

El encuadramiento y los alcances de la responsabilidad del Estado por el obrar del interventor federal en una Provincia en un fallo de la Corte Suprema

Dr. Leonardo Massimino

I. Introducción.

El presente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹ reviste interés desde diversos puntos de vista relacionados al encuadramiento y alcances de la obligación de responder por parte del Estado Nacional por los actos emanados del interventor federal en una Provincia.

En relación al primer aspecto, es de interés analizar la distinta valoración que han merecido los antecedentes del caso y su incidencia para configurar y calificar la responsabilidad del Estado.

En relación a los alcances de la obligación de responder, es interesante analizar el modo en que la el Máximo Tribunal, al ratificar el pronunciamiento de la Cámara Federal de Corrientes, convalida el criterio de reparación integral de los perjuicios derivados de la actividad del Estado.

En cuanto a ambos aspectos, el fallo muestra un ponderable sentido pragmático evitando adentrarse en el análisis de categorías conceptuales – tales como, por ejemplo, las referidas a la tipología, presupuestos y consecuencias de la responsabilidad del Estado- que de haberse realizado, hubieran llevado, quizás, a un pronunciamiento diverso.

II. Los hechos.

El Gobierno Nacional mediante decreto 1447/92², que extendió al Poder Judicial de la Provincia de Corrientes la intervención federal dispuesta por el decreto 241/92³, a efectos de reorganizarlo, declaró en comisión a todos sus integrantes y facultó a la interventora federal (Claudia Bello) para remover y designar magistrados, funcionarios y empleados de aquel Poder del Estado local.

En ese marco, la interventora federal mediante decreto 84/92, dispuso la remoción del cargo al actor que se desempeñaba a cargo del Juzgado de instrucción, acto que no fue impugnado por éste dentro del plazo de caducidad previsto en la Ley 19.549.

Por otra parte, la interventora realizó manifestaciones en medios periodísticos locales sobre su gestión (en las que manifestó públicamente que la justicia

¹ Se trata de la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "Díaz Lindolfo, Saúl Osvaldo c/ Poder Ejecutivo Nacional" con fecha 06/03/2007.

² BO 14/08/1992. ADLA 1992-C, 3104.

³ BO 06/02/1992. ADLA 1992-A, 385.

local se hallaba integrada por magistrados y funcionarios venales y que su tarea como interventora consistía en la moralización del Poder Judicial).

El actor promovió demanda de daños y perjuicios contra el Poder Ejecutivo Nacional por los daños derivados de la remoción de su cargo de juez, la que tuvo acogida favorable en primera instancia.

La demandada se agravió de la responsabilidad atribuida al Estado Nacional y de omitir considerar la extemporaneidad del planteo judicial de la actora. La sentencia de la Cámara Federal, que confirmó el fallo apelado, fue recurrida por el Estado Nacional y convalidada, por la Corte Suprema de Justicia.

III. El encuadramiento de la responsabilidad del Estado y la valoración de los hechos.

Los antecedentes del caso se conforman con dos circunstancias separables, cuya valoración individual o conjunta una de la otra conducirían a soluciones diversas. En efecto, por un lado consta el acto administrativo mediante el cual se dispone la remoción del ex magistrado y, por el otro, las declaraciones públicas de aquélla en medios periodísticos que habrían agraviado al actor.

Para la Cámara Federal de Corrientes, las declaraciones públicas realizadas por la interventora “unidas” a la posterior remoción del actor sin expresión de causa alguna afectaron la honra del demandante. Es decir, la Cámara integra y liga el acto de remoción del magistrado y las declaraciones públicas de la interventora para fundamentar la obligación de responder del Estado nacional.⁴

El dictamen del Procurador subrogante de la Corte Suprema de Justicia, sin referirse a las declaraciones vertidas por la interventora federal, consideró que al no haberse cuestionado judicialmente en el término legal previsto el decreto que destituyó al ex magistrado, no es posible demandar los daños y perjuicios que tal remoción le hubiera ocasionado. Máxime, considerando que el actor reconoció que el objeto de la demanda no consistió en su anulación sino en el resarcimiento por daño moral.⁵

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia parece, en principio, desligar sendos actos y valorar, a los fines de desestimar el remedio federal, únicamente las declaraciones de la interventora federal soslayando, la falta de impugnación del acto de remoción en el plazo legal previsto. Sin embargo, dicha pretensión es sólo aparente pues, si bien por un lado el Máximo Tribunal afirma que los antecedentes del caso ponen en evidencia que el proceso tuvo por objeto la protección del buen nombre del actor contra los hechos y actos de la interventora federal, que lo difamó sin motivo, por el otro afirma, empero, que *“...El acto administrativo en el que se dispuso su remoción sin expresión de*

⁴ En tal sentido, ver especialmente considerando 2 del voto de la mayoría del fallo en comentario.

