

**EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
POR LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ
Y LA POSIBILIDAD DE LA
INTERVENCION FEDERAL**

*Comunicación del académico correspondiente
Antonio María Hernández en sesión privada
de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
el 22 de junio de 2011*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de agosto de 2011.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2011 / 2012**

Presidente Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSSI
Vicepresidente . . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO
Secretario Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Tesorero Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER
Prosecretario . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS
Protesorero Académico Ing. MANUEL SOLANET

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI	27-11-02	Justo José de Urquiza
Sr. Jorge Emilio GALLARDO.....	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Carlos María BIDEGAIN

Dr. Miguel M. PADILLA

EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA POR LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y LA POSIBILIDAD DE LA INTERVENCION FEDERAL

por el académico correspondiente

DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

I. El Caso “Sosa Eduardo Emilio c. Provincia de Santa Cruz” y el reiterado incumplimiento de sentencias de la CSJN por la demandada

Este caso se originó cuando la Legislatura Provincial de Santa Cruz mediante la Ley N° 2404 de 1995 eliminó el cargo de Procurador General ante el Tribunal Superior de Justicia que ocupaba Eduardo Emilio Sosa y que gozaba de estabilidad según lo dispuesto por la Constitución Provincial.

A partir de allí comenzó una larga batalla judicial de Sosa por lograr su reincorporación al Poder Judicial de la Provincia, que ha durado más de 15 años y que ha implicado actuaciones

ante el Tribunal Superior Provincial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹.

Ante el manifiesto incumplimiento de sucesivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ordenaron la reincorporación de Eduardo Sosa a la Justicia Provincial, por parte del Gobernador de la Provincia de Santa Cruz, el más alto Tribunal de la Nación resolvió con fecha 14 de septiembre de 2010: 1º) ordenar a la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia que se investigue por quien corresponda la posible comisión de un delito de acción pública y 2º) poner en conocimiento del Congreso esta grave situación institucional que afecta los principios federales de nuestro estado constitucional².

Adelantamos nuestra opinión en el sentido que la Corte Suprema de Justicia ha actuado en defensa de sus competencias y de los principios republicanos y federales de nuestra organización constitucional, como más adelante fundamentaremos.

En este primer punto, nos referiremos además al cumplimiento de las sentencias de nuestro más alto Tribunal³. Desafortunadamente,

¹ Para un análisis detallado de este caso, véase María Angélica Gelli, “El ‘Leal acatamiento’ a los fallos de la Corte Suprema y la defensa de los derechos individuales” (en el caso Sosa), publicado en *La Ley Actualidad* del 14 de octubre de 2010, Buenos Aires. También comentó este caso Jorge Reinaldo Vanossi bajo el título “La Corte se pregunta: ‘¿Hasta cuándo Catilina?’”, en *Jurisprudencia Argentina*, del 10 de noviembre de 2010, Buenos Aires. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derecho Humanos fue efectuada en el año 2007 por Eduardo Sosa, con el patrocinio del Dr. Daniel Sabsay y con la participación como co-peticionarios del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

² Esta sentencia es el resultado de un larguísimo trámite judicial donde, pese a las reiteradas órdenes de la Corte Suprema, no se pudo lograr la reincorporación de Sosa, con incumplimientos por parte del Gobernador, de la Legislatura y del propio Tribunal Superior de Justicia local. (Véase el artículo citado de Gelli, en el punto 2: El caso “Sosa”, el reconocimiento de los derechos de éste por parte de la Corte Suprema y la supuesta afectación del federalismo, donde se efectúa un pormenorizado análisis de lo ocurrido, al que remitimos en razón de brevedad).

³ Además de este caso, existen otros incumplimientos de fallos de la Corte Suprema, como los observados en materia de jubilaciones y en materia ambiental y los ocurridos en San Luis, que luego referiremos. A ello se suman los incumplimientos de órdenes judiciales que se han

tunadamente, debemos analizar brevemente esta cuestión, habida cuenta de la notoria falta de calidad institucional que el tema supone, ya que el incumplimiento de sentencias judiciales importa una muy grave anomalía en el funcionamiento del estado de derecho. Pero esto no es nuevo en nuestro país, porque es otra de las pruebas de la anomia que padecemos⁴.

