

Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo – 21/09/2004

RESUMEN

Un senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero inició acción de amparo contra el Estado Nacional y el Provincial a fin de que se declare la ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la ley local 6667, por la cual el interventor federal declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyentes. También requirió una medida cautelar para que se suspenda dicho acto comicial.

La Corte Suprema se declaró competente para entender en la causa e hizo lugar a la medida cautelar solicitada.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen del Procurador General de la Nación

1) José Luis Zavalía, en su carácter de senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero y por derecho propio, promueve acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986, contra el Estado Nacional y aquella provincia, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 6667, dictada por el interventor federal.

Impugna dicha ley en cuanto declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución provincial, fija los puntos a modificar, convoca a elecciones de convencionales constituyentes para el 31 de octubre de este año y establece un procedimiento para su elección distinto al previsto en los arts. 115 y 222 de dicha Ley Fundamental, lo cual lesiona, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta -a su entender- la autonomía provincial consagrada en los textos constitucionales federal y local.

Sostiene que el interventor federal, según la ley nacional 25.881, que dispuso la intervención de Santiago del Estero, sólo recibió de la Nación la potestad para “garantizar la forma republicana de gobierno” y fue expresamente autorizado a “convocar elecciones” para “asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales”.

Aduce que ese funcionario, al sancionar la ley 6667 que aquí impugna, se arrogó facultades extraordinarias de poder pre-constituyente que no han sido delegadas por la provincia a la Nación (art. 121 de la Constitución Nacional) y que tampoco le fueron conferidas por el Congreso de la Nación en la ley 25.881, ni por el presidente de la República en el decreto 392/04 por el cual lo nombró, dado que nadie puede transferir a otro un derecho que no tiene, todo lo cual traduce -en su concepto- el ejercicio “irregular”, “abusivo” y “arbitrario” de una competencia administrativa ejercida fuera del límite asignado por el gobierno federal, lo que probaría acabadamente la gravedad institucional del asunto en examen.

Pone de relieve que no cuestiona el procedimiento de sanción y formación de la ley que declara la necesidad de la reforma, sino que “el problema se centra en el control de cumplimiento de los requisitos de ‘competencia’ en el funcionario autor del acto recurrido” (fs. 53 vta.).

Asimismo, señala que dirige su pretensión contra el Estado Nacional, porque el interventor es un funcionario federal, delegado del presidente de la Nación, que lo designó, de quien depende y al que debe rendir cuentas de su gestión. Máxime cuando la intervención fue dispuesta por el Congreso de la Nación. En consecuencia –dice-, es ésta la que debe responder por los actos cumplidos por aquel funcionario.

También demanda a la Provincia de Santiago del Estero, pues se trata de un acto emanado de quien ejerce su gobierno y no pierde su autonomía por el hecho de haber sido intervenida.

Solicita que se decrete una medida cautelar por la cual se ordene la suspensión de los comicios previstos para el 31 de octubre de 2004, hasta tanto se dicte sentencia en este proceso.

En ese estado, a fs. 74, se corre vista a este Ministerio Público, por la competencia.

2) Limitado al tema sobre el cual se me confiere la vista y sin ingresar, por lo tanto, al examen de los aspectos procesales de la causa ni a la comprobación de los requisitos de admisibilidad de la acción, corresponde determinar si se dan los presupuestos para que este amparo tramite en la instancia originaria de la Corte.

Ello es así, porque el Tribunal ha reconocido esa posibilidad siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria, ya que, de otro modo, en tales ocasiones, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional (v. Fallos: 307:1379; 323:2107 y 3326, entre otros).

Sentado lo anterior, es necesario recordar que, en principio, cuando son demandados una provincia y el Estado Nacional, la causa corresponde a la competencia originaria de la Corte, toda vez que ésta es la única forma de conciliar lo preceptuado por el art. 117 de la Ley Fundamental respecto de las primeras, con la prerrogativa jurisdiccional al fuero federal que le asiste al segundo, sobre la base de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 305:441; 308:2054; 312:389; 313:98, entre otros).