⁵ El Procurador subrogante de la Corte Suprema se refiere a esta cuestión en el apartado IV de su dictamen de fecha 29 de julio de 2005.

*causa produjo meramente el efecto de materializar la difamación pues, en el contexto de las declaraciones públicas en las que la interventora acababa de manifestar públicamente que todos los jueces provinciales corruptos habrían de ser removidos por la intervención federal, su remoción significó una afectación de la honra del demandante. En otras palabras, de no haber existido las declaraciones públicas referidas, el acto en sí no hubiera tenido alcance difamatorio ...”.*⁶ Es decir, para la Corte Suprema de Justicia, las declaraciones de la interventora federal, por sí solas, no hubieran producido el efecto difamatorio si, al mismo tiempo, no hubiera existido el acto de remoción del ex magistrado que, recordemos, no fue impugnado por éste.

En ese contexto surgen varios interrogantes. En primer lugar, cabe preguntarse si el presente se trata de un caso de responsabilidad del Estado por su obrar lícito o ilícito.

Si bien la Corte Suprema de Justicia omite referirse expresamente al respecto, pareciera encuadrar el caso como un supuesto de responsabilidad del Estado por su obrar ilícito. Ello por cuanto, en primer lugar, afirma que el proceso tuvo por objeto la protección del buen nombre del actor contra los actos de la interventora federal, que lo difamó sin motivo. En segundo lugar, pues, la declaración de inadmisibilidad del recurso extraordinario y quedar firme la sentencia de la Cámara, importó, por un lado, validar el encuadramiento antes señalado por un ejercicio irregular, por imprudente, de las funciones encomendadas del Estado susceptible de confirmar conducta antijurídica necesaria para imputar responsabilidad al Estado Nacional por los daños causados por un funcionario público (art. 1112 CC) y, por el otro, validar el criterio de reparación integral por los perjuicios ocasionados al actor⁷.

También podría argumentarse que la Corte Suprema atribuyó responsabilidad al Estado por actividad lícita. Ello apoyado en que el Máximo Tribunal consideró legítimo el dictado del decreto de remoción del ex magistrado y, al mismo tiempo, validó que se indemnizara a éste. Sin embargo, este enfoque encontraría obstáculo, a mi modo de ver, en el modo en que la Corte fijó los hechos y el alcance amplio de la reparación que se atribuyó al Estado por el obrar de la interventora federal.

En segundo lugar, cabría preguntarse, por vía de hipótesis, si el marco aprehendido conceptualmente por la CSJN con el fin de establecer la obligación de responder del Estado no habría sido la coligación de los distintos actos del Interventor Federal, reasumiendo así la tesis difundida en nuestro medio por Barra⁸ con sustento en los postulados de la doctrina italiana⁹ en

⁶ Al respecto, ver especialmente el considerando 3 in fine del voto de la mayoría del fallo en comentario.

⁷ Al respecto, ver el considerando IV del fallo de la Cámara Federal de Corrientes publicado en La Ley Litoral el 01/01/01, 332.

⁸ BARRA, Rodolfo. C., "Los actos administrativos contractuales. Teoría del acto coligado", Buenos Aires, Ábaco, 1989.

⁹ FRAGOLA, U. "Gli atti amministrativi", ps. 81/83, Nápoles, 1964; GRECO, G., "I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e privato", pág. 677, Milán, 1986.

materia de coligación de los distintos actos que integran el procedimiento contractual. Es decir, si, a partir de este precedente, es posible o no predicar la aplicación del instrumental conceptual de la teoría de los actos coligados, además dentro del procedimiento contractual administrativo, también dentro del análisis de los presupuestos de la responsabilidad del Estado (más precisamente de los hechos que la generan).

Básicamente, la articulación de la teoría referida parte de una concepción del contrato administrativo como un procedimiento¹⁰ que en cuanto tal no constituye un acto complejo sino un complejo de actos¹¹, para luego afirmar que existe una particular relación entre los actos antecedentes y consecuentes integrantes de un mismo procedimiento que impide la consideración aislada de los mismos.

En el plano teórico se trata de una construcción dogmática que, en el contexto de un procedimiento contractual está sujeto a la verificación de, al menos, dos condiciones: a) que se trate de actos administrativos, b) que el acto antecedente tenga al menos "vocación" de causar efectos jurídicos en el acto consecuente.¹²

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, como dijimos, la situación fáctica es diversa pues no se trata de un procedimiento contractual sino analizar si la plataforma fáctica (que se integra, recordemos, con el acto de designación y las declaraciones de la interventora federal), es susceptible o no de generar responsabilidad del Estado.

Teniendo en cuenta la salvedad precedente, cabe analizar la eventual aplicación el Máximo Tribunal de la teoría de los actos coligados al presente caso.

