



Revista de Investigações Constitucionais

E-ISSN: 2359-5639

revista@ninc.com.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

SACRISTÁN, ESTELA B.

Control judicial del estado de sitio y de la intervención federal

Revista de Investigações Constitucionais, vol. 1, núm. 1, enero-abril, 2014, pp. 39-66

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534056249004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Control judicial del estado de sitio y de la intervención federal\*

### *Judicial control of the state of siege and the federal intervention*

**ESTELA B. SACRISTÁN\*\***

Universidad Católica Argentina (Argentina)

Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina)

es@bgcv.com.ar

**Recebido/Received:** 29.01.2014 / January 29<sup>th</sup>, 2014

**Aprovado/Approved:** 17.02.2014 / February 17<sup>th</sup>, 2014

#### **Resumo**

El artículo analiza los límites y posibilidades del control judicial del estado de sitio y de la intervención federal, examinando inicialmente las distintas medidas de emergencia y, posteriormente, los fallos de la jurisprudencia argentina que enfrentan dichas cuestiones.

**Palavras-chave:** control judicial; estado de sitio; intervención federal; cuestiones políticas.

#### **Abstract**

*The article analyses the limits and possibilities of the judicial control of the state of siege and the federal intervention, initially by examining the various emergency measures and, subsequently, the decisions of the Argentine jurisprudence that face these issues.*

**Keywords:** judicial control; state of siege; federal intervention; political questions.

Como citar este artigo | How to cite this article: SACRISTÁN, Estela B. Control judicial del estado de sitio y de la intervención federal. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 39-66, jan./abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40247>

\* Trabajo originariamente publicado en AAVV, Cuestiones de control de la Administración Pública: Administrativo, legislativo y judicial, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Rap, Buenos Aires, 2010. p. 689-714.

\*\* Profesora de Derecho Administrativo y becaria posdoctoral en la Universidad Católica Argentina (Buenos Aires, Argentina). Doctora en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesora visitante en la Universidad Austral (Buenos Aires, Argentina). Profesora titular de Taller de Jurisprudencia y Doctrina en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina. Recibió el Premio "Corte Suprema de Justicia de la Nación" instituido por Ac. 6/91 (1995). Integra el Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, y las secciones Derecho Constitucional y Derecho Administrativo del Instituto de Estudios Legislativos de la Federación Argentina de Colegios de Abogados.

## SUMARIO

**1.** Planteo. **2.** Las diversas medidas de emergencia. **2.1.** Estado de asamblea. **2.2.** Ley marcial. **2.3.** Facultades extraordinarias ó suma del poder público. **2.4.** Estado de sitio. **2.5.** Estado de prevención y de alarma. **2.6.** Estado de guerra interno. **2.7.** Revolución. **2.8.** Acerca de la enumeración. **3.** Estado de sitio y revisión judicial. **3.1.** Etapa jurisprudencial. **3.2.** Etapa legislativa. **3.3.** Una oportunidad perdida. **3.4.** Otras declaraciones. **4.** Intervención federal. **4.1.** El caso fundador. **4.2.** Casos posteriores. **4.3.** La intervención de Corrientes. **5.** La experiencia jurisprudencial. **6.** Reflexiones finales. **7.** Referencias.

## 1. PLANTEO

Tanto el estado de sitio como la intervención federal constituyen especies del género “emergencias políticas”. Se trata, como recordaremos, de decisiones que, por su propia naturaleza, poseen un sustancial componente de discrecionalidad pues dependen de la percepción que los poderes políticos tengan, en cada caso, de cuestiones tan imprecisas para el mundo jurídico como la “conmoción interior”, o “garantir la forma republicana de gobierno”.

Por ello, determinar cuándo existe una “conmoción interior” que justifique imponer el estado de sitio o bien cuándo es preciso intervenir los poderes de una provincia para “garantir la forma republicana de gobierno”, parecen ser decisiones que no pueden estar alcanzadas por la revisión judicial. Es más, si los jueces revisaran estas decisiones, invadirían la zona de reserva de los otros poderes, de la misma manera que si pretendieran legislar o administrar.

Empero, bien es sabido también que la Constitución no solo establece un gobierno de poderes separados, sino también un sistema de controles recíprocos entre ellos, como medio de evitar que se produzcan desbordes autoritarios.

Se sigue de ello que, si bien la “decisión política” en sí, no es susceptible –como regla- de control judicial, sí lo son en cambio todas aquellas que se adopten como consecuencia de aquélla pues, de lo contrario, la Constitución –so color de reconocer estados de emergencia-, habría facilitado el ejercicio de poderes absolutos.

El objetivo de este trabajo es, entonces, analizar cómo ha moldeado la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina, el control judicial sobre el estado de sitio y la intervención federal, partiendo de la distinción efectuada precedentemente.

Tangencialmente, puede tenerse en cuenta que el tema del control judicial del estado de sitio y de la intervención federal dispuestos por el Poder Ejecutivo nacional presenta ciertas particularidades que bien pueden ser mencionadas de modo preliminar.

Por un lado, puede ponerse de relieve que no habría un paralelo exacto entre esos dos institutos y las figuras comparables consagradas en el Derecho constitucional estadounidense o en el texto mismo de la Constitución de los Estados Unidos. Además,

puede recordarse que, si bien tradicionalmente –y en especial a la luz de lo prescripto en el artículo I, sección IX, de la Constitución estadounidense– se solía entender que estado de sitio era sinónimo de suspensión del hábeas corpus, hoy, en nuestro país, tras la reforma constitucional de 1994, el hábeas corpus se puede interponer “aún durante la vigencia del estado de sitio”, lo cual neutraliza aquella equiparación (e, incidentalmente, puede recordarse que lo mismo cabría predicar de la acción de amparo). En pocas palabras, a la luz de la experiencia constitucional de nuestro país, podría afirmarse que el estado de sitio posee un perfil singular, gobernado por la garantía de posibilidad de interposición del hábeas corpus aún durante su vigencia, con lo que el debate parecería haber abandonado el problema de esa interposición para instalarse en otra cuestión no menor: el problema de la intensidad de la revisión judicial de los actos dictados durante el estado de sitio.

Por otro lado, el instituto de la intervención federal tampoco presenta un absoluto paralelo en el Derecho Constitucional estadounidense; el artículo IV, sección 4, de la Constitución estadounidense sólo implícitamente la establece, por lo, en el ordenamiento norteamericano, se advertiría la existencia de una posibilidad de intervención federal que no sería explícita sino que se hallaría implícita en el texto constitucional de ese país. Nuevamente, entre nosotros, se impone el estudio de la jurisprudencia que ilustra acerca de la intensidad de la revisión judicial de los actos dictados durante la intervención federal.

Veamos, ahora, lo relativo a las diversas medidas de emergencia, para luego adentrarnos en esos dos institutos.

## 2. LAS DIVERSAS MEDIDAS DE EMERGENCIA

Antes de referirme en particular a los dos institutos objeto de este trabajo, se pueden mencionar, al menos brevemente, todos los que integran el género “medidas de emergencia”, pues ello permite tener un panorama más exacto de la amplitud de las mismas.

Linares Quintana, en la primera edición de su *Tratado*,<sup>1</sup> efectúa una exhaustiva enumeración de los que denomina “institutos de defensa del orden constitucional en situaciones de emergencia”. Tal amplio repertorio, según el citado autor, no abarcaría a la intervención federal (nota esta que, como se verá, no es compartida por otros constitucionalistas). Y sí abarcaría a un sinnúmero de medidas que, en tanto originadas o vinculadas a emergencias en nuestro país, brindan un panorama algo preocupante a la luz de la descripción que de cada una de ellas se realiza en la obra citada.

<sup>1</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la ciencia del Derecho constitucional argentino y comparado*. Tomo V. Buenos Aires: Alfa, 1953-1960. p. 410.

Dichas medidas o institutos comprenden: (i) el estado de asamblea; (ii) la ley marcial; (iii) las facultades extraordinarias; (iv) el estado de sitio; (v) el estado de prevención y de alarma; (vi) el estado de guerra interno; (vii) la revolución.

## 2.1. Estado de asamblea

El *estado de asamblea* sería, para nosotros, un instituto de estudio teórico pues no existe en el Derecho Público argentino. No obstante ello, puede recordarse que se entiende, por estado de asamblea, a la convocatoria del ejército sumado al imperio de la ley militar. Son estos dos elementos, entonces, los que lo caracterizan<sup>2</sup>.

El estado de asamblea se halla previsto en la Constitución chilena, que prescribe, bajo el subtítulo de “estados de excepción constitucional”, lo siguiente:

*Artículo 40. 1º En situación de guerra externa, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.”*

*Artículo 41. 1º Por la declaración de estado de asamblea el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. (...) 3º Los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para adoptar las medidas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere esta Constitución. La interposición y tramitación de los recursos de amparo y de protección que conozcan los tribunales no suspenderán los efectos de las medidas decretadas, sin perjuicio de lo que resuelvan en definitiva respecto de tales recursos.*

## 2.2. Ley marcial

La *ley marcial* suele conceptualizarse como el sometimiento de los civiles al juzgamiento de los tribunales militares con sujeción a la ley militar. La pregunta acerca de si el gobierno puede constitucionalmente instituir la fue oportunamente respondida por la jurisprudencia; en 1866, en el precedente ex parte Milligan<sup>3</sup>, emanado de la Corte Suprema estadounidense:

<sup>2</sup> LINARES QUINTANA, op. loc. cit.