No obstante, para que ello suceda es forzoso que ambos sean parte en el pleito tanto nominal como sustancialmente, sin que sea suficiente para cumplir esos requisitos la sola voluntad de los litigantes, en tanto tal carácter debe surgir del examen de la realidad jurídica que se invoca, pues de otro modo quedaría librado al resorte de aquéllos la determinación de la competencia originaria de la Corte, siempre que pudiesen encontrar un mínimo punto de conexión que les permitiese vincular al Estado Nacional con las provincias.

En ese orden de ideas, es dable poner de resalto que dicha competencia, por ser de raigambre constitucional, es taxativa e insusceptible de extenderse a casos no previstos (Fallos: 302:63; 308:2356; 311:640; 315:1892).

3) Sobre la base de tales premisas y de los términos de la presente demanda, a cuya exposición de los hechos se debe acudir de modo principal para determinar la competencia (art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:2230), surge una primera conclusión: Que el acto que origina el pedido de amparo al órgano jurisdiccional, es local.

Sobre el punto, es jurisprudencia asentada de la Corte aquella que señala que los actos de los interventores federales en una provincia, no pierden su carácter local en razón del origen de la investidura de dichos funcionarios (Fallos: 208:497; 263:539; 270:346 y 410; 300:615, entre otros), aun cuando éstos son representantes directos del gobierno nacional, respecto del cual asumen la condición de agentes (Fallos: 323:711 y sus citas). Es decir, que no son funcionarios de las provincias, pues sustituyen a las autoridades locales y ejercen las facultades que la Constitución Nacional, la provincial y las leyes respectivas les reconocen (Fallos: 297:384; 314:1437).

Debido a que tales actos no pierden su naturaleza local, su impugnación como contrarios a normas de igual carácter no es de competencia federal (Fallos: 127:91; 238:403; 257:229; 271:240; 315:81; 323:711) y V.E. así lo ha considerado, incluso, cuando se impugnaron actos de suma gravedad, tales como decretos de un interventor federal de remoción de magistrados locales (conf. dictamen de este Ministerio Público del 17 de julio de 2002 en la Competencia N° 469 XXXVIII "Gazzia de Sanz, Adriana Edith c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ acción contencioso administrativa", que V.E. compartió en su sentencia del 22 de agosto de ese año).

En mi concepto, esta última hipótesis es la que se presenta en el sub lite, desde que el actor impugna el mencionado acto local por ser contrario al orden jurídico provincial y, en particular, al procedimiento que prevé la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero para su re-forma (v. manifestaciones de fs. 56, a, b y c, 57 in fine y 57 vta.).

Tal fundamento impide que el pleito trámite ante los estrados del Tribunal en instancia originaria, porque para resolverlo será necesario examinar normas y actos provinciales (entre ellos, la ley 6667 y la Constitución provincial), interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles (Fallos: 315:1892 y 1904 y sus citas), sin perjuicio, claro está, de que las cuestiones federales que también puedan comprender esa controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 326:193, entre tantos otros).

No modifica esta conclusión la invocada violación de normas constitucionales, toda vez que, tal como se presenta el tema en autos, se trata de un planteamiento conjunto y no exclusivamente federal, requisito éste que desde

siempre ha exigido la Corte para la procedencia de esta instancia cuando una provincia es parte (Fallos: 325:3070).

4) Si bien lo afirmado precedentemente bastaría para descartar la presencia del Estado Nacional como codemandado en esta causa, toda vez que el amparista también dirige su pretensión contra aquél, al atribuirle responsabilidad por los actos de su delegado, quien se habría excedido en las facultades que le confirió la ley de intervención 25.881, procede estudiar, siempre desde la óptica antes señalada, si dicho planteo puede ser sustanciado en esta instancia.

Cabe indicar que el actor nada concreta en el escrito de demanda respecto de actos u omisiones en que pudieren haber incurrido las autoridades nacionales contra los que pretende protección jurisdiccional en este amparo, más allá del dictado de la ley provincial 6667 que, como se vio, es de naturaleza local.