Por lo pronto, cabe examinar los extremos de aplicación de la teoría. ¿Tenemos dos actos administrativos? Pareciera que no, pues, por un lado consta el decreto que dispuso la remoción del ex magistrado (Decreto 84/92) pero, por el otro, las declaraciones públicas de la interventora federal que no revistirían esa calidad¹³. Este último parece, además, haber sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia pues, si tales declaraciones hubieran sido consideradas, en sí mismas, un acto administrativo, el Máximo Tribunal hubiese reprochado la falta de impugnación de tal "acto" en los plazos previstos en la normativa específica, objeción que no se verificó en la especie.

¹⁰ BARRA, Rodolfo. C., "Contrato de obra pública", t. I, p. 216, Ábaco, Buenos Aires, 1984.

¹¹ CASSAGNE, Juan C., Derecho Administrativo, págs. 514 y ss., Tomo II, 7ma edición, Lexis Nexis Abeledo Perrot.

¹² ROSSI, Alejandro, Extensión del alcance de la doctrina de los actos coligados en el ámbito del procedimiento contractual administrativo, en nota del Fallo Brugastro S.A c. Municipalidad de Buenos Aires CNCiv y Com 04/10/96. La Ley 1996-C,6.

¹³ En relación al concepto de acto administrativo ver, entre otros, COMADIRA, Julio R., El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Págs. 5 y ss., La Ley 2003 y CASSAGNE, Juan C., ob. cit. Tomo II, págs. 41 y ss.

Sin perjuicio de lo anterior, ¿se verifica el segundo requisito?, esto es, ¿el acto antecedente tiene al menos "vocación" de causar efectos jurídicos en el acto consecuente?. En principio, no podría decirse que el decreto 84/92 tuviera vocación de causar efectos jurídicos sobre las declaraciones públicas (más aún considerando que la legitimidad del acto fue reconocida por la Corte Suprema y el actor tampoco lo contravirtió). Sin embargo, sí podría sostenerse, como lo hizo la Corte Suprema, "*que de no haber existido las declaraciones públicas referidas, el acto no hubiera tenido alcance difamatorio*". Es decir, aunque no se verifique la coligación propia o típica de la teoría de los actos coligados, es posible afirmar que sendos actos se integran conformando, en conjunto, la circunstancia generadora de responsabilidad del Estado. De allí que, más allá de la similitud aparente del presente caso con aquella teoría, la Corte Suprema atribuyó responsabilidad al Estado considerando un único supuesto generador de responsabilidad que se conforma, a su vez, de sendas circunstancias, en principio inconexas o, al menos, no necesariamente ligadas entre sí.

Por otra parte y como corolario de lo antes señalado, otro modo de resolver el caso sería considerando ambos hechos en forma individual y segmentada, es decir, considerando por un lado las declaraciones públicas de la interventora federal y, por el otro, el decreto de remoción del ex magistrado.

La principal consecuencia de este enfoque es que permitiría analizar, por separado, las implicancias jurídicas que derivarían de cada hecho. En tal sentido y en relación al decreto de remoción del ex juez, dado que no se impugnó el mismo dentro del plazo legal previsto, no sería posible reclamar los daños y perjuicios. Por su parte, para que las declaraciones públicas tuvieran alcance difamatorio, debiera verificarse, respecto de ellas, los presupuestos de responsabilidad exigidos por el Máximo Tribunal, lo que parece no ocurrir en la especie.

En efecto, sería opinable que las declaraciones públicas, del modo en que constan en el fallo en comentario, cumplieran los presupuestos para atribuir responsabilidad al Estado. Ello por cuanto, a mi modo de ver, la generalidad de tales declaraciones en las que no se menciona expresamente al actor obstaría verificar el nexo causal entre ellas y el perjuicio difamatorio salvo, que tales dichos se integren con el decreto de remoción, como lo hizo la Corte Suprema.

En suma y como señalamos al comienzo, la valoración individual o conjunta de los hechos que conforman la plataforma fáctica del caso conducirían a soluciones diversas. En caso de ser considerados en forma individual y dado que se atribuyó responsabilidad al Estado, se habría flexibilizado las pautas referidas al nexo causal. En caso de que sean interpretados en forma conjunta, el Máximo Tribunal integra, a los fines de la conformación del hecho generador de responsabilidad, sendos actos, en principio, inconexos entre sí, pero que valorados en conjunto, producirían la responsabilidad del Estado.

IV. La extensión de la responsabilidad del Estado.

En el apartado precedente señalamos que el criterio amplio con el cual la Corte Suprema dispuso la obligación de responder por parte del Estado Nacional

coadyuva a calificar el presente caso como un supuesto de responsabilidad de aquél por su actividad ilícita.