<sup>3</sup> Ex parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866): “It follows, from what has been said on this subject, that there are occasions when martial rule can be properly applied. If, in foreign invasion or civil war, the courts are actually closed, and it is impossible to administer criminal justice according to law, then, on the theatre of active military operations, where war really prevails, there is a necessity to furnish a substitute for the civil authority, thus overthrown, to preserve the safety of the army and society; and as no power is left but the military, it is allowed to govern by martial rule until the laws can have their free course. As necessity creates the rule, so it limits its duration; for, if this government is

*Se sigue, de lo que se ha dicho en la materia, que hay ocasiones en que la ley marcial puede ser aplicada en forma adecuada. Si, en una invasión externa o una guerra civil, los tribunales están realmente cerrados, y es imposible administrar la justicia penal bajo la ley, entonces, en el teatro de operaciones militares activas, donde la Guerra realmente impera, hay necesidad de proveer un sustituto para la autoridad civil, depuesta, para preservar la seguridad del ejército y de la sociedad; y como no queda ningún poder salvo el militar, se le permite gobernar mediante la ley marcial hasta que vuelvan las leyes. Así como la necesidad crea la norma, así limita su vigencia; pues, si este gobierno es extendido hasta después de que se reinstalen los tribunales, constituye una grosera usurpación de poder. La ley marcial nunca puede existir donde los tribunales están abiertos, y en adecuado y libre ejercicio de su jurisdicción...." (...). "Se arguye que la ley marcial cubre con su amplio manto los procedimientos de esta comisión militar. La afirmación es esta: que en tiempos de guerra, el comandante de una fuerza armada (si en su opinión las exigencias del país lo exigen, y acerca de las cuales emite juicio), tiene poderes, dentro de los confines de su distrito militar, para suspender todos los derechos civiles y los recursos, y para someter a los ciudadanos, así como a los soldados, a la ley que disponga; y en el ejercicio de su legal autoridad no puede ser limitado, excepto por sus superiores o por el Presidente de los Estados Unidos. Si esta postura, con los alcances que se le atribuyen, es correcta, entonces cuando la guerra extranjera o doméstica existe, y el país está subdividido en departamentos militares por mera conveniencia, el comandante de uno de ellos puede, si así lo decide, dentro de sus límites, con fundamentos en la necesidad, con la aprobación del Ejecutivo, substituir la fuerza militar por y excluyendo las leyes, y castigar a cualquiera, como se considere correcto y adecuado, sin reglas fijas o ciertas.*

Por ende, aquella pregunta se responde por la negativa, al menos mientras los tribunales estén disponibles o funcionando. En otras palabras, puede haber ley marcial sólo si los tribunales están cerrados y no se la puede instituir si los tribunales están abiertos.

---

*continued after the courts are reinstated, it is a gross usurpation of power. Martial rule can never exist where the courts are open, and in the proper and unobstructed exercise of their jurisdiction...."; "It is claimed that martial law covers with its broad mantle the proceedings of this military commission. The proposition is this: that in a time of war the commander of an armed force (if in his opinion the exigencies of the country demand it, and of which he is to judge), has the power, within the lines of his military district, to suspend all civil rights and their remedies, and subject citizens as well as soldiers to the rule of his will; and in the exercise of his lawful authority cannot be restrained, except by his superior officer or the President of the United States. If this position is sound to the extent claimed, then when war exists, foreign or domestic, and the country is subdivided into military departments for mere convenience, the commander of one of them can, if he chooses, within his limits, on the plea of necessity, with the approval of the Executive, substitute military force for and to the exclusion of the laws, and punish all persons, as he thinks right and proper, without fixed or certain rules." (voto del Justice Davis).*

En nuestro país, en las aulas de Derecho constitucional, se suele enseñar el fallo Rodríguez, Ruggero y Tambascio<sup>4</sup> por haber sido el que convalidó constitucionalmente a la ley marcial; mas debe ponerse de resalto que tal convalidación fue solo por vía de *obiter*. Ello pues, en el caso, Ruggero impugnaba la competencia del tribunal castrense que lo había condenado a 12 años de reclusión e inhabilitación absoluta por el delito de estragos (colocar una bomba en la confitería de Av. Santa Fe 1818, que explotó, causando daños pero no víctimas), y la Corte Suprema resolvió que se dejaba sin efecto la sentencia apelada, disponiendo que Ruggero fuera juzgado por la Justicia nacional en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital, con sustento en la inveterada regla de que toda persona tiene derecho a recurrir a la justicia:

*[S]ubsiste la división de los poderes y (...) las penas perdurables del derecho criminal siguen siendo de la incumbencia de los tribunales de justicia*<sup>5</sup>.

Tal decisión no obstó a que la Corte Suprema considerara, a mayor abundamiento, que la actuación de los tribunales militares en el proceso era un válido ejercicio de un

*poder implícito que es corolario de la facultad de las autoridades civiles de reprimir por la fuerza militar la violencia de la rebelión interna*<sup>6</sup>.

En el caso, el sometimiento a los tribunales castrenses había surgido del Dto. 2639/60 y, posteriormente, de la L. 15293, en el marco del denominado “Plan Conintes”, o “plan conmoción interna del Estado”. Es claro que la fuente de la medida de emergencia –ley marcial– no era la Constitución. Por ello puede afirmarse que la eventual convalidación por parte de la Corte Suprema en el caso reseñado –sin perjuicio de otros originados en la ley marcial impuesta por gobiernos posteriores, como los del período 1976-1983– pone en evidencia que se han admitido medidas de emergencia extrañas a las enumeradas en la Constitución.

### 2.3. Facultades extraordinarias ó suma del poder público

Respecto de las *facultades extraordinarias*, o la *suma del poder público*, es menester destacar que ambos institutos se hallan prohibidos en el art. 29, Const. Nac., por lo cual, de verificarse en la realidad, se erigen en medidas de emergencia inconstitucionales.

<sup>4</sup> “Rodríguez, Juan Carlos, Ruggero, Conrado Andrés, Tambascio, Juan Carlos s/ sumario por actividades terroristas, subversivas, intimidación pública y otras”, **Fallos**: 254: 116 (1962).

<sup>5</sup> “Rodríguez, Juan Carlos, Ruggero, Conrado Andrés, Tambascio, Juan Carlos s/ sumario por actividades terroristas, subversivas, intimidación pública y otras”, **Fallos**: 254: 116 (1962), cons. 17.

<sup>6</sup> “Rodríguez, Juan Carlos, Ruggero, Conrado Andrés, Tambascio, Juan Carlos s/ sumario por actividades terroristas, subversivas, intimidación pública y otras”, **Fallos**: 254: 116 (1962), cons. 18.

## 2.4. Estado de sitio

El *estado de sitio*, otro instituto propio de la emergencia, extraño al el *état de siège* galo y más cercano a la antigua suspensión del hábeas corpus del Derecho angloamericano, se halla reglado en los arts. 23<sup>7</sup>, 43<sup>8</sup>, 61<sup>9</sup>, 75 inc. 29<sup>10</sup>, y 99, inc. 16<sup>11</sup>, Const. Nac. En lo que aquí interesa, el art. 23, Const. Nac., prescribe:

*“En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.*

## 2.5. Estado de prevención y de alarma

El *estado de prevención y de alarma* fue una medida de emergencia reglada en la Constitución de 1949 –que rigiera hasta 1956<sup>12</sup>– de carácter similar al estado de sitio, pero en una modalidad más limitada pues no suspendía sino que sólo limitaba las garantías constitucionales. Se halló legislada, en la constitución citada, en estos términos:

*Art. 83 - El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 19. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término*

<sup>7</sup> “En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

<sup>8</sup> “Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio”.

<sup>9</sup> “Corresponde también al Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior”.

<sup>10</sup> Corresponde al Congreso “Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”.

<sup>11</sup> El Presidente “Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el art. 23”.

<sup>12</sup> El art. 1° de la Proclama del 27/4/56, Adla 1956-A, ps. 1/2, resolvió: “Declarar vigente la Constitución nacional, sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos con anterioridad al 16/9/55”. Ver, asimismo, Dto. 22.337, del 17/12/56, de creación de la Comisión de Estudios Constitucionales *ad honorem* a los fines de una convención reformadora, Adla 1956-A, p. 1153.



*limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. Declara también el estado de prevención y alarma en uno o varios puntos del país en caso de alteración del orden público que amenace perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades primordiales de la población por un término limitado y da cuenta al Congreso. El presidente ejerce estas atribuciones dentro de los límites prescritos por el artículo 34.*

Y dicho art. 34 prescribía:

*Art. 34 - En caso de conmoción interior o de ataque exterior, que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendidas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso, respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino. Podrá declararse asimismo el estado de prevención y alarma en caso de alteración del orden público que amenace perturbar el normal desenvolvimiento de la vida o las actividades primordiales de la población. Una ley determinará los efectos jurídicos de tal medida, pero ésta no suspenderá, sino que limitará transitoriamente las garantías constitucionales en la medida que sea indispensable. Con referencia a las personas, los poderes del presidente se reducirán a detenerlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio por un término no mayor de treinta días.*

## 2.6. Estado de guerra interno

El estado de guerra interno fue otra de las medidas de emergencia que alguna vez tuvo consagración en nuestro Derecho positivo. Su origen fue el Dto. 19376/51, del 28/9/1951, emitido con motivo del alzamiento militar contra el gobierno nacional, y significó el “fusilamiento de todo militar que se insubordine”. Fue ratificado, en el mismo día de su firma, por L. 14062, ley que fue derogada en 1955 por Dto. 140/55.

La doctrina<sup>13</sup> sostiene que es un instituto monstruoso, no previsto en la Constitución nacional, propio de una dictadura.

## 2.7. Revolución

Finalmente, el apretado repertorio aquí reproducido comprende a la *revolución*, instituto que fuera convalidado constitucionalmente en el fallo “Perón”<sup>14</sup>. En dicho fallo se conceptualizó la revolución como posible generadora de emergencia. Se sostuvo

<sup>13</sup> LINARES QUINTANA, op. cit., p. 521.

<sup>14</sup> “Perón, Juan Domingo (interdicto) –comunica bienes patrimoniales por intermedio de su apoderado”, Fallos: 238: 123 (1957), esp. ps. 129/130.

que las emergencias son acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios.

Agregó el fallo que las emergencias pueden ser:

*acontecimientos de carácter físico, como un terremoto, una grave epidemia, etc.; a veces, de índole económica, como las que han determinado en nuestro país (...) legislaciones especiales, de efectos restrictivos para el derecho de propiedad consagrado por la Constitución (...). También la emergencia puede provenir, sin duda, de un acontecimiento político, como es la revolución, pues lo que hace que una situación tenga aquel carácter no es la naturaleza del hecho determinante, sino su modo de ser extraordinario, la gravedad y amplitud de sus efectos y la necesidad imperiosa de establecer normas adecuadas para restablecer los intereses públicos afectados*<sup>15</sup>.