Pero también es preciso destacar que la materia que intenta someter a conocimiento de V.E. -exceso de facultades del interventor y examen sobre el alcance de la intervención dispuesta por una ley del Congreso Nacional, esto es, un conflicto sobre el ámbito de las competencias-, aun cuando pueda ser de naturaleza federal, excluye la participación de la provincia codemandada y, en tales circunstancias, tampoco podría tramitar en esta instancia.

Sobre esto, resulta oportuno poner de relieve que el propósito del actor de dirigir su amparo contra el Estado Nacional y contra la provincia adolece de una insalvable contradicción, a mi modo de ver, toda vez que, por un lado, pretende que el primero se haga responsable por la conducta del interventor -en un intento de federalizar el acto cuestionado- y, por el otro, al mismo tiempo convoca a la segunda a esta instancia sobre la base de sostener que “la intervención no ha suspendido la autonomía de la Provincia de Santiago del Estero como titular de derechos, centro de imputación del accionar y por lo tanto llamada a estar en juicio en esta causa” (fs. 42, segundo párrafo, énfasis agregado).

En tales circunstancias, parecería que esta forma de demandar tuvo como única finalidad suscitar la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, con des-conocimiento de la doctrina antes citada en cuanto a que ella no depende de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales y supone, necesariamente, la exclusión de uno de los aquí codemandados como parte sustancial en el pleito.

Finalmente, es del caso recordar que V.E. desde antiguo tiene dicho que la acción de amparo es un remedio excepcional cuyo objeto no es obviar los trámites legales ni alterar las jurisdicciones vigentes (Fallos: 315:1485), así como que la facultad de los particulares para acudir ante los jueces en procura de tutela de los derecho que les asisten no autoriza a prescindir de las vías que determinan los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias para el ejercicio de la competencia que aquélla otorga a la Corte (doctrina de Fallos: 311:175; 321:551, entre muchos otros).

5) Por ello, en el limitado marco cognoscitivo sobre el cual se me confirió la vista, opino que la presente acción de amparo resulta ajena a esta instancia.

Buenos Aires, 10 de septiembre de 2004. Esteban Righi

SENTENCIA DE LA CORTE

Buenos Aires, 21 de septiembre de 2004.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 40/74 José Luis Zavalía, senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero, en dicho carácter y por su propio derecho, inicia la presente acción de amparo contra el Estado Nacional y contra la provincia referida a fin de que se declare la ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la ley 6667, publicada en el Boletín Oficial de ese Estado provincial el 5 de agosto del corriente año, por la cual el interventor federal declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyentes para el 31 de octubre de 2004.

El actor requiere que, mientras dure la sustanciación de este proceso y hasta tanto se pronuncie el Tribunal de manera definitiva, se dicte una medida cautelar por medio de la cual se suspenda el acto comicial indicado.

2º) Que relata que tanto el Estado Nacional como la Provincia de Santiago del Estero son parte en estas actuaciones. Con relación al primero arguye que el interventor federal es un funcionario delegado del presidente de la Nación, circunstancia que, en su opinión, determina que deba ser la Nación Argentina la que responda por los actos que él realiza. En lo que respecta al Estado provincial, sostiene que es parte en tanto se están cuestionando actos realizados por quien ejerce su gobierno. Arguye asimismo que la intervención no ha determinado la pérdida de autonomía de la provincia, como titular de derechos y "centro de imputación del accionar" del funcionario referido.

3º) Que en el escrito inicial desarrolla conceptos referentes a los alcances de la intervención federal prevista en el art. 6º de la Constitución Nacional, y señala que se trata de un remedio extraordinario que tiene como propósito garantizar a las provincias su desenvolvimiento bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Ley Fundamental, y resguardarle su facultad de darse sus propias instituciones y regirse por ellas, según la previsión contenida en el art. 122 .

Efectúa un pormenorizado examen de los antecedentes históricos que justificaron la incorporación del instituto en la Carta Fundamental, como así también sus antecedentes inmediatos en los Estados Unidos de Norteamérica y la interpretación que la Corte Suprema de ese país ha hecho de su aplicación y alcances.