En efecto, en cuanto a los alcances de la obligación de responder del Estado Nacional, la Corte Suprema de Justicia, avaló, en el caso, el criterio de la reparación integral de los daños ocasionados al ex magistrado con motivo de su remoción, esto es, comprensivo, tanto del daño material como del daño moral¹⁴.

Sin embargo, este tema motivó, justamente, la disidencia en esta sentencia pues la minoría, si bien ratificó que las declaraciones hechas por la interventora ante diversos medios periodísticos locales configuraron un irregular ejercicio de sus funciones sostuvo que, en cambio, la estimación del resarcimiento distó de ser prudencial por lo que debía ser ajustada de modo que mantenga indemne al actor, sin que represente un lucro para él.¹⁵

En concreto, para la minoría, una indemnización consistente en los sueldos que corresponderían al actor desde que fue removido hasta la fecha de la sentencia definitiva en concepto de daño material e igual suma en concepto de daño moral, distaba de ser una ponderación prudencial del daño y no resguardaba los criterios de equidad necesarios frente a un menoscabo como el planteado..

En ese marco y aún en el caso de tratarse de un supuesto de responsabilidad del Estado por su obrar ilícito, se ha sentado un criterio de reparación más amplio que el habitual para tales supuestos. Más aún, como bien lo señala el voto de la minoría, que es doctrina consolidada del Tribunal que una indemnización calculada sobre la base de los haberes dejados de percibir, implica, en la práctica, el reconocimiento de los salarios caídos lo cual es contrario al criterio según el cual no corresponde, como regla, el pago de remuneraciones por funciones no desempeñadas.

Es que, semejante amplitud en el criterio de reparación que surge del voto de la mayoría probablemente supuso que la reparación estaría finalmente en cabeza del patrimonio de la interventora federal ya que, como recordó en el considerando V, que tanto el artículo 90 de la Ley de Contabilidad como el artículo 130 de la Ley 24.156 de Administración financiera establecen que todo funcionario que, por su dolo, culpa o negligencia, cause un daño al Estado está obligado a reparar a éste los perjuicios de tal modo ocasionados.

V. A modo de conclusión.

En todo caso, el fallo en comentario resuelve, a mi modo de ver, con acertado pragmatismo una cuestión de permanente interés para el derecho administrativo, inscribiéndose en la tendencia limitadora de las inmunidades del

¹⁴ En concreto, se dispuso una indemnización consistente en los sueldos que corresponderían al actor desde el día 27 de agosto de 1992 –fecha del decreto- hasta la fecha que quede firme la sentencia de la CSJN, en concepto de daño material e igual suma en concepto de daño moral.

¹⁵ Ver considerandos 5° in fine del voto de la minoría del fallo en comentario.

poder.

FALLO

Texto Completo: Dictamen del Procurador Fiscal Subrogante de la Nación:

Suprema Corte:

I. La Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes, al confirmar el fallo de primera instancia, acogió la acción que promovió el doctor Lindolfo Saúl Díaz contra el Estado Nacional, tendiente a obtener la reparación de los daños y perjuicios que sufrió como consecuencia del decreto 84/92 de la interventora federal en aquella Provincia, mediante el cual se lo destituyó de su cargo de juez de instrucción y correccional de la Quinta Circunscripción Judicial provincial, con asiento en Santo Tomé, decisión adoptada con fundamento en los decretos 1447/92 y 1449/92, del Poder Ejecutivo Nacional. 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, por su parte, designa a Claudia Elena Bello como interventora federal en dicha Provincia (fs. 321/324 de los autos principales, a los que corresponderán las restantes citas).

Para decidir de ese modo, en lo que aquí interesa, los magistrados diferenciaron, a efectos de su control, entre la decisión de intervenir la Provincia — no revisable judicialmente— y los actos emitidos en su consecuencia, entre los que incluyeron al que afectó al actor y que, dijeron, sí pueden ser fiscalizados por los jueces. También recordaron, con cita de jurisprudencia de V.E., que el interventor federal es un representante directo del Presidente de la Nación, que obra en función del país, al efecto de cumplir una ley del Congreso o un decreto del Poder Ejecutivo, sujeto a instrucciones. En tal carácter, no resuelven asuntos provinciales en nombre y representación del Estado local, sino como delegados de la Nación que solo realizan los actos necesarios para asegurar la gestión administrativa del ente intervenido.

En el caso de autos, entendieron que la funcionaria federal, al remover al juez local, estaba cumpliendo una facultad expresamente otorgada por el Poder Ejecutivo Nacional, pero que lo hizo de manera irregular, porque no expresó los motivos que la llevaron a adoptar tal decisión. Esta ausencia o la falta de imputación concreta de algún hecho fundante de la medida, realizada en el marco de una publicitada "campana anticorrupción", constituyeron, a su entender, circunstancias especiales que tiñen de arbitrariedad a la remoción, por violatoria del derecho de defensa del damnificado.

