que refiere, antes bien, a la situación de los magistrados "nombrados por la intervención federal", respecto de los cuales se establece el cese de funciones "al asumir las autoridades electas". Considera inapropiada entonces la aplicación de tal precepto a su situación, al haber sido ella nombrada por autoridades constitucionales y no haber sido objeto de remoción, suspensión o traslado de ninguna naturaleza durante la gestión del interventor federal. Descarta luego la invocación del a quo de la ley 25.881, al afirmar que las facultades allí previstas no son reconocidas sino al agente del gobierno nacional, por lo que mal podrían servir de fundamento para que "las autoridades constituidas de una provincia asuman facultades extraordinarias, propias del interventor federal y contrarias a la garantía de inamovilidad de los magistrados" (fs. 29 vta.). Invoca asimismo la doctrina de la arbitrariedad, presente en el caso -según entiende- al constituir la sentencia "una afirmación dogmática que colisiona con el texto expreso de la norma que se dice interpretar" (fs. 37 vta.).

-III- A mi entender, el recurso es formalmente admisible toda vez que en el caso se ha cuestionado la validez de una norma local bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional y a la ley federal 25.881 y la decisión ha sido en favor de su validez (inc. 2°, art. 14 de la ley 48). Al respecto cabe advertir que, al encontrarse controvertido el alcance que corresponde asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la Cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 321:861, entre muchos otros). Tal como han sido esgrimidos, los argumentos que fundan la tacha de arbitrariedad se hallan inescindiblemente unidos con la cuestión federal en juego, por lo que corresponde su estudio en forma conjunta (Fallos: 321:776 y 323:1625).

-IV- En cuanto al fondo, cabe recordar ante todo, que el presente caso tuvo lugar en el contexto del dictado de la ley 25.881 mediante la cual el Congreso de la Nación declaró la intervención federal de la provincia de Santiago del Estero a los fines de "garantizar la forma republicana de gobierno" (conf. art. 1°), para lo cual dispuso "la inmediata caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo", así como la "declara [ción] en comisión [de] los miembros del Poder Judicial" (art. 3°). En ese mismo sentido, ordenó al Poder Ejecutivo Nacional la designación de un interventor federal (art. 2°), a la vez que fijó el plazo de 180 días -prorrogables por un período igual-, al término del cual el interventor debía convocar a elecciones "para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales" (art. 4°). De lo que se trata, en definitiva, es del instituto previsto en el art. 6° de la Ley Fundamental que, en términos de nuestro diseño constitucional, se presenta como manifestación de la "garantía federal" enunciada en el art. 5° en resguardo de la forma republicana de gobierno. Lo que está en juego, por tanto, es la vigencia del sistema establecido en la Constitución Nacional que, al tiempo que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, su ejercicio y la elección de sus funcionarios (art. 5° y 122), también las sujeta -tanto a ellas como a la Nación- al sistema representativo y republicano (arts. 1° y 5°), impone su supremacía (art. 31) y confía a la Corte el asegurarlo (art. 116 y 117) (conf. Fallos: 310:804; 327:5118).

La intervención se presenta así -tal como V.E. ha sostenido desde el precedente "Orfila"- "como un deber por parte de la Nación [...], [un] remedio arbitrado por el propio estatuto para defender y mantener inviolables en todo el ámbito de la República los principios esenciales por él [...] adoptados" (Fallos: 154:192). En esa inteligencia, cabe tener presente que los poderes reconocidos en la ley de intervención han sido previstos para ser ejercidos exclusivamente por el delegado del gobierno federal, funcionario que, en su carácter de representante de la soberanía nacional (conf. Fallos: 147:239; 327:3852), "no hace sino ejercer poderes nacionales expresos y transitorios de garantía y reconstrucción del régimen local alterado o subvertido" (Fallo "Orfila" cit.). Así lo ha entendido la Corte, al sostener asimismo que "las funciones desempeñadas por los interventores federales son exclusivamente propias de los poderes federales a quienes el art. 6° de la Constitución Nacional les confiere esta facultad de excepción" (Fallos: 211:1814).