## 2.8. Acerca de la enumeración

Por cierto, la enumeración efectuada hasta aquí es ejemplificativa, y se advertirá que otros autores adoptan otras. Así, Gelli<sup>16</sup>, ya con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, enumera emergencias políticas (que provocan, como respuesta, el estado de sitio o la intervención federal), y dos clases más de emergencias, que dan lugar a la delegación legislativa o que autorizan el dictado de decretos de necesidad y urgencia. Igual temperamento adopta Dalla Vía<sup>17</sup>. En cambio Barra considera que el constituyente incorporó la emergencia del art. 76, Const. Nac., mas no quiso utilizarla en el art. 99, inc. 3º<sup>18</sup>.

A la luz del texto constitucional vigente, entonces, algunos de los institutos descritos antes tendrían tan solo un valor histórico, lo cual no obstaría a las preocupaciones que los mismos, como reacciones ante diversas emergencias, podrían generar, en una mirada retrospectiva.

<sup>15</sup> "Perón, Juan Domingo (Interdicto) – comunica bienes patrimoniales por intermedio de su apoderado", **Fallos**: 238: 76 (1957), esp. ps. 127/128.

<sup>16</sup> GELLI, María Angélica. **Constitución de la Nación argentina**. Comentada y concordada. 4 ed. Buenos Aires: La Ley, 2008. p. 390: "El estado de sitio, junto con la intervención federal, constituyen las respuestas institucionales, regladas por la Constitución Nacional, ante emergencias de carácter político. Después de la reforma de 1994, se admitieron dos tipos más de emergencias, las que dan lugar a la delegación legislativa (art. 76) y las que autorizan el dictado de decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3º)".

<sup>17</sup> DALLA VÍA, Alberto R. La doctrina constitucional de la emergencia. In: \_\_\_\_\_. **Derecho constitucional**. Colección de análisis jurisprudencial. Buenos Aires: La Ley, 2002. p. 760: "[L]a Constitución de la Nación Argentina enumera 'institutos de emergencia' para casos excepcionales. Ellos son el estado de sitio (...) y la intervención federal (...). La reforma Constitucional de 1994 introdujo dos nuevos institutos de emergencia que son los reglamentos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3º) y la delegación legislativa (art. 76, Constitución Nacional)".

<sup>18</sup> BARRA, Rodolfo C. **Tratado de Derecho administrativo**. Tomo I. Buenos Aires: Ábaco, 2002. p. 408.

### 3. ESTADO DE SITIO Y REVISIÓN JUDICIAL

De cara al tema de este trabajo, corresponde adentrarse en las cuestiones relativas a la revisión judicial de los actos de aplicación de la declaración de estado de sitio.

Liminarmente, y desde el punto de vista de la competencia, se recordará que es el Congreso el que dispone el estado de sitio cuando media conmoción interior, y, durante su receso, es el Poder Ejecutivo el que lo hace, debiendo la medida ser aprobada legislativamente; todo ello, a tenor del inc. 29 del art. 75, Const. Nac., conforme al cual corresponde al Congreso “declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo” y conforme al inc. 16 del art. 99, Const. Nac., que atribuye al Poder Ejecutivo la competencia para declarar el estado de sitio más sólo cuando “en caso de conmoción interior (...) el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo”. En cambio si media ataque exterior, la medida es fijada por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado pues el art. 99, inc. 16, Const. Nac., establece que el Poder Ejecutivo “declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado”.

La declaración de estado de sitio es considerada, por la jurisprudencia, una típica cuestión no justiciable. Ello con fundamentos en: el ejercicio de facultades privativas irrevisables judicialmente<sup>19</sup>; el ejercicio del juicio prudencial, necesario y final, del Congreso y del Ejecutivo<sup>20</sup>; la exclusiva responsabilidad del órgano Presidencia de la Nación<sup>21</sup>; la índole política de la cuestión<sup>22</sup>; la apreciación política que de ella se hace<sup>23</sup>; el ejercicio de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia<sup>24</sup>; entre otros argumentos. De tal modo, la declaración misma de estado de sitio moraría fuera del ámbito de revisión judicial. Mas una cuestión mucho más trascendente ofrecería mayores modulaciones: se trata de la revisión judicial de los actos de aplicación.

Es en punto a la revisión de dichos actos de aplicación que se advierte una línea jurisprudencial rica en tendencias y matices, que puede ser visualizada en etapas. Veamos.

<sup>19</sup> “Trossi, Luis, y otros”, **Fallos**: 247: 528 (1960); “Unión Obrera de la Construcción”, **Fallos**: 247: 77 (1960); “Sauze Almagro, Rodolfo”, **Fallos**: 252: 244 (1962); “Granada, Jorge Horacio”, **Fallos**: 307: 2284 (1985); “Paz, Francisco Oscar c/ PEN”, **Fallos**: 312: 1882 (1989).

<sup>20</sup> “Solari Yrigoyen, Hipólito”, **Fallos**: 305: 269 (1983); voto del Dr. Carlos S. Fayt en “Granada, Jorge Horacio”, cit.

<sup>21</sup> “Granada, Jorge Horacio”, cit.

<sup>22</sup> “Antonio, Jorge”, **Fallos**: 236: 657 (1956); “Sauze Almagro, Rodolfo”, **Fallos**: 242: 540 (1958); “Mallo, Daniel”, **Fallos**: 282: 392 (1972); “Moya, Benito Alberto”, **Fallos**: 303: 696 (1981); “Spadoni, Horacio Ernesto”, **Fallos**: 305: 204 (1983).

<sup>23</sup> “Canovi, Ricardo Alberto”, **Fallos**: 278: 337 (1970); “Tieffemberg, Jacobo Adrián”, **Fallos**: 279: 9 (1971).

<sup>24</sup> “Sindicato Argentino de Músicos”, **Fallos**: 248: 800 (1960).

### 3.1. Etapa jurisprudencial

La primera etapa se corresponde con la regla de la irrevisibilidad judicial de las facultades ejercidas por el Poder Ejecutivo (caso Rodríguez<sup>25</sup>, de 1892).

Al año siguiente, empero, parece inaugurarse una nueva etapa con el caso Alem<sup>26</sup>, en el cual se resuelve que un legislador no puede ser arrestado por el Poder Ejecutivo ni aún en un estado de sitio: entre las facultades del poder ejecutivo durante el estado de sitio no existía la de arrestar a los miembros del Congreso; ejercida discrecionalmente y sin control la facultad que el art. 23, Const. Nac., acuerda, ella posibilitaría la sustancial modificación del funcionamiento del Congreso. De tal suerte, los legisladores no se hallan bajo otra jurisdicción que la de la propia Cámara a la que pertenecen.

A partir de allí, se perfila una tercera etapa en la que parecería volverse a la tesis de la irrevisibilidad judicial. Así, por ejemplo, en el caso Iscaro<sup>27</sup> se señaló que era de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y excluyente de revisión por el Poder Judicial la apreciación de las circunstancias y motivos que determinan las medidas adoptadas por aquél en virtud del estado de sitio, y en el caso “Jorge Antonio”<sup>28</sup> se concluyó en que no correspondía cuestionar, ante la Justicia, la legitimidad de la decisión del Poder Ejecutivo que, durante el estado de sitio, había dispuesto la relegación del recurrente a un territorio patagónico, ni los actos administrativos vinculados a la seguridad dictados en su consecuencia en tanto esas medidas no importaban la aplicación de una pena ni la intromisión del Poder Ejecutivo en funciones propias del Poder Judicial. De tal modo, se hallaban fuera del ámbito de control judicial las “circunstancias” que hacían necesaria la declaración del estado de sitio o su mantenimiento, y, por el otro, el relativo a las circunstancias y motivos determinantes de los “actos” o medidas adoptadas, por el Poder Ejecutivo, en virtud del estado de sitio. En síntesis, todo era irrevisable judicialmente.

En el año 1959, el fallo dictado en el caso Sofía<sup>29</sup> modifica esta interpretación, al aseverarse en el mismo que:

*El control de los actos en virtud de los cuales el Poder Ejecutivo hace efectivo el estado de sitio declarado por el Congreso por ejemplo, la prohibición de una reunión pública es ajeno a la competencia judicial, salvo casos estrictamente excepcionales. Así, aquél procedería si mediara transgresión franca y ostensible de los límites trazados por la Ley Fundamental en cuanto a la facultad de arrestar o trasladar personas de un punto a otro de la Nación; y, respecto de la generalidad de las medidas de ejecución del estado de sitio, cuando ellas sean clara y*

<sup>25</sup> “Rodríguez, Fermín”, **Fallos**: 48: 17 (1892).

<sup>26</sup> “Contra el Dr. Leandro N. Alem y el Dr. Mariano M. Candiotti, por rebelión contra el Gobierno Nacional”, **Fallos**: 54: 432 (1893).

<sup>27</sup> “Iscaro, Rubén L. y otros”, **Fallos**: 236: 632 (1956).

<sup>28</sup> “Antonio, Jorge”, **Fallos**: 236: 657 (1956).

<sup>29</sup> “Sofía, Antonio, y otro”, **Fallos**: 243: 324 (1959).

*manifiestamente irrazonables, es decir, cuando impliquen medios que no guarden relación alguna con los fines del art. 23, Const. Nac.*<sup>30</sup>.

Agregó el fallo que:

*“Al ejercer el control de razonabilidad de los actos ejecutados por el Poder Ejecutivo en virtud del art. 23, Const. Nac., los jueces deben referirlo a la causa constitucional e inmediata del estado de sitio situación de conmoción interior y no a los motivos concretos que el legislador haya mencionado como factores iniciales”*<sup>31</sup>.

Cabe destacar que, en el fallo Sofía, la Corte Suprema calificó de actos administrativos a los actos de aplicación realizados por el poder administrador:

*Una vez producido el acto político y no justiciable por el cual el Congreso declara el estado de sitio, las medidas que el Poder Ejecutivo adopta para efectivizarlo por ejemplo, la prohibición de una reunión pública son actos administrativos cuya ejecución supone el ejercicio de facultades propias, dotadas de una fuerza restrictiva mucho más intensa que la atinente a las manifestaciones ordinarias del poder de policía. Esas facultades son privativas del Poder Ejecutivo y, en principio, no se hallan sujetas a revisión judicial, como consecuencia de la división de los poderes y de la índole objetiva de las medidas realizadoras del estado de sitio*<sup>32</sup>.