En el mismo sentido, tomaron en cuenta las declaraciones de la interventora en medios de comunicación y consideraron que realizó un "irregular — por imprudente— ejercicio de las funciones encomendadas", susceptible de configurar la conducta antijurídica que requiere el art. 1112 del Código Civil para hacer nacer la responsabilidad del Estado. Finalmente, desestimaron las defensas de falta de impugnación del acto y de extemporaneidad del planteo opuestas por el Estado Nacional y confirmaron lo decidido respecto de la extensión del resarcimiento, pues entendieron que el recurso adolecía de falta de fundamentos sobre los puntos.

II. Disconforme, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 329/345 que, denegado por el a quo a fs. 371/372, dio origen a esta queja.

Señala que el pronunciamiento es arbitrario y vulnera sus derechos y garantías constitucionales (arts. 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional). La arbitrariedad — continúa— se presenta por las contradicciones, imprecisiones y falta de fundamentos que evidencia el fallo.

Concentra sus agravios en que la Cámara no consideró su posición, que sostuvo desde el inicio del pleito, en cuanto a que resulta aplicable al sub lite el precedente de V.E. de Fallos: 319:1780 (causa "Cantos"). De acuerdo con dicha doctrina, los interventores federales, si bien no son funcionarios provinciales, debido al origen de su designación, tienen la facultad de proveer a las necesidades de orden económico, social y administrativo de las provincias, asumiendo un doble carácter de representante ocasional de aquéllas y de delegado del gobierno nacional. Desde esta perspectiva, dice que el decreto de remoción del juez local, dictado por la interventora federal, fue legítimo, en tanto fue realizado en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado Nacional y no fue contrario a las normas provinciales, ya que cumplió con las formalidades propias del orden jurídico local y fue refrendado por el ministro de Gobierno y Justicia de esa Provincia.

También destaca que, al objetar en forma genérica la remoción de jueces por parte de la

Intervención federal, el a quo está cuestionando decisiones de carácter institucional, sobre cuyo acierto o conveniencia no está permitido a los jueces pronunciarse.

Agrega que, aun cuando pudiera atribuirse responsabilidad al Estado Nacional, ello no sucedería en el sub lite porque no se configuran los presupuestos necesarios para su procedencia. En tal sentido, afirma que la remoción es la consecuencia de la intervención federal al Poder Judicial local dispuesta por el Ejecutivo Nacional y, por lo tanto, es un acto legítimo que no imputó en forma personal la comisión de hecho ilícito alguno al actor. La repercusión pública de la intervención en general y la difusión de las medidas tomadas en consecuencia no son responsabilidad del Estado. En este contexto, afirma que no existe nexo de causalidad entre el daño alegado y el acto administrativo al que se pretende imputar como causa eficiente del perjuicio.

Asimismo, entiende que el fallo es autocontradictorio porque, por un lado, manifiesta la innecesariedad de la impugnación del acto ante la atribución de responsabilidad al Estado por su actividad lícita y, por el otro, lo condena con fundamento en normas que rigen los supuestos de un accionar ilícito del Estado, en cuyo caso es imprescindible la solicitud de nulidad del acto para reconocer el resarcimiento.

También expresa que la resolución le agravia en cuanto señala que basta con que la acción no se halle prescripta para reclamar la indemnización. Aduce que, de acuerdo a reiterada doctrina de la Corte Suprema, toda vez que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad — la que solo podría verse afectada por un planteo de nulidad— el requisito de impugnación del acto es imprescindible para generar el derecho al resarcimiento. Afirma que, en este contexto, el actor no ha planteado en ningún momento la nulidad del acto de remoción sino que, más aun, admitió — en el responde de la expresión de agravios— que el decreto 84/92 no le provocó daño alguno. En consecuencia, sostiene que responsabilizar al Estado, por entender el tribunal que la falta de motivo expreso tiñe a la remoción de irregular y que, en tal caso, no es necesaria la impugnación administrativa y judicial del acto para perseguir su ilegitimidad, transforma al fallo en arbitrario.

En cuanto a la denegación del recurso extraordinario, manifiesta que el tribunal se confunde al rechazarlo sólo por no proceder la supuesta arbitrariedad de sentencia, toda vez que no tuvo en cuenta el planteo federal que había considerado examinado y admitido en el considerando del interlocutorio. Reafirma que la cuestión federal en el sub examine está dada por el debate acerca de las facultades de la interventora de una provincia y de la legitimidad o no de un decreto de remoción de un juez dictado por dicha autoridad en ejercicio de la facultad que le fue conferida por el Poder Ejecutivo Nacional.