4º) Que, después de señalar que la reforma constitucional de 19 94 determinó cuál era la autoridad competente para disponer la intervención federal,

mediante la incorporación pertinente en los arts. 75, inc. 31 y 99, inc. 20, destaca que es precisamente al Congreso de la Nación a quien le corresponde considerar si se configuran los presupuestos que justifican la necesidad de disponer la intervención, a fin de que el Estado federal colabore en el funcionamiento normal de las instituciones locales cuando se ven gravemente perturbadas por las causales que establece la Ley Fundamental.

Tal circunstancia presupone, según sostiene, que la intervención no traiga aparejada necesariamente la sustitución parcial o total de las autoridades, a menos que ello resulte indispensable para preservar o restablecer las instituciones provinciales. Mas el actuar del funcionario que se designa a ese efecto, cuando sustituye a los órganos del gobierno provincial, debe ceñirse a las facultades que resultan de la norma que dispone la intervención.

Continúa su exposición señalando que, por más amplias que sean las potestades acordadas al funcionario designado, está inhabilitado para adoptar decisiones que desnaturalicen la esencia del federalismo y la autonomía provincial. Así sostiene que no podría dictar normas que alterasen el cumplimiento del art. 5° de la Constitución Nacional, ni desconocer el alcance del art. 7°, como tampoco podría modificar los límites provinciales sin la conformidad de los representantes legítimos del pueblo de la provincia, ni crear comisiones especiales, nuevas regiones o asumir compromisos internacionales.

De tal manera, según su posición, tampoco está habilitado para ejercer la función preconstituyente o constituyente, por lo que el gobierno federal no puede, por su intermedio, declarar la necesidad de la reforma constitucional e imponer un nuevo texto porque estaría ejerciendo una potestad que no fue delegada por las provincias (art. 121, Constitución Nacional) .

5°) Que relata que el Congreso de la Nación dictó la ley 25.881 por la cual dispuso la intervención de la Provincia de Santiago del Estero, determinando la caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo y declaró en comisión a los miembros del Poder Judicial. Esa decisión se adoptó, de conformidad con lo señalado en el art. 4° de la ley citada, para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales, a cuyo efecto se facultó al interventor a convocar a elecciones.

En su mérito, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 392/04 mediante el cual designó al funcionario delegado que lo representaría en la provincia “a fin de garantizar la forma republicana de gobierno, la normalización y el pleno funcionamiento de los poderes” referidos.

Son esas, según expone, las normas que sostienen y apoyan la decisión, y, en consecuencia, las que otorgan el marco jurídico dentro del cual se debe examinar si el interventor Lanusse ha hecho un adecuado ejercicio de las facultades que le han sido otorgadas, al establecer la necesidad de la reforma de la Constitución provincial mediante el dictado de la ley 6667 o si, por el contrario las ha excedido.

6°) Que después de señalar que la presente acción de amparo se subsume en lo que se ha calificado como una cuestión justiciable, indica que el interventor carece de facultades para disponer una reforma en tanto es la provincia la que, de conformidad con las previsiones contenidas en el art. 122 citado, se da sus propias instituciones y se rige por ellas.

Frente a ello, argumenta que, ni el delegado de la Nación puede alterar el sistema constitucional vigente, ni puede ello encontrar legitimidad en el “coloquio” creado en la provincia, de cuyo resultado habría surgido “La Constitución del Consenso”, dado que sólo los legítimos representantes del pueblo, es decir, en el caso sus diputados, invisten la representación del pueblo para tomar esa decisión.

7°) Que tras señalar que en su opinión el caso tiene gravedad institucional, pone de resalto que la Carta Fundamental de la provincia respeta y garantiza el sistema representativo republicano, la educación primaria y el régimen municipal, de manera tal que considera que no existe razón alguna para aceptar la ilegítima interferencia de un funcionario del gobierno federal en modificarla.

En ese orden de ideas expone que nadie puede sostener “racionalmente” que el interventor federal es depositario del Poder Constituyente, tal como se lo afirma en los considerandos de la ley que cuestiona.