Esta calificación ha tenido la virtualidad, según la doctrina constitucionalista, de sujetar, a los actos (administrativos) de aplicación (del estado de sitio), a los requisitos que se fijan también en la L. 19540, de procedimientos administrativos, en su art. 7°:

*El Presidente de la Nación ejerce las facultades excepcionales que le otorga la Constitución Nacional durante el estado de sitio, mediante actos administrativos*<sup>33</sup>.

El resultado, naturalmente, consiste en que, a esos actos de aplicación, se les exigirá que sean dictados mediando competencia, y deberán contar con causa, objeto física y jurídicamente posible, motivación, finalidad (razonabilidad o proporcionalidad), deberán estar precedidos de los procedimientos requeridos, y tendrán la forma adecuada. De tal modo, revisibilidad judicial venía a significar, como mínimo, posibilidad de confrontación con el art. 7°, LPA.

<sup>30</sup> Voto de los Dres. Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte en “Sofía, Antonio, y otro”, **Fallos**: 243: 504 (1959).

<sup>31</sup> Voto de los Dres. Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte en “Sofía, Antonio, y otro”, **Fallos**: 243: 504 (1959).

<sup>32</sup> Voto de los Dres. Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte en “Sofía, Antonio, y otro”, **Fallos**: 243: 504 (1959).

<sup>33</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V. **Tratado de la ciencia del Derecho constitucional**. Tomo VI. 2da. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1987. p. 398-399.

Mas la práctica posterior no parecería abonar completamente esta sana postura.

Entre 1959 y 1963 se produjeron pluralidad de fallos que insistieron en la irrevisibilidad de la declaración de estado de sitio, y que exigieron, al mismo tiempo, que las medidas de ejecución o aplicación fueran razonables. Ello semejava una versión minimalista de todo lo que se podía exigir bajo el art. 7° de la L. 19549. Nublaba la escena, asimismo, un extremo irrefutable: la regla general –irrevisibilidad de la declaración, revisibilidad del acto de aplicación– solía estar atada al rechazo de la acción por no haberse demostrado la patente o desmesurada desproporción de la medida o acto a la luz de los fines de la declaración. Así ocurrió en el caso “Sindicato Argentino de Músicos”<sup>34</sup>, fallo que semeja un catálogo de argumentaciones para convalidar el accionar oficial: doctrina de la subsanación judicial; imposibilidad judicial de substituir el criterio administrativo de oportunidad; naturaleza formal de la acción de amparo, inhábil para el examen de la justicia o injusticia de la medida restrictiva.

Deben tenerse en cuenta, empero, con posterioridad a 1972, una serie de acciones de amparo y de habeas corpus exitosos no obstante el estado de sitio; tales lo producidos en Mallo<sup>35</sup>, de 1972, Zamorano<sup>36</sup>, de 1977, Timerman<sup>37</sup>, de 1978, Celia Machado<sup>38</sup>, de 1980, Moya<sup>39</sup>, de 1981.

### 3.2. Etapa legislativa

El punto de inflexión en este desarrollo jurisprudencial del instituto bajo examen tiene lugar en el año 1984, con la sanción de la L. 23098 de hábeas corpus. Ello pues dicha ley misma estableció, en su art. 4°, que los jueces quedaban habilitados para revisar, entre otros aspectos, la legitimidad de la declaración del estado de sitio:

*Art. 4° – Estado de sitio. Cuando sea limitada la libertad de una persona en virtud de la declaración prevista en el art. 23 de la Constitución Nacional, el procedimiento de hábeas corpus podrá tender a comprobar, en el caso concreto:*

*1° La legitimidad de la declaración del estado de sitio.*

*2° La correlación entre la orden de privación de la libertad y la situación que dio origen a la declaración del estado de sitio.*

*3° La agravación ilegítima de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad que en ningún caso podrá hacerse efectiva en establecimientos destinados a la ejecución de penas.*

<sup>34</sup> “Sindicato Argentino de Músicos”, **Fallos**: 248: 800 (1960).

<sup>35</sup> “Mallo, Daniel”, **Fallos**: 282: 392 (1972).

<sup>36</sup> “Zamorano, Carlos Mariano”, **Fallos**: 298: 441 (1977).

<sup>37</sup> “Timerman, Jacobo”, **Fallos**: 301: 771 (1979).

<sup>38</sup> “Machado, Celia Sara y otros”, **Fallos**: 303: 1558 (1981).

<sup>39</sup> “Moya, Benito Alberto”, **Fallos**: 303: 696 (1981).

*4° El efectivo ejercicio del derecho de opción previsto en la última parte del art. 23 de la Constitución Nacional.*

De tal modo, el legislador colocaba el umbral de irrevisibilidad muy lejos: deberían revisables judicialmente no solo los actos de aplicación sino la declaración misma en punto a su legitimidad.

La ley fue puesta a prueba al año siguiente, en el caso Granada.

### 3.3. Una oportunidad perdida

El caso Granada<sup>40</sup> se suscitó a raíz de la detención del mayor Jorge H. Granada por decretos 2049/85 y 2070/85, suscriptos por el entonces presidente Alfonsín. El primero de ellos –publicado en el BO del 23/10/1985– disponía, por el término de 60 días, el arresto de una cantidad de personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas, incluyendo al mencionado mayor. Por el segundo de ellos –publicado en el BO del 28/10/1985–, el Presidente de la Nación decretaba el arresto, a disposición del Poder Ejecutivo, del citado mayor. En el mismo BO, del 28/10/1985, se publicaba el Dto. 2069/85, de declaración del estado de sitio en todo el territorio de la Nación por el término de 60 días. Surge prístinamente, de la reseña efectuada, que el Poder Ejecutivo había dispuesto el arresto de Granada sin que mediara declaración de estado de sitio. Pues bien, la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional rechazó el habeas corpus incoado por Granada con la firma de los Dres. Elbert, Zaffaroni y Donna. El Procurador General, Dr. Gauna, propició que se confirmara la sentencia apelada, y, finalmente, la Corte Suprema, con una sola disidencia –del Dr. Belluscio–, confirmó la sentencia apelada.

La circunstancia fáctica apuntada –inexistencia de declaración del estado de sitio al disponerse el arresto de Granada, brinda un balance, generado por el respectivo fallo, paupérrimo. Y a la luz de lo prescripto en la L. 23098, y la puerta que abría en su art. 4° para la revisión judicial de la legitimidad de la declaración, el caso Granada devino una oportunidad perdida. Es que la Corte consideró, en los hechos, irrevisable judicialmente esa declaración:

*No cabe entender que haya sido intención del legislador apartarse de la reiterada jurisprudencia del tribunal, que ha reconocido como facultades privativas de los poderes legislativo y ejecutivo, las referentes a apreciar las circunstancias de hecho que tornan aconsejable la adopción de tal recurso (...) El juicio de legitimidad a que remite el art. 4° de la L. 23098 no ha de versar, pues, sobre las características de la situación en la cual se proclama el estado de sitio, sino sobre otros elementos que son realmente referibles al concepto de legitimidad<sup>41</sup>.*

<sup>40</sup> "Granada, Jorge Horacio", **Fallos**: 307: 2284 (1985).

<sup>41</sup> "Granada, Jorge" cit., esp. p. 2307.

Y con ecos de aplicación de los recaudos del art. 7°, L. 19549, la mayoría entendió que la detención del actor no carecía de “motivación asertiva” (cons. 7°). De tal modo, con una visión integrativa, gobernada por un espíritu ampliamente subsanador, se dio a los decretos 2069/85 y 2070/885 (v.gr., el decreto de declaración de estado de sitio y el decreto de puesta a disposición del P.E.) por “complejo de normas” (cons. 8°), que venían a ratificar o perfeccionar (cons. 8°) el dto. 2049/85 de arresto. Como si de un regreso al futuro se tratara, la declaración, posterior, del estado de sitio (dto. 2069/85), y su acto de aplicación (dto. 2070/85) regularizaba las carencias del dto. 2049/85 de arresto.

Muy por el contrario, la disidencia del Dr. Belluscio puntualizó que el control de razonabilidad se hallaba, en el caso, imposibilitado pues el informe del Ministerio del Interior era insuficiente a efectos de la determinación de las causas del arresto del actor.

### 3.4. Otras declaraciones

Otras declaraciones de estado de sitio tuvieron lugar posteriormente. Se puede recordar que, en diciembre de 1990, por L. 23902 se ratificó el estado de sitio declarado por Dto. 2536/90, disponiéndose su levantamiento, y por Dto. 2545/90 se promulgó la ley derogatoria 23902. Fue un breve estado de sitio: desde el 4/12/90 hasta el 6/12/90, esto es, dos días.

En ocasión de la crisis que eclosionara en el verano 2001/2002, también se declaró el estado de sitio: ya dictado el primer “corral”, Dto. 1570/01, del 1ro. de diciembre, por Dto. 1678/01 (BO 20/12/01), se declaró, en todo el territorio de la Nación Argentina, el estado de sitio por el plazo de 30 días; posteriormente, por Dto. 18/01 (BO 24/12/01), se lo declaró en todo el territorio de la Provincia de Entre Ríos, por el plazo de 10 días; por Dto. 20/01 (BO 24/12/01), se lo declaró en toda la Provincia de San Juan, por igual plazo; por Dto. 16/01 (BO 24/12/01), se lo declaró en toda la Provincia de Buenos Aires, por igual plazo; por Dto. 20/01 (BO 24/12/01), se lo declaró en la Provincia de San Juan, por igual plazo.

En forma implícita, se hizo mérito de los hechos que motivaran estas declaraciones al fallarse la causa “Bustos”; en palabras del Procurador General<sup>42</sup>,

*[En] diciembre de 2001, (...) se produjeron acontecimientos sociales e institucionales de gran trascendencia, tales como situaciones de protesta ciudadanas que desembocaron en enfrentamientos con saldos lesivos, en cuanto a personas heridas y fallecidas, en la renuncia de un presidente y el consiguiente proceso de recambio de las autoridades ejecutivas. El 24 de diciembre de 2001, la República Argentina anunció que había dispuesto diferir el pago de intereses y capital correspondientes a la deuda pública externa, debido a la persistente recesión económica que, sumada a la falta de acceso a los mercados*

<sup>42</sup> “Bustos, Alberto Roque y otros c/ E.N. y otros s/ amparo”, **Fallos**: 327: 4495 (2004), esp. cap. IX del dictamen de la Procuración General de la Nación.