Hay diversos antecedentes al respecto, de los que destacamos el caso “Ponce Carlos Alberto c. Provincia de San Luis - Acción Declarativa de Certeza”, que fuera fallado con fecha 24 de febrero de 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sobre este particular, todos los Ministros, con la excepción de Carmen Argibay, fueron particularmente severos en sus opiniones con respecto a las autoridades Provinciales de San Luis, por sus desobediencias a las resoluciones adoptadas el Tribunal⁵.

Por ello, luego de un análisis detenido de los incumplimientos comprobados de las medidas cautelares dictadas, a través de los distintos procedimientos legislativos y judiciales llevados a cabo por la Provincia, se dejó sin efecto lo actuado en las causas “Gobierno de la Provincia de San Luis c. Municipalidad de San Luis” y “Partido Justicialista - Distrito San Luis c. Municipalidad

producido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con motivo de las ocupaciones de inmuebles y en el marco del conflicto entre los gobiernos Federal y local.

⁴ Véase nuestra obra en coautoría con los Dres. Zovatto y Mora y Araujo, “Encuesta de cultura constitucional: Argentina, una sociedad anómica”, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional e Idea Internacional, en Méjico, 2005.

⁵ Véase Fallo citado, “Ponce Carlos Alberto...”, Voto en mayoría de los Ministros Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton con la concurrencia de Lorenzetti, Considerandos 13º, 14º y 15º, Voto en disidencia parcial del Ministro Fayt, Considerandos 13º a 17º y Voto en disidencia de la Ministra Dra. Argibay, Considerandos 7º a 10º. En el Considerando 13 del Voto mayoritario se expresa: “El Estado de Derecho, el imperio de la ley y el ajuste a las reglas del proceso es lo que permite la solución de los conflictos. Todas estas reglas admitidas en una sociedad madura y civilizada fueron violadas en esta causa por parte de la provincia de San Luis. Los actos realizados revelan el indisimulable objetivo de frustrar el ejercicio por esta Corte de su jurisdicción constitucional, para impedir de ese modo que se preserve la supremacía de la Ley Fundamental, cuyas cláusulas estaban siendo vulneradas por las autoridades provinciales en los términos expresados anteriormente”.

de San Luis”, tramitadas ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de San Luis y “Agente Fiscal N° 1- Solicita declare nulidad s/medidas”, tramitadas ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis. A ello se sumó también la Acordada 433 del 17 de octubre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia.

En este aspecto, se hizo lugar a los reclamos efectuados por la Municipalidad de San Luis y se desarticuló completamente el accionar provincial, que había desconocido la autoridad de la propia Corte Suprema de Justicia en su afán de violar la autonomía municipal⁶.

A diferencia del caso recién mencionado, en que la Corte Suprema de Justicia pudo ejecutar su sentencia en defensa de la supremacía constitucional, aquí en este caso “Sosa” no ha ocurrido lo propio, ya que el Gobierno Provincial de Santa Cruz se ha negado a ello hasta la actualidad. Y aunque nunca anteriormente sus autoridades hicieron referencia alguna a cuestiones de autonomía provincial o de federalismo, ahora han invocado dichas razones para oponerse a las resoluciones del Alto Tribunal⁷, agregando que son de cumplimiento imposible⁸.

⁶ Véase nuestro comentario “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”. *La Ley*, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75 Aniversario, agosto de 2010.

⁷ Véase el artículo antes citado de María Angélica Gelli, donde la prestigiosa autora explica además la competencia de la Corte Suprema para intervenir en estas cuestiones en virtud del recurso extraordinario previsto por la Ley 48, a los fines de preservar la supremacía constitucional del art. 31 de la Carta Magna, frente a la violación de los derechos fundamentales de Sosa. Tal como lo indica Gelli, la introducción de la cuestión del federalismo fue efectuada por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia que comentamos, al poner en conocimiento del Congreso el reiterado incumplimiento de la Provincia. Por su parte ésta recién ahora invoca equivocadamente una supuesta violación de su autonomía, por parte de la sentencia de la Corte. En relación a esto, la autora descalifica otra argumentación esgrimida incluso por autoridades del Poder Ejecutivo federal, que han intentado sostener que se trataba de un conflicto de poderes provinciales, cuya intervención está vedada a la Corte Suprema, luego de la reforma constitucional de 1860. (Cfr. Gelli, art. citado, en el punto 2. El caso “Sosa”, el reconocimiento de los derechos de éste por parte de la Corte Suprema y la supuesta afectación del federalismo).