8°) Que, según la postura que asume, indica que reconocer el ejercicio de las facultades que se pretenden es la antesala de la subversión del sistema federal y la partida de defunción de las autonomías provinciales.

9°) Que dado que la ley local 6667 se encuentra en pleno curso de ejecución y cumpliendo sus efectos, a pesar de estar fulminada por la inconstitucionalidad, según arguye, requiere al Tribunal que haga lugar a una medida cautelar innovativa que prohíba a la demandada,

Provincia de Santiago del Estero, llevar adelante el cronograma electoral hasta tanto recaiga sentencia definitiva en esta causa, suspendiendo de manera inmediata toda actividad al respecto.

Al efecto indica que no existe otra posibilidad fáctica o jurídica para lograr la protección del derecho constitucional que considera violado que no sea mediante la medida que pide, porque de continuarse con el proceso electoral, ya desencadenado con el dictado de la ley misma, se irrogarán innecesarios perjuicios económicos al erario provincial, y algunos hechos cuestionados podrían tornarse una cuestión abstracta.

10) Que en su dictamen obrante a fs. 75/77 el señor Procurador General sostiene que esta causa es ajena a la jurisdicción originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, sobre la base de considerar que los actos de los interventores federales en las provincias no pierden su carácter local por el origen de su investidura, razón por la cual la impugnación de dichos actos como contrarios a normas de igual carácter local, no es de

competencia federal. Considera que al impugnarse en el caso el acto del interventor por ser contrario al orden jurídico provincial, debe entender en la cuestión la justicia local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también pueda comprender esta controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48.

11) Que esta Corte no comparte el dictamen antedicho, ya que, por las razones que seguidamente se expondrán, la cuestión federal que se propone aparece como exclusiva y excluyente de cualquier autoridad provincial (Fallos: 311:1812, sus citas y antecedentes de doctrina).

12) Que la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (causa L. XXX “D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes s/ cobro de pesos”, fallada el 31 de julio de 1869, Fallos: 7:373; 317:1195).

Es por ello que una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360).

13) Que si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5° y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804).

Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que el art. 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1°; entre otros). En su mérito, y cuando como en el caso se denuncian que han sido lesionadas

expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno y del federalismo, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de esta Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales, sino la procura de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804), y que la Nación debe garantizar.

14) Que en ese orden de decisiones cabe asignarle un manifiesto contenido federal a esta acción, ya que el planteo de inconstitucionalidad sobre la base del cual se considera que han sido dictadas normas que lo violan constituye una típica cuestión de esa especie (Fallos: 315:2956). En efecto, toda vez que se pretende resguardar las garantías previstas en los arts. 5° y 122 de la Constitución Nacional, se debe concluir que esta causa corresponde en razón de la materia a la competencia originaria exclusiva y excluyente prevista en el art. 117 citado ya que el asunto se presenta como de aquéllos reservados a esta jurisdicción (Fallos: 97: 177; 183:160; 271:244; 311:810 y sus citas; 315:2956, entre otros).

15) Que si bien es cierto, como lo recuerda el señor Procurador General, que quedan excluidos de la jurisdicción en examen los casos que requieren para su solución la aplicación de normas de derecho público local y el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos de las autoridades provinciales, o legislativos de carácter local (Fallos: 301:661; 310:1074, entre muchos otros) debe recordarse que ese principio cede cuando la pretensión se funda exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, o en tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 115:167; 122:244; 292:625; 311:1588).

En estos últimos supuestos dicha cuestión adquiere tal preeminencia que excluye la intervención de la justicia local, con el propósito de afirmar las atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, los tratados y leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima (Fallos: 97: 177; 183:160; 271:244; 311:489).