*internacionales de capitales, habían debilitado las finanzas públicas con graves inconvenientes para los argentinos (...).*

Desde el punto de vista de la legitimidad de la medida, las circunstancias fácticas –tan nítidamente reseñadas en el citado dictamen– parecerían avalar la declaración de estado de sitio dispuesta, si bien la extensión temporal podría suscitar apreciaciones relativas a su exigüidad. La jurisprudencia echará luz sobre la delicada cuestión de la indemnización por los daños sufridos durante esa declaración.

## 4. INTERVENCIÓN FEDERAL

Las relaciones entre la decisión de intervenir federalmente una provincia, y los actos de aplicación de la misma –v.gr., los actos de aplicación emanados del órgano intervención– ofrecen también una nutrida jurisprudencia en la cual se transita, de la pura irrevisibilidad, a una suerte de limitada revisibilidad.

### 4.1. El caso fundador

La línea interpretativa respectiva data de fines del siglo XIX, con Cullen c/ Llerena<sup>43</sup>, del año 1893. En este caso se requería la revisión judicial de la intervención de la provincia de Santa Fe, con el objeto de obtener su declaración de inconstitucionalidad. Por ende, es un supuesto bien distinto de otro que suele aparecer como de cita obligada –Luther v. Borden<sup>44</sup>, emitido por la Corte Suprema estadounidense en 1849–. La diferencia esencial radica en que, en éste último, Luther acudía a sede judicial para obtener la revisión de la sentencia que había resuelto que las partes recurridas no eran culpables por los daños sufridos por aquél durante una insurrección y durante la posterior declaración de ley marcial.

En punto a la posibilidad de revisión judicial de la intervención federal, dijo la Corte Suprema en el citado Cullen c/ Llerena que:

*La intervención nacional en las provincias, en todos los casos en que la Constitución la permite o prescribe, es, como queda dicho, un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación; y así está reconocido en nuestros numerosos precedentes al respecto, sin contestación ni oposición de ningún género: todos los casos de Intervención a las provincias han sido resueltos y ejecutados por el poder político, esto es, por el Congreso y el Poder Ejecutivo, sin ninguna participación del poder judicial.*

<sup>43</sup> “Joaquín M. Cullen, por el Gobierno Provisorio de Santa Fé c/ Dr. Baldomero Llerena s/ inconstitucionalidad de la ley nacional de intervención en la Provincia de Santa Fé y nulidad”, **Fallos**: 53: 420 (1893).

<sup>44</sup> Luther v. Borden, 48 U.S. 1 (1849).

De tal modo, dejó sentada su opinión sobre la sustancia política de la decisión interventora. Aunque en rigor, como apuntara agudamente Miller, lo hizo empleando, como principal argumento, el precitado *Luther v. Borden*, caso no directamente aplicable, con lo que “no proveía suficiente soporte para decidir la cuestión”<sup>45</sup>. Es que una cosa era el reconocimiento o no del gobierno que se insurreccionaba –a efectos de demandarlo por los daños- en el precedente norteamericano, y otra muy diversa era impugnar los procesos legislativos por los cuales se intervenía la provincia de Santa Fe. Sin embargo, el precedente norteamericano fue utilizado para fundar la solución en el precedente argentino, y así quedó sellada la historia de la irrevisibilidad judicial de la decisión de intervención federal.

Posteriormente, en los casos *Lobos c/ Donovan*<sup>46</sup>, de 1893, y *Cía. Azucarera Tucumana*<sup>47</sup>, de 1924, se reiteró, en lo sustancial, esa interpretación. En el primero, se afirmó que los actos políticos de los poderes políticos de la Nación, disponiendo su intervención en las provincias, no fundan un caso judicial; en el segundo, que una intervención nacional en una provincia, en todos los casos en que la Constitución la permite o prescribe, es un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación.

## 4.2. Casos posteriores

Dos casos posteriores parecerían ser exponentes de la misma tendencia interpretativa. En *Orfila*<sup>48</sup>, de 1929 -caso que se originara con la intervención a Mendoza y la puesta en comisión de los jueces locales, que fueran subsecuentemente reemplazados por nuevos magistrados, bajo medidas adoptadas por el órgano intervención-, el actor, exgobernador de la provincia, fue arrestado por uno de los jueces designados por la intervención, razón por la cual interpuso un hábeas corpus. La Corte Suprema rechazó su hábeas corpus con fundamentos en que, caso contrario, se entrometería en la esfera de decisión de los restantes poderes:

*Esta Corte, como lo ha declarado en fallos anteriores, no se encuentra, pues, autorizada para examinar los hechos que han conducido a la decisión contenida en la ley, porque saldría de*

<sup>45</sup> MILLER, Jonathan. Courts and the Creation of a ‘Spirit of Moderation’: Judicial Protection of Revolutionaries in Argentina, 1863-1929. *Hastings International and Comparative Law Review*, San Francisco, 20 vol, 1997, p. 290. Similar actitud se advierte en BIANCHI, Alberto B. *Control de constitucionalidad*. 2 ed. Buenos Aires: Ábaco, 2002. p. 157, donde compara *Luther* y *Cullen c/ Llerena*: “Si analizamos lo que *Luther* pedía a la Corte norteamericana, veremos que eran cuestiones diametralmente distintas”.

<sup>46</sup> “Gobernador Provisorio de la Provincia de San Luis c/ Interventor Nacional Dr. Daniel Donovan; s/ inconstitucionalidad de la ley”, **Fallos**: 54: 180 (1893).

<sup>47</sup> “S.A. Cía. Azucarera Tucumana c/ Provincia de Tucumán. S.A. Azucarera Concepción c/ Provincia de Tucumán”, **Fallos**: 141: 271 (1924).

<sup>48</sup> **Fallos**: 154: 192 (1929).

*la órbita que le está delimitada por la carta fundamental e invadiría el campo propio de los otros poderes del Estado*<sup>49</sup>.

Similar tesis fue reiterada en Siganevich<sup>50</sup>, en 1937:

*[N]otoriamente, se hallan al margen de la potestad jurisdiccional de esta Corte, las cuestiones de orden político que la defensa ha planteado y que surgen de la validez o invalidez de la constitución de Santa Fe de 1921 y del pronunciamiento que importa la intervención nacional que desconoció dicho estatuto; así lo resolvió en el leading case del t. 53, p. 420 [51]. La Corte ha conocido y resuelto numerosos casos venidos de la provincia de Santa Fe durante el período del gobierno declarado caduco por la intervención federal que invoca el recurrente, regidos por leyes y fallados por jueces surgidos después de la constitución de 1921, sin poner ninguna clase de reparos al estatuto mencionado; porque no le incumbe discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la constitución nacional. Los altos magistrados de Estados Unidos de América del Norte y de la República Argentina conocieron, hace mucho, la sabiduría de la norma de no intervención en las cuestiones meramente políticas. Si según la tesis de la defensa, la corte pudiera examinar la validez de la constitución santafecina de 1921 y de las instituciones, poderes y autoridades creadas a su amparo, podría examinar, lógicamente, la intervención federal que la desconoció; porque su función es la de juzgar y no la de acatar simplemente. Es decir, la Corte se colocaría frente a los poderes políticos del Estado, en el terreno político, desnaturalizando su carácter*<sup>52</sup>.

### 4.3. La intervención de Corrientes

Menos lejos, temporalmente, se hallan los fallos de la Corte Suprema relativos a la intervención de la provincia de Corrientes en la década del '90.

La virtual maratón de fallos que desencadenara la intervención de la provincia de Corrientes, en el año 1992, se origina, en rigor, en hechos de 1991: "En 1991, tras ocho años de estabilidad, volvió la ingobernabilidad. Fue por un empate entre el Pacto oficialista y el acuerdo PJ-UCR en el Colegio Electoral, un mecanismo anacrónico que ya había sido abolido en el resto de las provincias"<sup>53</sup>.

El conflicto electoral local suscitado en 1991 prohibió sucesivos fallos de la Corte Suprema, entre ellos: "Apoderado del Partido Justicialista"<sup>54</sup>, en el cual se decretó la suspensión de la intervención al respectivo distrito del partido político; "Apoderado del

<sup>49</sup> **Fallos:** 154: 192 (1929), esp. p. 200.

<sup>50</sup> **Fallos:** 177: 390 (1937).

<sup>51</sup> Corresponde al fallo "Cullen c/ Llerena", ya citado.

<sup>52</sup> **Fallos:** 177: 390 (1937), esp. cons. 5°.

<sup>53</sup> Helfgot, Marcelo, "La provincia de las 17 intervenciones", en **Clarín**, 2/10/05.

<sup>54</sup> "Apoderado del Partido Justicialista – Distrito Corrientes", **Fallos:** 314: 1064 (1991).

Partido Justicialista"<sup>55</sup>, en el cual se resolvió dejar sin efecto el pronunciamiento de la Cámara de la Cámara Nacional Electoral que había suspendido cautelarmente la intervención dispuesta por la Mesa Ejecutiva del Consejo Nacional del Partido Justicialista al distrito de Corrientes cuando la cuestión ya se encontraba sometida a conocimiento del congreso ordinario, órgano partidario a quien la propia actora atribuía facultades para resolverla; "Partido Justicialista"<sup>56</sup>, en el cual se declaró procedente la queja deducida por el mencionado partido político y se decretó la suspensión de las actuaciones, requiriéndose su remisión; "Apoderados"<sup>57</sup>, en el cual se resolvió que la cuestión planteada había devenido de inoficioso pronunciamiento atento el fallo dictado por el superior tribunal provincial; "Electores"<sup>58</sup>, en el cual se resolvió que la cuestión a resolver había devenido de inoficioso pronunciamiento pues la actuación del colegio electoral correntino se había desarrollado con prescindencia del aspecto tratado en el recurso intentado; "Electores y Apoderados"<sup>59</sup>, en el cual, advirtiéndose la presencia de gravedad institucional, se resolvió urgir al superior tribunal provincial a que dispusiera las medidas pertinentes para preservar el ejercicio eficaz de su jurisdicción en la causa; "Electores y Apoderados"<sup>60</sup>, en el cual se admitió la medida cautelar pues el superior tribunal provincial no había adoptado las mencionadas medidas; "Electores y Apoderados"<sup>61</sup>, en el cual se hizo lugar a la queja de los partidos políticos apelantes, se descalificó, por arbitraria, la sentencia apelada, y, resolviéndose por el fondo bajo el art. 16 de la L. 48, se declaró la nulidad de todo lo actuado por los 13 electores pertenecientes al Partido Autonomista Liberal-Demócrata Progresista de la provincia de Corrientes en la sesión del 22 y 23 de noviembre de 1991<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> "Apoderado del Partido Justicialista – Distrito Corrientes", **Fallos**: 314: 1171 (1991).