De lo expuesto resulta evidente, entonces, el carácter extraordinario de esta medida, en cuanto limitada temporalmente y reconocida al gobierno nacional sobre los poderes locales sólo ante las circunstancias específicas contempladas. Esa particular naturaleza del instituto es, pues, la que determina el carácter restrictivo del criterio hermenéutico a utilizar en este ámbito, dada su estrecha vinculación con la organización y subsistencia del propio Estado y sus instituciones. En tal sentido debe interpretarse la ley de intervención federal, en cuanto dispone respecto de los miembros del poder Judicial la mera "declaración en comisión"; ello, en contraste con la "inmediata caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo", diferencia que no puede ser obviada a la luz de la inveterada doctrina conforme a la cual "la primera pauta de

interpretación de la ley es dar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya -primera fuente es la letra de la ley" (Fallos: 321:2594; 313:1149). -V- En razón de lo hasta aquí expresado, considero que, al disponer el "cese automático en el ejercicio de sus funciones" de todos los integrantes del poder judicial provincial (art. 1° del decreto 16/05), el poder ejecutivo local que asumió una vez restauradas las instituciones hizo uso de una atribución que le era ajena. En efecto, la medida correspondía, en razón de su entidad, al ámbito de facultades previstas en la ley de intervención para ser ejercidas únicamente por el agente del gobierno federal oportunamente designado y dentro del término de duración de esa situación de emergencia institucional que, para entonces, ya había finalizado. Hasta ese momento, sin embargo, la actora continuó en funciones ante la inexistencia de medida alguna de cesantía o confirmación por parte del interventor. Al contravenir lo dispuesto en la normativa federal apuntada, entiendo entonces que el acto impugnado debe ser declarado inconstitucional. Ante tal estado de cosas, considero que corresponde revocar la decisión del a quo que lo considera válido y que para ello se sirve de la ley 25.881 cuando, en rigor, el decreto dispone la cesantía sobre la base de lo establecido en el art. 14 de la constitución local entonces vigente (texto publicado en B.O. provincial con fecha del 18 de octubre de 2002). Lo cierto es que ésta, al referirse al supuesto de los magistrados "nombrados por la intervención federal", no resulta aplicable a la situación de la actora, que fue designada con anterioridad y que continuó en funciones durante ese período. Luego, en razón de las consideraciones expuestas, tampoco puede servir de sustento normativo la citada ley federal, tal como pretende el tribunal apelado en un claro apartamiento del texto legal que lo hace merecedor, a mi entender, de la tacha de arbitrariedad. Ello es así, al no constituir el pronunciamiento en crisis una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa, en términos de fundamentación normativa de la decisión (doctrina de Fallos: 327:2707; 330:4770). -VI- En virtud de lo expuesto, y concordemente con lo dictaminado en el día de la fecha en autos C.255 XLIX "Castro de Pujol, María del Huerto c/ Gobierno de la Provincia (Decreto Serie A N° 646)", opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada. Buenos Aires, 16 de junio de 2014. LAURA M. MONTI ADRIANA N. MARCHISIO Prosecretaria Administrativa Procuración General de la Nación Suprema Corte: -I- A fs. 124/125 vta. de la pieza de autos principales identificada como expediente N° 12922, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Santiago del