III. En primer lugar, considero que tanto el agravio relativo a la naturaleza del acto de remoción, con el objeto de establecer si deriva de una facultad de la interventora en su carácter de autoridad local o federal y con ello determinar la posible responsabilidad del Estado Nacional o Provincial, como aquél referido a la aplicabilidad del plazo para demandar al primero por su actividad irregular previsto en la ley 19.549, suscitan cuestión federal suficiente para habilitar la instancia extraordinaria, por lo que el remedio, en dichos aspectos, fue mal denegado y corresponde su admisión formal.

IV. Sentado ello, adelanto que corresponde rechazar el agravio en cuanto al carácter local del acto de remoción del magistrado como fundamento de la falta de responsabilidad del Estado Nacional.

Ello es así, toda vez que si bien este Ministerio Público, en los autos Z.236.L.XL "Zavalía, José Luis c. Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/amparo", al recordar la doctrina de la Corte reseñada en Fallos: 323:711 y sus citas, expuso que debido a que los actos emanados de un interventor no pierden su naturaleza local, su impugnación como contrarios a normas de igual carácter no es de competencia federal, circunstancia que había sido compartida por la Corte cuando se impugnaron actos de suma gravedad como los decretos de un interventor federal de remoción de magistrados locales (conf. dictamen del 17 de julio de 2002 en la Comp.469 L.XXXVIII "Gazzia de Sanz, Adriana Edith c. Estado de la Provincia de Corrientes s/acción contencioso administrativa" y sentencia del 22 de agosto del mismo año), el 21 de septiembre de 2004, al resolver en la citada causa "Zavalía", V.E. entendió que "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 este sentido, dijo "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 pueden 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 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 los impuestos, ni su inversión, ni la ejecución de 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)" (considerando 20).

Sobre esta base, el acto de remoción de un juez, en tanto se trata de una decisión adoptada con fundamento en el decreto 1447/92 del Poder Ejecutivo Nacional, que 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, es un acto de naturaleza federal y no local.

Pues, tal como surge de los fundamentos de V.E. en el precedente en cita, el acto en ciernes es uno de aquéllos necesarios para la consecución de los fines que determinaron la intervención federal (consid. 22). Refuerza esta interpretación la circunstancia de que el Tribunal haya utilizado esta característica para diferenciar qué actos del interventor deben quedar sometidos a la autoridad judicial provincial. Máxime, cuando en autos no se trata de un acto relacionado con las necesidades de orden económico, social y administrativo de la Provincia, a las que aquél debe proveer, sino de una atribución específica en tanto funcionario delegado del Gobierno Federal. V. Ahora bien, atento a la conclusión antedicha, resulta aplicable en la especie la ley 19.549 y, por lo tanto, cabe admitir el agravio del Estado Nacional en cuanto a que el acto no fue impugnado en su legitimidad como para generar el pago de un resarcimiento. Al respecto, cabe señalar que en el precedente de Fallos: 319:1476, la Corte Suprema sostuvo que "...los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que establece el art. 25 de la ley 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado debido a la caducidad operada (doctrina de Fallos: 179:249, especialmente págs. 279/280), razón por la cual, en tal caso, no es admisible la acción por cobro de pesos o el reclamo de los daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la administración. Que dicha conclusión es una consecuencia lógica de la naturaleza accesorio — en el ámbito del derecho administrativo— de pretensiones como las antes indicadas respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12 de la ley 19.549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente..." es decir que "...al no mediar declaración de ilegitimidad no puede haber resarcimiento o pago de suma de dinero alguna pues falta la causa de tales obligaciones". En tales condiciones, al no haberse cuestionado judicialmente en el término legal previsto el decreto que destituyó al ex magistrado de instrucción y correccional de la Quinta Circunscripción Judicial provincial, con asiento en Santo Tomé, ni haberse declarado su ilegitimidad, no es posible demandar el pago de los daños y perjuicios que tal remoción le hubiera ocasionado (conf. arg. dictamen del 16 de septiembre de 2003 en autos B.203, L.XXXVII "Bottaro, Oscar Eduardo c. Estado Nacional (Ministerio de Economía y otro)"). Máxime, cuando en el sub lite la falta de impugnación del acto de remoción no se encuentra controvertida por el actor, quien reconoce que el objeto de la demanda no consiste en su anulación sino en el pago de un resarcimiento por daño moral.

Esta conclusión no se ve desvirtuada por la decisión del 6 de julio de 2004 en la causa "Bottaro" — citada anteriormente— toda vez que, si bien V.E. ratificó como acertada la doctrina

del precedente reseñado en Fallos: 319:1436 en cuanto es inadmisibles la acción de indemnización por daños sin cuestionar dentro del plazo establecido en la ley de procedimientos administrativos la legitimidad del acto que desestima la pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado, también consideró que a pesar de no haberse impugnado el acto (de cesantía) en sede administrativa, aquél se encontraba temporalmente impugnado en sede judicial al no haber transcurrido el plazo de 90 días hábiles judiciales del art. 25 de la ley 19.549, circunstancia que no ocurre en el sub lite donde, no sólo el ex juez — como ya dijera— reconoce su falta de voluntad en impugnar el acto sino que la demanda por el mencionado resarcimiento fue interpuesta al cumplirse los dos años de dictado el acto por el cual fue removido a los fines de interrumpir los plazos de prescripción.