<sup>56</sup> "Recurso de hecho deducido por el Partido Justicialista – Orden Nacional en los autos: Apoderados de los Partidos Justicialistas – Distrito Corrientes, Unión Cívica Radical y Demócrata Cristiano – Distrito Corrientes s/ acción de interpretación", **Fallos**: 314: 1625 (1991).

<sup>57</sup> "Apoderados de los Partidos Justicialista, Unión Cívica Radical y Demócrata Cristiano – Distrito Corrientes", **Fallos**: 314: 1753 (1991).

<sup>58</sup> "Electores de Gobernador y Vicegobernador de la Provincia de Corrientes", **Fallos**: 314: 1755 (1991).

<sup>59</sup> "Electores y Apoderados de los Partidos Justicialista, Unión Cívica Radical y Partido Demócrata (Provincia de Corrientes)", **Fallos**: 314: 1757 (1991).

<sup>60</sup> "Electores y Apoderados de los Partidos Justicialista, Unión Cívica Radical y Partido Demócrata", **Fallos**: 314: 1759 (1991).

<sup>61</sup> "Recurso de hecho deducido por el apoderado del Partido Justicialista – Orden Nacional- en la causa: Electores y Apoderados de los Partidos Justicialista, Unión Cívica Radical y Democracia Cristiana s/ nulidad de elección de Gobernador y Vicegobernador", **Fallos**: 314: 1915 (1991). Ver, en especial, consids. 4º y 5º del voto de la mayoría.

<sup>62</sup> En este último fallo, si bien la mayoría detecta los extremos que habilitan la federalización del conflicto, se produce una ilustrativa disidencia del ministro Fayt, opinión en la cual se enumeran, con cuidadoso detalle, las alternativas político-procesales y la totalidad de los fallos producidos hasta entonces, enfatizándose el carácter local del conflicto.

Dada esta escena, el Poder Ejecutivo nacional, por dto. 241/92<sup>63</sup>, de necesidad y urgencia, en los primeros días de febrero de 1992, decide intervenir la Provincia de Corrientes “en su Poder Ejecutivo”. Para así decretarse, se consideró –en lo principal– que debía convocarse a una nueva elección de electores de gobernador y vicegobernador, careciendo el gobernador interino en ejercicio de facultades para convocarla. Ese cometido, según consideraba el decreto, iba a requerir solamente la intervención federal del Poder Ejecutivo local. Consecuentemente, por Dto. 242/92<sup>64</sup>, se designa al Dr. Durañona como interventor federal, desplazando al ejecutivo local.

Mas en agosto de 1992, por Dto. 1446/92<sup>65</sup>, se acepta la renuncia del Dr. Durañona, y por dto. 1447/92<sup>66</sup>, de necesidad y urgencia, se dispone la ampliación de la intervención, tal que quedara comprendida, en la misma, la “reorganización del Poder Judicial” de la citada provincia, declarándose “en comisión” a todos los jueces. El mismo dto. 1447/92 dispuso que “se diera cuenta, oportunamente, al Honorable Congreso de la Nación”. Por el mismo acto, se facultó al órgano intervención para remover y designar magistrados, funcionarios y empleados de ese Poder. Las razones para la intervención federal del Poder Judicial correntino abarcaron, en lo sustancial, “el incumplimiento y violación de las normas fundamentales que garantizan el funcionamiento de las instituciones de la provincia como así también la absoluta falta de seguridad jurídica proveniente de la inexistencia de un poder judicial independiente...”, con agravio al art. 5º, Const. Nac. También se hizo mérito de que había sido la Federación Argentina de Colegios de Abogados la que institucionalmente propiciara la intervención federal del un poder judicial local. Aparentemente, los mecanismos constitucionales provinciales se hallaban “desbordados e impotentes para resolver y canalizar este estado de crisis institucional”, según rezaba la motivación del Dto. 1447/92. Por Dto. 1449/92<sup>67</sup> se designa a la señorita Claudia Bello como nueva interventora federal de los Poderes Ejecutivo y Judicial de la provincia de Corrientes.

Asimismo, por Dto. 53/93<sup>68</sup>, en enero de 1993, se amplían los efectos de los decretos ya mencionados, 241/92 y 1447/92, tal que quedaran comprendidos, en la intervención federal, además de los Poderes Ejecutivo y Judicial, el Poder Legislativo de la provincia de Corrientes, declarándose la “caducidad de los mandatos de sus integrantes”; quedando el interventor federal facultado para convocar a elecciones generales de autoridades provinciales. El último artículo del Dto. 53/93 ordenaba dar cuenta, del

---

<sup>63</sup> BO 6/2/92.

<sup>64</sup> BO 6/2/92.

<sup>65</sup> BO 14/8/92.

<sup>66</sup> BO 14/8/92.

<sup>67</sup> BO 14/8/92.

<sup>68</sup> BO 22/1/93.

mismo, al Congreso nacional. Asimismo, principios de 1993, por Dto. 112/93<sup>69</sup> se reemplaza a la interventora señorita Claudia Bello por el Dr. Ideler Tonelli. Finalmente, por Dto. 324/93<sup>70</sup>, de fines de febrero de 1993, se des-interviene el Poder Legislativo local.

Ya dictado el primer decreto de intervención de febrero de 1992, en "Presidente del Superior Tribunal de Justicia"<sup>71</sup>, la Corte Suprema rechazó la medida cautelar solicitada en el marco de una acción de amparo cuyo objeto era impugnar la competencia del Poder Ejecutivo para disponer la intervención del Poder Judicial provincial. A su vez, en "Rossi Cibils"<sup>72</sup>, dicho Tribunal resolvió que el dictado del segundo decreto –esto es, el dto. 1447/92, de ampliación de la intervención, decreto que colocaba la decisión en la órbita del Congreso de la Nación– tornaba abstracta la medida cautelar solicitada y quitaba virtualidad a la pretensión sustancial en la acción de amparo pues en el citado decreto se había dispuesto "dar cuenta al Honorable Congreso de la Nación". Por ello, en "Romero Feris"<sup>73</sup>, la Corte Suprema resolvió que, en virtud de lo que había decidido en la citada "Rossi Cibils", quedaba extinguida la acción mediante la cual se solicitara que la Corte otorgara efectos suspensivos al recurso extraordinario interpuesto contra esa decisión. En "Apoderado del Partido Justicialista"<sup>74</sup> se declaró la nulidad de la resolución de la presidencia de la Corte local por la cual se declaraba inoficiosa la prosecución de actividad jurisdiccional en los actuados pertinentes. En "Apoderados Partido Justicialista"<sup>75</sup> se rechazó la recusación de los jueces de la Corte Suprema federal, y en "Romero Feris y otro"<sup>76</sup> se resolvió que era inoficioso pronunciarse en la acción de amparo incoada ya que el decreto posterior, 324/93, había dejado parcialmente sin efecto el decreto impugnado (dto. 53/93 de ampliación de la intervención dispuesta por dtos. 241/93 y 1447/93). En "Apoderados y Electores Frente de la Esperanza"<sup>77</sup> la Corte Suprema consideró inoficioso pronunciarse pues se hallaba pendiente la elección de gobernador y vicegobernador; en "Juzgado de Instrucción"<sup>78</sup> se falló en el sentido de que las irregularidades en los comicios convocados por la intervención federal no suscitaban la competencia federal. Puede agregarse que en "Cámara de Senadores"<sup>79</sup> se decretó una medida de no innovar para que no se afectara la participación de la Pcia. de Corrientes en la coparticipación federal por las sumas tomadas en préstamo al Estado nacional por la exinterventora federal Claudia Bello.

<sup>69</sup> BO 4/2/93.

<sup>70</sup> BO 3/3/93.

<sup>71</sup> "Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes", **Fallos**: 315: 1673 (1992).

<sup>72</sup> "Miguel Angel Rossi Cibils y otros", **Fallos**: 315: 2074 (1992).

<sup>73</sup> "Romero Feris, José A. c/ EN (PE) s/ amparo", **Fallos**: 315: 2092 (1992).

<sup>74</sup> "Apoderado del Partido Justicialista y de la Alianza Frente de la Esperanza", **Fallos**: 316: 270 (1993).

<sup>75</sup> "Apoderado Partido Justicialista y de la Alianza Frente de la Esperanza", **Fallos**: 316: 289 (1993).

<sup>76</sup> "Romero Feris, José A. y García Enciso, José E. s/ su recurso de amparo", **Fallos**: 316: 293 (1993).

<sup>77</sup> "Apoderados y Electores de la Alianza Frente de la Esperanza", **Fallos**: 316: 972 (1993).

<sup>78</sup> "Juzgado de Instrucción Nro. 6 Capital Corrientes s/ remite actuaciones", **Fallos**: 316: 1603 (1993).

<sup>79</sup> "Cámara de Senadores de la Provincia de Corrientes c/ EN s/ inconstitucionalidad", **Fallos**: 316: 2860 (1993).