Estero rechazó la demanda de amparo dirigida a impugnar el decreto serie "A" 646/94 mediante el cual el entonces gobernador habla dispuesto el cese "de todos los funcionarios declarados o nombrados en [comisión]" y la "inmediata cobertura de las vacantes resultantes". Para así resolver, sostuvo que el acto se fundaba en la ley 24.306 por la que se había dispuesto la intervención federal de la provincia, la inmediata caducidad del mandato del gobernador y de los miembros del poder legislativo, así como la declaración en comisión de los integrantes del poder judicial; condición esta última que -a su entender- había hecho desaparecer el presupuesto necesario de la garantía de inamovilidad. En tales circunstancias, afirmó que "es precisamente la disposición constitucional [local] que considera el decreto atacado [art. 141, inc.16] la que autoriza al gobernador a considerar vacantes los cargos y designar en [comisión] a las personas que se mencionan en el anexo 1 para cubrirlos". -II- Contra dicho pronunciamiento, la actora interpuso el recurso extraordinario de fs. 16/30 vta. (expediente N° 1737 de autos principales), cuya denegación a fs. 75/82 vta. motivó la presentación de la queja en examen. En lo principal, advierte que durante el tiempo en que la provincia permaneció intervenida, continuó en ejercicio de su cargo regularmente sin recibir para ello confirmación alguna del interventor federal. Así, "transcurrió y superó el interregno intervencionista administrando justicia investida por aquella designación originaria y en virtud de la cual permaneció [...] hasta la cesantía por decreto del poder ejecutivo", medida que -a su entender- fue adoptada "en un inequívoco avasallamiento de sus derechos y de la independencia del poder judicial" (fs. 21 vta.). En cuanto a la intervención federal, sostiene que, dado el carácter excepcional del instituto dentro de la normativa constitucional, sus alcances deben ser interpretados con criterio restrictivo. En esa inteligencia, afirmó que la "declaración en comisión del poder judicial dispuesta por la ley 24.306 suspende la garantía de inamovilidad, habilitando al interventor a separar de sus cargos a los magistrados". Dicha facultad, sin embargo, "sólo puede ejercitarse dentro del plazo de duración de la intervención federal, toda vez que sus atribuciones constitucionales son expresas y limitadas" (fs. 25 vta.). Tales argumentos -concluye- conducen a la declaración de inconstitucionalidad del decreto impugnado por ser violatorio de la garantía de inamovilidad y del debido proceso, así como a la tacha de arbitrariedad del pronunciamiento apelado que sostiene la validez de la norma sobre la base de fundamentos aparentes. -III- Respecto de la admisibilidad formal, creo oportuno advertir ante todo que, no obstante el tiempo transcurrido entre la emisión de la sentencia apelada y la presentación del escrito recursivo (18 de diciembre de 1998 y 20 de noviembre de 2009, respectivamente), el remedio federal fue presentado en término. Ello es así, toda vez que -tal como dispone el art. 257 del CPCCN- el plazo de 10 días debe computarse desde la notificación de la resolución recurrida (Fallos: 328:3737), siempre en atención a la más elemental garantía constitucional de defensa en juicio y debido proceso. En el caso, tal extremo recién puede darse por verificado con la presentación de fs. 126 y ss. (expediente 12922 de autos principales), ya que con anterioridad la sentencia "nunca fue notificada, habiendo transcurrido más de once años sin que se haya cumplido con dicha actividad procesal", según reconoce el