Y ese es el caso de autos, si se considera que en la sentencia definitiva no se entrará en la revisión en sentido estricto de actos administrativos de "naturaleza" pública local, sino que deberá examinarse y determinarse si, en el marco de los arts. 5°, 6° y 122 de la Constitución Nacional, y de acuerdo a la ley 25.881, sancionada por el Congreso de la Nación -a la que cabe atribuirle un inequívoco carácter federal-, el interventor federal en Santiago del Estero tiene facultades para disponer la reforma parcial de la Constitución. Es la necesidad de afirmar los alcances de las atribuciones que al respecto tiene el gobierno federal con relación a las leyes que ha dictado en su órbita propia, y la sumisión a éstas de las que dicta el interventor, la que impone la competencia

de esta Corte, sin que ningún juez local pueda ser habilitado a hacerlo sin infringir los principios emergentes del art. 31 de la Constitución Nacional.

16) Que los principios y fines recordados en el considerando 12 precedente, y la precisa necesidad de consagrar y preservar la autonomía de las provincias, garantizada por el art. 122 de la Constitución Nacional, es lo que determina que sea esta Corte, en el marco normativo federal aplicable, la que juzgue si el interventor federal está avasallando o no dicha autonomía, o si por el contrario está actuando de conformidad con aquél.

17) Que es preciso poner de resalto, en el estrecho marco de conocimiento que ofrece siempre una cuestión de competencia, y sin perjuicio del examen exhaustivo que se realice en el momento de dictar sentencia de las diversas cuestiones de fondo que encierra el planteo efectuado, que la intervención federal dispuesta, no ha hecho desaparecer a la provincia como persona jurídica distinta del Poder Ejecutivo Nacional, y que los actos del interventor federal son susceptibles de ser revisados judicialmente.

18) Que su existencia y el respeto a su autonomía son las circunstancias que exigen que sea esta Corte quien intervenga en la cuestión, pues ha sido el interventor federal, delegado del gobierno nacional -tal como lo recuerda el señor Procurador General-, el que ha resuelto en ejercicio de las facultades correspondientes a la legislatura pero de índole preconstituyente reformar en forma parcial la Constitución de la provincia.

Lo contrario importaría tanto como dejar inerte al Estado provincial frente al actuar del delegado del Estado Nacional.

19) Que es necesario dejar establecido en qué situación se encuentra el Estado provincial, y qué tipo de acto es el que ha sido impugnado a fin de delimitar con la mayor precisión posible por qué este caso cae bajo la jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional ya que resulta claro que no todas las actuaciones del interventor federal, relacionadas con las necesidades de orden económico, social y administrativo a las que aquél debe proveer (Fallos: 272:250), deben ser sometidas a la competencia exclusiva y excluyente de esta Corte.

20) Que las intervenciones no se han instituido para cercenar derechos a los habitantes de las provincias sino para garantizarlos plenamente en su ejercicio, ni causan cesantía de la personería jurídica de los estados, que son de existencia necesaria. El hecho de que los interventores no sean funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional y sus atribuciones y responsabilidades se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales, implica que la función de dichos funcionarios federales no puede extenderse más allá de los límites que les asigna la Constitución y la ley; pero ello no obsta al ejercicio de sus funciones de representantes necesarios del Estado intervenido, mientras se organizan los poderes locales (arg. Fallos: 127:91; confr. causa "Laborde Hnos.", publicada en Fallos: 143:11).

Es que la cesantía temporaria de los poderes intervenidos no significa la destrucción de su personalidad, cuya representación pública y privada asumen los interventores para cumplir y hacer cumplir las leyes locales, así como los derechos y las obligaciones de aquél, en virtud de la soberanía nacional que representan, delegada implícitamente por la Constitución (Fallos: 147:239). Es en mérito de estas atribuciones que no se interrumpe en las provincias intervenidas la percepción de sus impuestos, ni su inversión, ni la ejecución de las obras públicas. En consecuencia, los actos de naturaleza local emanados de los interventores federales no pierden ese carácter por razón del origen de su investidura (Fallos: 314:1857), y caen en consecuencia bajo la jurisdicción de los tribunales locales; sin perjuicio, desde ya y según el caso, de la inmunidad que cabe reconocerle al interventor en el ejercicio de sus funciones específicas y en tanto funcionario delegado del gobierno federal (Fallos: 302:732).

Pero no es ésa la situación que se presenta en el sub examine, ya que cabe distinguir una doble naturaleza de actos en el accionar del susodicho funcionario.