De la apretada reseña jurisprudencial reseñada se advierte cómo, si bien se estaba ante decisiones locales, amparadas por el art. 105, Const. Nac., la jurisdicción del Alto Tribunal se fue restringiendo o abriendo. Específicamente, y en lo que hace a la intervención federal, resolvió que, si bien la impugnación de los actos del interventor no corresponde a la jurisdicción federal pues resultarían ser actos de naturaleza local, ellos suscitaban ese fuero de excepción en ciertos supuestos. Y de cara a la doctrina de la intervención federal como cuestión política no justiciable, cabe poner de resalto que en “Presidente del Superior Tribunal”<sup>80</sup>, al aplicarse dicha doctrina, se soslayó que se dispusiera la intervención del Poder Judicial local por decreto, al tiempo que se enfatizaba, en las disidencias de los Dres. Belluscio y Petracchi y del Dr. Fayt, una visión diametralmente opuesta en tanto entendían que era el Congreso el órgano competente en forma excluyente para disponer la intervención a los poderes legislativo y judicial de una provincia; y que en “Rossi Cibils”<sup>81</sup> se reiteró esa división interpretativa en el Alto Tribunal al aplicar la mayoría la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables a la intervención federal dispuesta por decreto, en tanto la disidencia de los Dres. Belluscio y Petracchi y Fayt puntualizaba que la impugnación de la competencia del Ejecutivo nacional para disponer la intervención del Poder Judicial de una provincia no podía ser tenida por cuestión política no justiciable.

En lo personal, entiendo que, más allá de la postura que se adopte respecto de los decretos de intervención de los tres poderes de la provincia de Corrientes, lo cierto –a los fines de la valoración de las decisiones judiciales que se produjeran, en especial respecto de la competencia ejercida por el Poder Ejecutivo nacional– es que: (i) del dto. 241/92<sup>82</sup>, de intervención al Ejecutivo local, se dio cuenta al Honorable Congreso de la Nación; (ii) del dto. 1447/92<sup>83</sup>, de ampliación de la intervención al Poder Judicial local declarándose en comisión a todos los jueces, también se dio cuenta al Honorable Congreso de la Nación; (iii) del dto. 53/93<sup>84</sup>, de ampliación de la intervención al Poder Legislativo local, también se dio cuenta al Honorable Congreso de la Nación, y la intervención de dicho Legislativo duró hasta el dictado del Dto. 324/93<sup>85</sup>. De tal modo, habría sido el Gobierno federal<sup>86</sup> –y no sólo el Poder Ejecutivo nacional– el que resolviera disponer la intervención; mas

<sup>80</sup> “Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Pcia. de Corrientes s/ deduce acción de amparo”, **Fallos**: 315: 1673 (1992).

<sup>81</sup> “Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo”, **Fallos**: 315: 2074 (1992).

<sup>82</sup> BO 6/2/92.

<sup>83</sup> BO 14/8/92.

<sup>84</sup> BO 22/1/93.

<sup>85</sup> BO 3/3/93.

<sup>86</sup> Ver BARRA, Rodolfo C. **Tratado de Derecho administrativo**. Buenos Aires: Ábaco, 2004. p. 294, quien coloca a la decisión de intervención en cabeza del “gobierno federal”. Cfr., entre otros, BALBÍN, Carlos F. **Curso de Derecho administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2007. p. 652, para quien, en el marco del gobierno federal, es el Congreso quien ordena la intervención de la provincia, y si mediare receso congresional, ulteriormente habrá una aprobación o revocación de la intervención decretada.

ello, mediante el juego de silencios congresionales (que conocemos bien a partir del fallo Peralta<sup>87</sup>). Es que, como puntualiza Mairal, el poder de intervenir en el territorio de las provincias “ha sido *implícitamente* conferido al Congreso”<sup>88</sup>.

## 5. LA EXPERIENCIA JURISPRUDENCIAL

Tal vez para comprender los confines, en la práctica, de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables en tanto aplicadas al estado de sitio y a la intervención federal, y para aprehender las consecuencias que de dichos institutos se infieren en el campo del control judicial, puede resultar conveniente repasar dos precedentes que ilustran sobre ello.

A tal fin, puede considerarse el fallo “Zavalía”<sup>89</sup>, del año 2004. En este fallo se advierte, claramente, cómo se considera irrevisable judicialmente la decisión relativa a la propia intervención federal, al tiempo que se consideran plenamente revisables judicialmente los actos de aplicación que lleva adelante el órgano intervención. En el caso, se impugnaba una ley santiagueña por la cual el interventor federal de esa provincia declaraba la necesidad de la reforma parcial de la Constitución local, convocando a elecciones para elegir convencionales constituyentes. El actor solicitaba se suspendiera cautelarmente la mentada elección. La decisión del interventor pretendía ser un acto de aplicación de la decisión –L. 25881– de intervenir los poderes provinciales con caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo, declarándose en comisión a los miembros del Poder Judicial. La Corte Suprema hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó la suspensión del llamado a elecciones para convencionales constituyentes dispuesto por la ley local hasta tanto se dictara sentencia definitiva en punto al alcance de las atribuciones del interventor federal al respecto. Para así resolver, en lo sustancial, consideró 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” (cons. 17). Puede advertirse, en este caso, que la base para la revisión –en el estrecho marco de la medida cautelar solicitada– gira alrededor del ámbito de competencias que otorga la respectiva ley.

Otro precedente de ribetes más interesantes aún es el fallo “Lindolfo Díaz”<sup>90</sup>. En el caso, durante la intervención a Corrientes<sup>91</sup>, el actor –juez de instrucción de Santo

<sup>87</sup> “Peralta, Luis A., c/ EN”, **Fallos**: 313: 1513 (1990).

<sup>88</sup> MAIRAL, Héctor A., **Control judicial de la Administración pública**. Buenos Aires: Depalma, 1984. p. 527, con cita de “Gobernador Provisorio de la Provincia de San Luis c/ Interventor Nacional Dr. Daniel Donovan; s/ inconstitucionalidad de la ley”, **Fallos**: 54: 180 (1893), esp. ps. 198/199. Similar temperamente surge de “Orfila”, **Fallos**: 154: 192 (1929).

<sup>89</sup> “Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, **Fallos**: 327: 3852 (2004).

<sup>90</sup> “Díaz, Lindolfo Saúl Osvaldo c/ Poder Ejecutivo Nacional”, **Fallos**: 330: 345 (2007). Puede ampliarse en el excelente comentario de MASSIMINO, Leonardo. El encuadre y los alcances de la responsabilidad del Estado por obra del interventor federal en una provincia en un fallo de la Corte Suprema. **Revista de Derecho Administrativo**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 1087-1092.

<sup>91</sup> Ver sección 4(iii) de este trabajo.



Tomé- fue destituido por decreto de la interventora Claudia Elena Bello (dto. 84/92). El decreto de destitución hallaba fundamento en los decretos 1447/92 y 1449/92, del Poder Ejecutivo Nacional. Como se explicara antes<sup>92</sup>, el primero extendió al Poder Judicial correntino la intervención federal dispuesta por el decreto 241/92, a efectos de reorganizarlo, declaró en comisión a todos sus integrantes y facultó al interventor federal para remover y designar a los magistrados, funcionarios y empleados de aquel Poder del Estado local. El segundo designó a Claudia Elena Bello como interventora federal. La acción del exjuez Díaz tuvo por objeto que se le indemnizaran los daños y perjuicios derivados de la destitución. Por cierto, había sido una destitución distinta de las que habilitaran los decretos de intervención pues la misma había sido precedida por declaraciones radiales, de la interventora, según las cuales destituiría a los “jueces corruptos”.

La Procuración General de la Nación advirtió que el actor no había impugnado acto alguno<sup>93</sup>, razón por la cual debía hacerse lugar a la apelación del Estado Nacional y revocar la sentencia anterior por resultar aplicable la regla jurisprudencial plenaria<sup>94</sup> conforme la cual *es inadmisile la acción de indemnización por daños basados en el accionar ilícito de la Administración si no se cuestiona, dentro del plazo establecido en la LPA, la legitimidad del acto que desestima la pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado*<sup>95</sup>. Como se advertirá, la Procuración entendió que el actor debería haber impugnado, por ilegítimo, el acto de destitución para poder, declarada la ilegitimidad del acto, perseguir los daños. En otras palabras, la Procuración general consideró que se estaba ante un acto administrativo.

Por el contrario, la Corte Suprema –mayoría integrada por los Dres. Lorenzetti, Petracchi, Highton y Argibay- desestimó, por razones formales, el recurso de hecho del Estado Nacional demandado, con lo que quedó convalidado el pago, al actor, de una indemnización por daño moral consistente en salarios caídos desde agosto de 1992 hasta la fecha en que queda firme la sentencia de la Corte Suprema –marzo de 2007-, con más otro tanto en concepto de daño moral<sup>96</sup>, a enjugar por el Estado nacional. Para así resolver consideró que la sentencia anterior –que había acogido el reclamo del actor- contaba con suficientes fundamentos de hecho y de derecho para sustentarla. De la lectura integral

<sup>92</sup> Ver sección 4(iii) de este trabajo.

<sup>93</sup> Cap. V del dictamen del Dr. Bausset.

<sup>94</sup> Por todos, JEANNERET, María de Pérez Cortés. Reflexiones sobre la admisibilidad de la acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del art. 25 de la L. 19549, la legitimidad del acto administrativo que ha desestimado la misma pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado. **Revista de Derecho Administrativo**, Depalma, Buenos Aires, 1990, n. 3, p. 109-120.

<sup>95</sup> Idem nota precedente, con cita del fallo “Pedro Alcántara Díaz Colodrero c/ Banco de la Nación Argentina”, **Fallos**: 319: 1476 (1996), esp. cons. 5°, como de del dictamen de la Procuración General en “Bottaro, Oscar E. c/ EN”, **Fallos**: 327: 2818 (2004). Comentando estos fallos: Caputi, María Claudia – Sacristán, Estela B., “La caducidad del artículo 25 de la ley 19.549, la presunción de legitimidad de los actos administrativos y la seguridad jurídica”, en LL 1997-A, ps. 70/80; Sacristán, Estela B., “Acerca de los actos consentidos”, en LL 2005-C, ps. 12/15.

<sup>96</sup> El detalle surge del cons. 6° de la disidencia, con remisión a fs. 286 vta. y 323vta. del expediente.

de todo el fallo puede inferirse que se estuvo ante un supuesto de responsabilidad del Estado por su actividad ilícita<sup>97</sup> (destitución precedida de difamación radial imputables, ambas a la interventora en funciones; falta de servicio pues el decreto de intervención no habilitaba a la interventora para difamar a los jueces locales al removerlos; daño cierto en la fama del actor; conexión causal), procediendo el pago del daño emergente y del lucro cesante<sup>98</sup>, lo cual se resolvió según se infiere de la lectura de la disidencia.