propio a quo a fs. 60 vta. y 76(expediente 1737 de los autos principales). Sentado ello, opino que el recurso es formalmente admisible, toda vez que en el caso se ha cuestionado la validez de una norma local bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional y a la ley federal 24.306 y la decisión ha sido en favor de su validez (inc. 2º, art. 14 de la ley 48). Al respecto cabe advertir que, al encontrarse controvertido el alcance que corresponde asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la Cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 321:861, entre muchos otros). Tal como han sido esgrimidos, los argumentos que fundan la tacha de arbitrariedad se hallan inescindiblemente unidos con la cuestión federal en juego, por lo que corresponde su estudio en forma conjunta (Fallos: 321:776 y 323:1625).

-IV- En cuanto al fondo, cabe recordar ante todo, que el presente caso tuvo lugar en el contexto del dictado de la ley 24.306 mediante la cual el Congreso de la Nación declaró la intervención federal de la provincia de Santiago del Estero a los fines de "garantizar la forma republicana de gobierno" (art. 1º), para lo cual dispuso "la inmediata caducidad de los mandatos del gobernador y de los miembros del poder legislativo", a la vez que "declar[ó] en comisión a los miembros del poder judicial" (art. 3º). En ese mismo sentido, ordenó al Poder Ejecutivo Nacional la designación de un interventor federal (art. 2º) así como la impartición de las instrucciones a las que éste debía ajustar su cometido "para asegurar la pronta normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales" (art. 4º). Se fijó para ello el plazo de 150 días -prorrogados por decreto 771/94 del Poder Ejecutivo Nacional-, luego de lo cual debía convocarse a elecciones. De lo que se trata, en definitiva, es del instituto previsto en el art. 6º de la Ley Fundamental que, en términos de nuestro diseño constitucional, se presenta como manifestación de la "garantía federal" enunciada en el art. 5º en resguardo de la forma republicana de gobierno. Lo que está en juego, por lo tanto, es la vigencia del sistema establecido en la Constitución Nacional que, al tiempo que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, su ejercicio y la elección de sus funcionarios (art. 5º y 122), también las sujeta -tanto a ellas como a la Nación- al sistema representativo y republicano (arts. 1º y 5º), impone su supremacía (art. 31) y confía a la Corte el asegurarlo (art. 116 y 117)(conf. Fallos: 310:804; 327:5118). La intervención se presenta así -tal como V.E. ha sostenido desde el precedente "Orfila"- "como un deber por parte de la Nación [...], [un] remedio arbitrado por el propio estatuto para defender y mantener inviolables en todo el ámbito de la República los principios esenciales por él [...] adoptados" (Fallos: 154:192). En esa inteligencia, cabe tener presente que los poderes reconocidos en la ley de intervención han sido previstos para ser ejercidos exclusivamente por el delegado del gobierno federal, funcionario que, en su carácter de representante de la soberanía nacional (conf. Fallos: 147:239; 327:3852), "no hace sino ejercer poderes nacionales expresos y transitorios de garantía y reconstrucción del régimen local alterado o subvertido" (Fallo "Orfila" cit.). Así lo ha entendido la Corte, al sostener asimismo que "las funciones desempeñadas por los interventores federales son exclusivamente propias de los poderes federales a quienes el art. 6º de la Constitución Nacional les confiere esta facultad de excepción" (Fallos: 211:1814). De lo expuesto resulta evidente, entonces, el carácter extraordinario de esta medida, en cuanto limitada temporalmente y reconocida al gobierno nacional sobre los poderes locales sólo ante las circunstancias específicas contempladas. Esa particular naturaleza del instituto es, pues, la que determina el carácter restrictivo del criterio hermenéutico a utilizar en este ámbito, dada su estrecha vinculación con la organización y subsistencia del propio Estado y sus instituciones. En tal sentido debe interpretarse la ley de intervención federal, en cuanto dispone respecto de los miembros del Poder Judicial la mera "declaración en comisión"; ello, en contraste con la "inmediata caducidad de los mandatos del gobernador y de los miembros del Poder Legislativo", diferencia que no puede ser obviada a la luz de la inveterada doctrina conforme a la cual "la primera pauta de interpretación de la ley es dar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya primera fuente es la letra de la ley" (Fallos: 321:2594; 313:1149).

-V- En razón de lo hasta aquí expresado, considero que, al disponer la reorganización del poder judicial provincial, el poder ejecutivo local que asumió una vez restauradas las instituciones hizo uso de una atribución que le era ajena. Tal facultad, en efecto, había sido prevista en la ley de intervención para ser ejercida únicamente por el agente del gobierno federal oportunamente designado y dentro del término de duración de esa situación de emergencia institucional que, para entonces, ya había finalizado. Hasta ese momento, sin embargo, la actora continuó en funciones ante la inexistencia de medida alguna de cesantía o confirmación por parte del interventor. Al no estar por tanto vacante su cargo, deviene nula la designación "en comisión" dispuesta en el acto local que, al contravenir lo dispuesto en la normativa federal apuntada, entiendo que debe ser declarado inconstitucional. Ante tal estado de cosas, opino que corresponde revocar la decisión del a quo que lo considera válido y que para ello se sirve del art. 141, inc. 16, de la constitución local entonces vigente (texto publicado en B.O. provincial con fecha 21 de marzo y 14 de mayo de 1986). Lo cierto es que, aun habiendo sido invocada en el decreto impugnado, esa norma no resulta aplicable al presente, al referirse a la situación de los jueces nombrados "en comisión" por el gobernador en receso de la legislatura local, supuesto específico que en nada se relaciona con la situación de la actora. Se configura así, a mi entender, un caso de arbitrariedad, al no constituir el pronunciamiento apelado una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa, en términos de fundamentación normativa de la decisión

(doctrina de Fallos: 327:2707; 330:4770). -VI- En virtud de lo expuesto, y concordemente con lo dictaminado en el día de la fecha en autos L.158, L.XLIX "Lindow de Anguio, Isabel c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero", opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada. Buenos Aires, 16 de junio de 2014. LAURA M. MONTI ADRIANA N. MARCHISIO Prosecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación Correlaciones: Ley 25881 - BO: 2/4/2004
000253E