21) Que, en efecto, el interventor federal tiene un doble carácter, y, en consecuencia, también lo tienen los actos que realiza. Representa al gobierno federal, pero es también un representante promiscuo y necesario de la provincia hasta tanto sean reorganizados los poderes locales. Es decir que actúa con una doble personalidad y realiza actos que gozan de una u otra naturaleza y que pueden ser calificados de diversa manera.

En ese marco diferencial, la declaración de necesidad de reforma de una Constitución provincial, es un acto de naturaleza federal y no local.

22) Que al ser ello así, no les corresponde a los jueces locales el examen del acto que ha sido impugnado en estas actuaciones, ya que no se trata sólo de la revisión en sentido estricto de un acto legislativo local, sino de su supuesta oposición con la Constitución Nacional y con la ley del mismo orden que dispuso la intervención de la Provincia de Santiago del Estero. Tal como ya se dijo, se trata de delimitar cuáles son los alcances de las atribuciones que el gobierno federal le ha conferido a su delegado, y tal situación deberá ser resuelta sustancialmente en función de la inequívoca legislación federal a que se ha hecho referencia.

Sostener lo contrario, importaría tanto como dejar sometido a la intervención misma -sea cual fuere, y tenga el alcance que tuviere en lo que respecta a los poderes intervenidos- a la autoridad judicial provincial, en la medida en que todo acto necesario para la consecución de los fines que determinaron la intervención federal podría ser revisado por las autoridades judiciales locales.

Algunos actos del funcionario en cuestión, y el deslinde de sus alcances y consecuencias, tal como el aquí examinado, merecen la especial protección que sólo les puede asegurar la justicia federal al abrigo de cualquier sospecha o parcialidad (arg. Fallos: 302:732, considerando 3º). Se trata de un

representante directo del presidente de la República, que obra en una función nacional a fin de cumplir una ley del Congreso sujetándose a las instrucciones que recibe (arg. Fallos: 54:550; 55:192; 154:192).

23) Que al ser ello así la competencia originaria de la Corte es ineludible. La materia debatida es exclusivamente federal, y la Provincia de Santiago del Estero tiene un interés directo en la solución del pleito (arg. Fallos: 307: 2249; 324:1398; 325:246, 2236), ya que es parte sustancial en la cuestión debatida.

En efecto, no media mayor interés directo de la provincia misma que definir en esta sede jurisdiccional si el delegado nacional tiene facultades para promover la modificación de la norma básica sobre la cual se fundamenta hasta su propia existencia como tal.

24) Que a esta altura de la argumentación es dable recordar que aceptar la radicación de estas actuaciones en esta instancia constitucional es la única forma de garantizarle al Estado provincial un juez imparcial, dado que su calidad y preexistencia a la Nación misma impide someterlo a los jueces federales (Fallos: 280:62; 326:64); a favor de quienes incluso no podría renunciarla cuando, como en el caso, la competencia se determina en razón de la materia, pues el respeto a su condición de Estado y la presencia de razones institucionales y federales se lo impediría (Fallos: 311:1812; 315:2157) .

25) Que, por lo demás, cabe señalar que la índole estrictamente federal de la cuestión se ve corroborada por el debate habido en el Senado de la Nación con relación al proyecto de ley de intervención, en el cual se planteó expresamente la propuesta de conceder al interventor federal la facultad de reformar la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

En esa ocasión, y al tiempo de producirse la discusión en particular, el senador Gómez Diez manifestó “simplemente deseo dejar constancia de que voy a votar negativamente el artículo 4° por considerar que debiera incluirse la previsión de una convocatoria al pueblo de Santiago del Estero para la reforma de la Constitución provincial”. A ello la senadora Fernández de Kirchner contestó “Como presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales la primera cosa que se me ocurre decir es que no podríamos sancionar este proyecto de ley violando nosotros mismos la Constitución. ¿Cómo vamos a imponer la reforma de una Constitución provincial desde una ley nacional? Es imposible hacer eso, por cuanto en tal caso estaríamos sancionando una norma claramente violatoria de la organización federal del país. La reforma de constituciones provinciales debe hacerse a través de mecanismos que prevén las propias constituciones. Así que es imposible abordar esto, por lo menos en el marco de legalidad constitucional desde el Congreso de la Nación”. Ante la insistencia del senador Gómez Diez invocando la necesidad de reconocer tal facultad al interventor federal “para restablecer la forma republicana de gobierno”, la senadora Kirchner respondió que “Desde el pacto fundacional de 1853 y luego de décadas de lucha, las provincias argentinas lograron que la Nación no pudiera introducirse en la organización de las provincias. Lo que deben garantizar es la administración de justicia y la educación como únicas