La disidencia de los Dres. Fayt, Maqueda y Zaffaroni, propició desestimar el agravio del Estado Nacional relativo a la aplicación, al caso, de la LPA (cons. 4°) y se apartó de la solución de la mayoría en punto a la extensión del resarcimiento (cons. 6°) por entender que, con la indemnización, el actor no debía lucrar<sup>99</sup>.

Cabe poner de resalto los elementos, emergentes de este fallo, que interesan de cara a la revisión judicial de los actos de aplicación de la intervención:

1. La mera remoción del actor, como acto de aplicación de los decretos de intervención a Corrientes (241/92 y 1447/92), no constituía una actividad ilícita del órgano intervención. Sin embargo, el actor no demandó por responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima pues entendió que no había sido removido sin más sino que había sido removido con previa difamación radial que había afectado su fama, su honor.
2. Desde esa perspectiva, entiendo que el acto de remoción era ejercicio de las competencias legítimas emergentes de los decretos de intervención 241/92 y 1447/92, pero, al mismo tiempo, el acto de remoción devenía ilegítimo pues se hallaba motivado no exclusivamente en esos decretos sino, también, en las declaraciones radiales anticorrupción de la interventora.
3. En otras palabras, de no haber existido las declaraciones públicas referidas, el acto en sí no hubiera tenido motivación jurídicamente relevante (una remoción inmotivada estaba habilitada por los decretos de intervención federal, pero sólo hubieran generado responsabilidad del Estado por su actividad legítima, lo cual no es el caso).
4. La acusación radial de corrupción o difamación, sumada a la remoción, aparecen como actos coligados en fundada opinión de Massimino<sup>100</sup>, con sustento en la doctrina de Barra<sup>101</sup>. Se puede adherir a su postura si se considera que, tal como fue planteado el caso por el actor, tanto la ofensa al honor como el acto

<sup>97</sup> Coincido, en este punto, con MASSIMINO, Leonardo. **El encuadre...**, p. 1087.

<sup>98</sup> Ampliar, con provecho, en CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 8 ed. Buenos Aires: Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2006. p. 490.

<sup>99</sup> Con cita de "Quelas, José c/ Banco de la Nación Argentina", **Fallos**: 323: 1779 (2000).

<sup>100</sup> MASSIMINO, Leonardo. **El encuadre...**, p. 1090-1091.

<sup>101</sup> BARRA, Rodolfo C. **Los actos administrativos contractuales**: Teoría del acto coligado. Buenos Aires: Ábaco – CUDES, 1989.

de destitución eran mutuamente interdependientes, v.gr., no tenían, a la luz del planteo del caso, vida jurídica propia.

5. Ahora, en mi opinión, se advierte que el acto de remoción tuvo una motivación o fundamentación in aliunde transmitida por radio previamente: “se destituirá a los jueces corruptos”.
6. Entiendo que el decreto de remoción no fue impugnado por el actor aún cuando era un acto inválido por hallarse viciada su motivación en tanto se fundaba en hechos falsos, difamantes, que endilgaban corrupción. Y la determinación de la ilegitimidad de la destitución era un paso previo e ineludible para demandar los daños.

Como se ve, en el caso, el encuadre de los hechos y actos fue diverso, y diversa fue la fuente de responsabilidad pues, para la mayoría, la misma surgió del daño al honor del actor por mediar difamación, careciendo de relevancia jurídica la posterior remoción de cara al régimen de admisibilidad de la acción de daños; en cambio para la disidencia, hubo un acto administrativo carente de nitidez que mal podía acarrear la aplicación de la doctrina “Petracca”. En todo caso, la “remoción de un juez en el marco de acusaciones de corrupción”<sup>102</sup>, en palabras del Superior Tribunal provincial que interviniera en la causa, derribó las estricteces propias del régimen de admisibilidad de la acción por cobro de pesos cuando se demanda al Estado por su actuación ilegítima.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Según la doctrina<sup>103</sup>, existen pluralidad de institutos de defensa del orden constitucional en situaciones de emergencia, incluyendo (i) el estado de asamblea; (ii) la ley marcial; (iii) las facultades extraordinarias; (iv) el estado de sitio; (v) el estado de prevención y de alarma; (vi) el estado de guerra interno; (vii) la revolución. Ciertamente, esta enumeración es ejemplificativa y de la lectura de otros autores -Gelli<sup>104</sup>, Dalla Vía<sup>105</sup>, Barra<sup>106</sup>- surgen otras otras (sección 2).

La declaración de estado de sitio es considerada, por la jurisprudencia, una típica cuestión no justiciable. Mas la revisión judicial de los actos de aplicación se plasma en una jurisprudencial rica en tendencias y matices, ora más activistas, ora más abstencionistas, independientemente, incluso, de la amplitud de la competencia que brinda la ley positiva a efectos de la revisión judicial (sección 3). Por otro lado, las relaciones entre

<sup>102</sup> La expresión corresponde a la sentencia de la Cámara Federal de Corrientes en “Díaz, Lindolfo S. O. c/ Poder Ejecutivo Nacional”, **LL Litoral** 2002, p. 331, en pasaje transcripto en el voto del Presidente del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes en “Pérez Chavez, José O. c/ Estado de la Provincia de Corrientes”, exp. 19610/01, del 24/11/05, publicación *online*.

<sup>103</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V. **Tratado de la ciencia...**, 1953-1960, p. 410.

<sup>104</sup> GELLI, María Angélica. op. loc. cit.

<sup>105</sup> DALLA VÍA, Alberto R. Derecho. op. loc. cit.

<sup>106</sup> BARRA, Rodolfo C. **Tratado...**, 2002, p. 408.

la decisión de intervenir federalmente una provincia, y los actos de aplicación de la misma –v.gr., los actos de aplicación emanados del órgano intervención- ofrecen también una nutrida jurisprudencia en la cual se transita, de la pura irrevisibilidad, a una suerte de limitada revisibilidad (sección 4).

Una muestra jurisprudencial puede ilustrar acerca de aspectos concretos de los actos de aplicación, y, en especial, en punto a la aplicabilidad, a los mismos, del régimen de la LPA, en supuestos en que media intervención federal. Los casos repasados muestran plena susceptibilidad de revisión judicial, así como excepcionamiento, según el encuadre de los hechos, a la doctrina que en el fuero contencioso administrativo federal se conoce como “Petracca” por originarse en el plenario que lleva dicho nombre, cuando median circunstancias consistentes en “remoción de un juez en el marco de acusaciones de corrupción” (sección 5).

Para finalizar, puede tenerse presente que las medidas de emergencia datan de tiempos inmemoriales, y no constituyen, en modo alguno, un conjunto cerrado. Considérese el *iustitium* del Derecho romano, que significaba la suspensión del Derecho, el Derecho “quieto”, o el *senadoconsulto máximo*, enderezado a la salvación de la República romana, o incluso el *tumultus*, recaudo necesario para la declaración de *iustitium*<sup>107</sup>.

Pero más allá de la cantidad de medidas de emergencia o incluso de las adoptadas ante emergencias políticas, puede afirmarse que, hoy, la emergencia no suspende el Derecho, y debería estar enderezada a fortalecerlo. Una vía para ese fortalecimiento es la intervención judicial revisora de los actos de aplicación desde plataformas de tests de razonabilidad coherentes, diáfanos, previsibles<sup>108</sup>. Otro canal para ese fortalecimiento es la intervención judicial que analiza –dentro de los requerimientos sustanciales y procesales- las consecuencias dañosas de los actos de aplicación respectivos entre los particulares. Ello, en el campo de las emergencias políticas repasadas aquí, v.gr., estado de sitio e intervención federal.

## 7. REFERENCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **State of Exception**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

BALBÍN, Carlos F. **Curso de Derecho administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2007.

BARRA, Rodolfo C. **Tratado de Derecho administrativo**. 2 ed. Buenos Aires: Ábaco, 2004.

BARRA, Rodolfo C. **Tratado de Derecho administrativo**. Buenos Aires: Ábaco, 2002.

<sup>107</sup> Ampliar, con provecho, en AGAMBEN, Giorgio. **State of Exception**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005. p. 41.

<sup>108</sup> Por todos, el test de razonabilidad tripartito propuesto por CIANCIARDO, Juan, **El principio de razonabilidad**: Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad. 2 ed. atual. ampl. Buenos Aires: Ábaco, 2008. p. 64.

BARRA, Rodolfo C., **Los actos administrativos contractuales**: Teoría del acto coligado. Buenos Aires: Ábaco – CUDES, 1989.

BIANCHI, Alberto B. **Control de constitucionalidad**. 2 ed. Buenos Aires: Ábaco, 2002.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 8 ed. Buenos Aires: Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2006.

CIANCIARDO, Juan, **El principio de razonabilidad**: Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad. 2 ed. atual. ampl. Buenos Aires: Ábaco, 2008.

DALLA VÍA, Alberto R. **Derecho constitucional**. Colección de análisis jurisprudencial. Buenos Aires: La Ley, 2002.

GELLI, María Angélica. **Constitución de la Nación argentina**. Comentada y concordada. 4 ed. Buenos Aires: La Ley, 2008.

JEANNERET, María de Pérez Cortés. Reflexiones sobre la admisibilidad de la acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del art. 25 de la L. 19549, la legitimidad del acto administrativo que ha desestimado la misma pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado. **Revista de Derecho Administrativo**, Depalma, Buenos Aires, 1990, n. 3.

LINARES QUINTANA, Segundo V. **Tratado de la ciencia del Derecho constitucional argentino y comparado**. 7 Tomos. Buenos Aires: Alfa, 1953-1960.

LINARES QUINTANA, Segundo V. **Tratado de la ciencia del Derecho constitucional**. 2da. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1987.

MAIRAL, Héctor A., **Control judicial de la Administración pública**. Buenos Aires: Depalma, 1984.

MASSIMINO, Leonardo. El encuadre y los alcances de la responsabilidad del Estado por obra del interventor federal en una provincia en un fallo de la Corte Suprema. **Revista de Derecho Administrativo**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

MILLER, Jonathan. Courts and the Creation of a 'Spirit of Moderation': Judicial Protection of Revolutionaries in Argentina, 1863-1929. **Hastings International and Comparative Law Review**, San Francisco, 20 vol, 1997.