⁸ Uno de los falsos argumentos utilizados para sostener ello fue que como el cargo de Sosa estaba cubierto por otro funcionario, no se podía reponer a aquél sin violar los derechos de

En su oportunidad calificué la situación institucional como un conflicto de poderes entre las autoridades provinciales y la Corte Suprema de Justicia⁹. Pero en los días posteriores las autoridades provinciales fueron respaldadas por autoridades del Poder Ejecutivo Federal, lo que aumentara la dimensión del conflicto, como es de dominio público¹⁰.

Esta actitud debe contrastarse con la asumida por dos Presidentes de Estados Unidos, en circunstancias similares, cuando dos Gobernadores se negaron a cumplir la célebre sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación a los derechos civiles de los negros en el caso “Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas” de 1954. En relación a esto, el Prof. Juan Vicente Sola recordó en su exposición ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación¹¹, lo ocurrido con los Gobernadores Faubus y Barnett de los estados de Arkansas y de Mississippi, en 1957 y 1962, respectivamente, bajo las Presidencias de Eisenhower y de Kennedy.

éste. Agregamos que esta mención de la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia fue utilizada por los más altos funcionarios del Gobierno Federal y por el Gobernador de Santa Cruz, en distintos medios de prensa, como es de dominio público. Dice al respecto Jorge R. Vanossi: “Considerar que una sentencia de la Corte no se puede cumplir es tan inadmisibles como afirmar que la Constitución encierra en su articulado contenidos que pueden ser contradictorios: el mismo tribunal ha declarado en numerosas oportunidades que la energía de la interpretación vale para superar las apariencias de contradicción; y del mismo modo se puede sostener que corresponde poner el mayor empeño para evitar la anomia del incumplimiento de una sentencia: es imprescindible que los fallos se acaten y, más aún, que se efectivicen, pues el derecho que no se realiza no es derecho (ver la cita de Ihering extraída de La lucha por el derecho, que inserta la Corte Suprema en Fallos 300:1282, caso “Pérez de Smith”).” Cfr. “La Corte se pregunta: “¿Hasta cuándo Catilina?”, artículo citado de Jurisprudencia Argentina.

⁹ En nuestro artículo de opinión titulado “Violación del federalismo”, publicado por La Nación, con fecha 16 de septiembre de 2010.

¹⁰ Recuérdense las declaraciones de Ministros nacionales al respecto y de la propia Presidente, que manifestó que le daría “asilo” al Gobernador Peralta si la Provincia era intervenida, además del acto organizado por el ex Presidente Kirchner en Río Gallegos en apoyo a dicho Gobernador.

¹¹ A la que fuimos convocados con fecha 13 de octubre de 2010 los Profesores Eduardo Barcesat, Félix Lonigro, María Angélica Gelli, Alberto García Lema, Juan Vicente Sola y el suscripto para opinar sobre los proyectos presentados en la Cámara en relación al caso “Sosa” y la Provincia de Santa Cruz.

En el primer caso, el Gobernador Orval Faubus convocó a la Guardia Nacional para impedir que nueve estudiantes negros pudieran ingresar a una escuela secundaria de Little Rock a la que asistían sólo blancos, pese a que había recibido la orden en tal sentido de un Juez Federal de conformidad con el fallo de la Corte antes citado. Ante ello, y no obstante las movilizaciones en apoyo al Gobernador, el Presidente dispuso por una orden ejecutiva que la División Aerotransportada 101 del Ejército proteja a los estudiantes negros en su incorporación al colegio, en cumplimiento de la sentencia judicial. Cuando la cuestión llegó a la Corte Suprema, en el caso “Cooper vs. Aaron”¹², se afirmó que cuando un funcionario público como el Gobernador Faubus tomó juramento de cumplir la Constitución, ello importaba la obligación de aplicar las decisiones de la Corte Suprema.

En el segundo caso, el Gobernador de Mississippi Ross R. Barnett impidió el ingreso de James Meredith a la Universidad de dicho Estado, pese a que la Justicia lo había ordenado. Recién pudo inscribirse el alumno cuando fue acompañado por policías federales con fecha 30 de septiembre de 1962, lo que originó graves disturbios que causaron 2 muertos y decenas de heridos.