demandas por parte de la nación para que se les garanticen sus autonomías. O sea, que nosotros le imponamos una reforma constitucional desde la Nación es profundamente violatorio de la Constitución Nacional y de los pactos fundantes de la Constitución de 1853”.

26) Que aceptada la competencia, es preciso señalar que el trámite a imprimirle a las presentes actuaciones será el previsto en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y no la vía de amparo.

Si bien la acción de amparo de manera general es procedente en los litigios que caen dentro de la competencia originaria porque de otro modo en tales controversias quedarían sin protección los derechos de las partes en los procesos contemplados en el actual art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.896, en el sub lite el Tribunal considera que, al tratarse la cuestión debatida de un problema atinente a la determinación de las órbitas de competencia entre los poderes del gobierno federal y los de un Estado provincial, parece poco compatible el régimen invocado y los mecanismos previstos en la ley 16.896 (Fallos: 307:1379; 316:2855; 319:1968).

La acción declarativa -que al igual que la del amparo, tiene una finalidad preventiva- es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora (confr. causa D.148.XXXVIII. “DE.U.CO. -Defensor de Usuarios y Consumidores -Asociación Civil- c/ Neuquén, Provincia del y otros s/ acción de amparo”, sentencia del 4 de julio de 2003).

27) Que con relación a la cautelar pedida es preciso recordar que esta Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas; 314:695).

28) Que en el presente caso, de los antecedentes agregados a la causa surgen, a juicio del Tribunal, suficientemente acreditados los requisitos exigidos por los arts. 230 incs. 1° y 2° y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por lo que se hará lugar al pedido.

29) Que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada -a favor de cualquiera de las partes- sobre la cuestión sometida a su jurisdicción. En ese marco en el sub lite se presenta el *fumus boni iuris* -comprobación de

apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora- exigible a una decisión precautoria (conf. Fallos: 314:711).

30) Que en ese estrecho marco de conocimiento, el Tribunal debe valorar que la finalidad del instituto cautelar es la conservación durante del juicio del statu quo erat ante, y se asegura que cuando recaiga sentencia ésta no sea de cumplimiento imposible o extremadamente dificultoso. En efecto, de proseguirse el proceso de reforma constitucional ya iniciado con el ejercicio de las facultades preconstituyentes que el actor niega al interventor federal y dictarse una sentencia favorable a esa pretensión, o bien la decisión podría ser ineficaz frente a los actos ya cumplidos o bien éstos podrían quedar viciados de nulidad, con el consiguiente trastorno institucional que ello acarrearía y la inútil realización de importantes erogaciones; en cambio, si la sentencia fuese desfavorable, la temporaria suspensión de aquel proceso no implicaría ninguna consecuencia negativa. Si bien la medida innovativa es de orden excepcional, ella se justifica cuando está encaminada a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633), como ocurriría en el caso.

Por ello se resuelve: I.- Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional; II.- Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia suspender el llamado a elecciones para convencionales constituyentes, dispuesto por la ley local 6667 hasta tanto se dicte una sentencia definitiva que determine el alcance de las atribuciones del interventor federal al respecto; III.- Fijar el plazo de cinco días para que el actor encauce su demanda por la vía prevista en el art. 322 de la ley adjetiva (Fallos: 310:877). Notifíquese por cédula que se confeccionará por Secretaría a la parte actora, y la medida cautelar por oficio al señor interventor federal de la Provincia de Santiago del Estero. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.