La solución que propicio torna inoficioso el tratamiento de los restantes agravios del quejoso.

VI. Por lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja y revocar la sentencia de fs. 321/324 en lo que fue materia de recurso extraordinario. — Julio 29 de 2005.— Ricardo O. Bausset.

Buenos Aires, marzo 6 de 2007.

CONSIDERANDO: 1º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de la Provincia de Corrientes, al confirmar lo resuelto en la primera instancia, admitió la acción por responsabilidad civil promovida por el actor (ex juez provincial removido por la interventora federal Claudia Bello) y condenó al Estado Nacional a pagar los daños y perjuicios reclamados en aquélla. Contra esta decisión, el demandado interpuso el recurso extraordinario cuya denegación originó esta queja.

2º) Que, como fundamento, el tribunal de alzada señaló que las declaraciones realizadas por la interventora a los diarios "Epoca" y "El Litoral" entre el 13 y el 15 de agosto de 1992 (en las que manifestó públicamente que la justicia local se hallaba integrada por magistrados y funcionarios venales y que su tarea como interventora consistiría en la moralización del Poder Judicial, por lo que éstos habrían de ser removidos — confr. copias a fs. 100 y sgtes. del expediente principal—), unidas a la posterior remoción del actor sin expresión de causa alguna, habían afectado la honra del demandante. En cuanto interesa sostuvo que, al no haberse probado irregularidad alguna imputable al ex magistrado, la conducta de la interventora suscitaba la responsabilidad civil del Estado Nacional en los términos de los arts. 1109 y 1112 del Código Civil, oportunamente invocados en la demanda (confr. fs. 22 vta. del expediente principal).

3º) Que los términos de la demanda, los de su contestación y los de la sentencia apelada ponen en evidencia que el proceso tuvo por objeto la protección del buen nombre del actor contra los hechos y actos de la interventora federal, que lo difamó sin motivo. Por tal razón, son infundados los agravios expresados por el Estado Nacional en el sentido de que el actor debió haber impugnado el decreto 84/92 de la interventora (en el que se dispuso su remoción del cargo de juez de instrucción de Santo Tomé), y que, al no haberse pedido ni declarado la ilegitimidad de dicho acto administrativo, la acción de daños es improcedente. Ello es así porque la impugnación del acto administrativo constituye un requisito para reclamar los daños y perjuicios cuando ese acto declara o crea una situación jurídica cuyas consecuencias el afectado debe previamente hacer cesar pues resultan incompatibles con su pretensión como demandante. En el caso, el ex juez removido no pretende hacer cesar los efectos del decreto 84/92 ni su reincorporación al cargo. El acto administrativo en el que se dispuso su remoción sin expresión de causa produjo meramente el efecto de materializar la difamación pues, en el contexto de las declaraciones públicas en las que la interventora acababa de manifestar públicamente que todos los jueces provinciales corruptos habrían de ser removidos por la intervención federal, su remoción significó una afectación de la honra del demandante. En otras palabras, de no haber existido las declaraciones públicas referidas, el acto en sí no hubiera tenido alcance difamatorio.

4º) Que, en consecuencia, el recurso extraordinario es inadmisibles pues la sentencia apelada cuenta con fundamentos de hecho y de derecho no federal suficientes para sustentarla (confr. fs. 323, segundo párrafo, de los autos principales). Sin perjuicio de ello, cabe recordar que tanto el art. 90 de la Ley de Contabilidad como el art. 130 de la ley 24.156 de Administración Financiera establecen claramente que todo funcionario que, por su dolo, culpa o negligencia, cause un daño al Estado está obligado a reparar a éste los perjuicios de tal modo ocasionados. Por ello, oído el señor Procurador Fiscal subrogante, se desestima la queja. Dése por perdido el depósito cuyo pago fue diferido a fs. 85 vta. Notifíquese, devuélvase los autos principales y archívese la queja. — Ricardo L. Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco. — Carlos S. Fayt (en disidencia). — Enrique S. Petracchi. — Juan C. Maqueda (en disidencia). — E. Raúl Zaffaroni (en disidencia). — Carmen M. Argibay.

Disidencia de los doctores Fayt, Maqueda y Zaffaroni:

CONSIDERANDO: 1°) Que esta Corte comparte y hace suyos la reseña de los antecedentes de la causa, como así también los fundamentos y conclusiones expuestos en el capítulo IV del dictamen que antecede, por lo que remite a ellos, en razón de brevedad.