¹² 1 US 358 de 1958. En este caso también la Corte Suprema reivindicó su carácter de intérprete final de la Constitución, lo que ha motivado una importante discusión en la doctrina constitucional norteamericana. Sin detenernos en la cuestión, recordamos la opinión de Tribe al respecto, donde sostiene que no debe hacerse una lectura literal de este fallo, ya que el mismo –además de *Marbury v. Madison*– es consistente con otro: *Katzenbach v. Morgan* y que no obstante el crecimiento del poder judicial federal, por el carácter democrático de la Constitución, también los otros poderes del Gobierno Federal o los Estados pueden tener la última palabra en el debate constitucional. Dice al respecto el renombrado Profesor de Harvard: “In summary: *Cooper v. Aaron* need not bear as literal a reading as some might accord it. Properly understood, both *Cooper and Marbury v. Madison* are consistent with *Katzenbach v. Morgan*. And it is clear that, despite the growth of federal judicial power, the Constitution remains in significant degree a democratic document –not only written, ratified and amended through essentially democratic processes but indeed open to any given time to competing interpretations limited only by the values which inform the Constitution’s provisions themselves, and by the complex political processes that the Constitution creates– processes which on various occasions give the Supreme Court, Congress, the President, or the States, the last word in constitutional debate”. (Cfr. Laurence H. Tribe, “*American Constitutional Law*”, second Edition, Mineola, New York, The Foundation Press, Inc., 1988, págs. 41 y 42).

Ante la situación, el Presidente Kennedy ordenó la intervención del Ejército, que aseguró el inicio de las clases de Meredith al día siguiente.

Quedó claro en consecuencia, que el Poder Ejecutivo Federal colaboró con el Poder Judicial en el cumplimiento de las sentencias, ante la actitud negativa de los Gobernadores. En definitiva, primó la defensa de las instituciones republicanas y constitucionales.

Exactamente lo contrario de lo que ha ocurrido aquí en este caso de la Provincia de Santa Cruz, en el que la Presidencia no sólo no ha apoyado a la Corte Suprema, sino al Gobierno Provincial que incumple sus sentencias, con lo que ha profundizado el conflicto institucional y las severas lesiones al estado de derecho y al federalismo argentinos. Ello también explica la resolución de la Corte Suprema de recurrir al otro Poder del Gobierno Federal, o sea el Congreso, para que actúe en esta grave situación institucional.

II. La posibilidad de la intervención federal por el Congreso y sus fundamentos constitucionales

Corresponde seguidamente observar los fundamentos que ha tenido nuestra Corte Suprema para poner en conocimiento del Congreso estos hechos, a los fines del análisis de la posibilidad de la intervención federal a la Provincia de Santa Cruz.

En el Considerando 7 de la Sentencia, el Alto Tribunal sostuvo:

“corresponde al Congreso Nacional asegurar, proteger y vigilar la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias, dentro de la unidad coherente del estado federal (artículos 5 y 75, inc. 31). En ese sentido, el incumplimiento

por parte de la provincia de Santa Cruz de una sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación constituye un desconocimiento del principio de división de poderes que las provincias se han comprometido a garantizar (artículos 5, 116 y 117 de la Constitución Nacional), a la par que afecta la relación de subordinación propia del federalismo al que deben sujetarse todas las provincias argentinas cuando reciben un mandato del poder federal de la República (Bidart Campos, Germán, Manual de la Constitución Reformada, Ediar, 1998, Tomo I, p. 462). La Constitución Nacional autoriza al Congreso de la Nación a garantizar la forma republicana de gobierno (artículos 6 y 75, inc. 31), que se vería privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que el texto constitucional reconoce a esta Corte para la resolución de las controversias con carácter final, quedando desquiciadas las funciones estatales, con el consiguiente desamparo de las garantías constitucionales”¹³.

Tal vez la importancia y trascendencia de la cuestión hubiera merecido un más extenso, claro y exhaustivo desarrollo de argumentos por parte del más Alto Tribunal. Pero tal como dice Gelli, “Esas breves consideraciones dicen mucho”. Y agrega: “Se hacen cargo de una responsabilidad institucional propia y comprometen al Congreso a actuar en consecuencia de los deberes que ese otro poder del Estado tiene en orden a preservar el sistema de gobierno y de Estado en la República Argentina. Los artículos citados por la Corte, refieren a las atribuciones y deberes que la autonomía impone a las provincias (Art. 5); a la atribución del Congreso para disponer eventuales intervenciones federales (Art. 75, inc. 31); a las atribuciones de la Corte Suprema y de los tribunales anteriores a ella (Art. 116 y 117) y a las causales de intervención federal en las provincias (Art. 6°).

¹³ Cfr. “Sosa, Eduardo Emilio c/Provincia de Santa Cruz”. C.S. S. 2083. XLI (14/9/2010). Decisión unánime de los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay.