2°) Que el recurso extraordinario cuya denegación originó la presente queja es formalmente admisible, pues se ha puesto en juego la validez de un acto de índole federal, como es el decreto 84 del 27 de agosto de 1992 dictado por la interventora federal en la Provincia de Corrientes y la decisión ha sido en contra de su validez (art. 14, inc. 1° de la ley 48). Además, en el remedio federal se objeta eficazmente la sentencia en lo que atañe a la cuantía del resarcimiento otorgado al actor, pues el fallo, en este aspecto, carece de la debida fundamentación exigible a las decisiones judiciales.

3°) Que, en efecto, tal como expone el señor Procurador Fiscal subrogante en su dictamen, el decreto 84/92 — mediante el cual la interventora federal dispuso hacer cesar al actor en el cargo de juez provincial— es de naturaleza federal, por constituir un acto dictado con único sustento en los decretos nacionales que facultaron a dicha funcionaria a disponer esa clase de medidas. Y tal acto, además, es susceptible de ser revisado judicialmente (Fallos: 327:3852). Lo expresado supone un cambio de criterio, en esta instancia extraordinaria, con relación a lo resuelto en Fallos: 314:1862 y sus citas — disidencia del juez Fayt— .

4°) Que, en cambio, el Tribunal no comparte lo dicho en el capítulo V del dictamen en cuanto estima que, en la especie, la demanda de daños y perjuicios debió interponerse dentro del plazo previsto en el art. 25 de la ley 19.549, de procedimientos administrativos. En efecto, como se ha señalado en un caso que guarda analogía con el presente "...al carecer de la indispensable nitidez la naturaleza administrativa de la resolución adoptada para separar de su cargo judicial al actor, a los efectos rituales aludidos, no puede exigírsele el empleo de los recursos previstos en el procedimiento administrativo para impugnar los actos que sí la poseen; ni someter la impugnación de la medida a los plazos de caducidad que se han establecido para la revisión judicial de los actos administrativos que no ofrecen dudas en su condición de tales..." (del dictamen del señor Procurador General en la causa publicada en Fallos: 307:1535, al que adhirió el juez Belluscio). Corresponde, pues, remitir a los fundamentos y conclusiones de la mencionada disidencia, en razón de brevedad, y desestimar el agravio del Estado Nacional relativo a la aplicación al caso de la ley 19.549.

5°) Que el decreto 84/92 no contiene en su expresión literal vicio alguno que justifique su invalidación, toda vez que — como se indicó— fue concretamente motivado en la amplia potestad que el gobierno nacional otorgó a la interventora para remover jueces de la provincia; y no hay nada en dicho acto del que pueda derivar un grave menoscabo para la reputación de los afectados (entre ellos, el actor en este juicio). Sin embargo, las declaraciones hechas por la interventora ante diversos medios periodísticos, concernientes tanto al propósito moralizador de su intervención cuanto a la lucha contra la corrupción local, permitieron a la cámara concluir, sin arbitrariedad, que en ese contexto, el acto configuraba un irregular ejercicio — por imprudente— de las funciones encomendadas a la funcionaria, que afectó la defensa en juicio del actor.

6°) Que, en cambio, le asiste razón al Estado Nacional en lo atinente a la estimación del resarcimiento. Una indemnización consistente en "los sueldos que corresponderían al actor desde el día 27 de agosto de 1992 hasta la fecha de quedar firme la presente en concepto de daño material e igual suma en concepto de daño moral" (confr. fs. 286 vta. y 323 vta.) dista de ser una ponderación prudencial del daño inferido y no consulta los criterios de equidad que resultan apropiados cuando se trata de establecer un menoscabo como el planteado por el apelante.

Es doctrina consolidada del Tribunal que una indemnización calculada sobre la base de los haberes dejados de percibir, implica — en la práctica— el reconocimiento de los salarios caídos. Y tal resarcimiento resulta contrario al criterio según el cual no corresponde, como regla, el pago de remuneraciones por funciones no desempeñadas (doctrina de Fallos: 321:2748 y su cita y 324:1860 y sus citas, entre otros), por lo que la reparación establecida deberá proporcionar al damnificado una suma de dinero que no deje indemne a este último, sin que ello represente un lucro que pueda desvirtuar la finalidad de la reparación pretendida (doctrina de Fallos: 323:1779).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal subrogante se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario y, con el alcance señalado, se deja sin efecto la sentencia. Costas por orden. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo

pronunciamiento con arreglo a lo expresado. Agréguese la queja al principal.
Exímese al Estado Nacional de integrar el depósito cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo dispuesto por la acordada 47/91. Notifíquese y, oportunamente, remítase.
— Carlos S. Fayt. — Juan C. Maqueda. — E. Raúl Zaffaroni.