La Corte Suprema no mencionó expresamente el Art. 31 de la Constitución Nacional pero, según lo interpreto, el Tribunal aludió de manera implícita a esta norma al sostener que “...el incumplimiento por parte de la provincia de Santa Cruz de una sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación constituye un desconocimiento del principio de división de poderes que las provincias se han comprometido a garantizar”. En este párrafo anida la defensa de la *división de poderes federal*, entre el gobierno central del que la Corte Suprema forma parte, y las provincias federadas. Por otra parte, el Art. 31 constituye uno de los pilares de recurso extraordinario federal –herramienta procesal de resguardo del federalismo, en la primera etapa del control de constitucionalidad en Argentina– según la reglamentación efectuada por el Congreso de la Nación al sancionar la ley 48”¹⁴.

Por nuestra parte, y para no reiterar conceptos y normas citadas, expresamos que en el Considerando expuesto y en la opinión respectiva de María Angélica Gelli, reside la fundamentación constitucional sintética sobre la posibilidad de la intervención federal a la Provincia de Santa Cruz, por el grave incumplimiento de las sucesivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

Sin extendernos en todos los aspectos comprendidos en la cuestión¹⁵, no nos caben dudas que el accionar de las autoridades provinciales, –con el apoyo de la Presidencia actual y la anterior¹⁶–, han violado principios y normas del sistema republicano y

¹⁴ Véase María Angélica Gelli, obr. cit., punto 4: “La colaboración entre poderes y la hora del Congreso.”

¹⁵ Por la brevedad de esta publicación, que nos impide tratar en toda su profundidad temas de gran importancia, vinculados con la teoría del federalismo, para lo cual remitimos a nuestros libros “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, especialmente en sus Caps. I sobre “Los sistemas políticos federales” y VIII sobre “Presidencialismo y Federalismo en la República Argentina” y “Las emergencias y el orden constitucional”, 1ª. Ed., Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002 y 2ª. Ed., UNAM y Rubinzal-Culzoni, Méjico, 2003, en lo relativo a la intervención federal.

¹⁶ Debe recordarse que el Gobernador que impulsó la remoción inconstitucional de Sosa fue Néstor Carlos Kirchner, reelecto en varias oportunidades y luego electo Presidente, con lo que mantuvo su influencia sobre el gobierno provincial de Santa Cruz.

federal, categóricamente establecidos en los arts. 1, 5, 6, 31 y concordantes de la Constitución Nacional, que habilitan al Congreso a la intervención federal del art. 6.

Entre los requisitos que las Provincias deben cumplir al sancionar sus propias Constituciones, para gozar y ejercitar sus instituciones, se destacan los del art. 5º de la Ley Suprema, que establece: "...bajo el sistema representativo y republicano; de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria". Y seguidamente se indica: "Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

No puede tampoco olvidarse, que otro de los requisitos es el respeto a la supremacía de la Constitución federal, tal como lo indica el art. 31 de la Ley Suprema¹⁷.

Cuando una Provincia no respeta esas bases supremas del régimen federal, puede ser intervenida según lo dispuesto por el art. 6, que menciona como la primera de las cuatro causales, la de "garantizar la forma republicana de gobierno". El órgano habilitado para declarar la intervención federal es el Congreso, según lo dispuesto por el art. 75 inc. 31 de la Ley Suprema¹⁸.

¹⁷ Insistimos en que la supremacía es de la Constitución Nacional, lo que no implica una interpretación de tipo unitarizante que subordina los poderes provinciales y municipales al Gobierno Federal. (Cfr. Antonio María Hernández, "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", obr. cit., Cap. VI, "Las competencias en la federación argentina").

¹⁸ Esta norma fue incorporada en la gran reforma constitucional de 1994, a los fines del cumplimiento de tres de sus principales ideas fuerza como fueron la profundización del federalismo y de la descentralización del poder, el fortalecimiento del Congreso y la atenuación del hiperpresidencialismo. Como se sabe, en nuestra dolorosa historia institucional, hemos tenido 174 intervenciones federales a las provincias, que en 2/3 partes de casos, fueron efectuadas por simple Decreto del Poder Ejecutivo. Ahora, por el contrario, se prescribe que en el Congreso reside esencialmente dicha facultad. (Véanse al respecto nuestras siguientes obras: "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", Cap. III "El federalismo en la reforma constitucional de 1994", punto 4, La intervención federal, pág. 68, y Cap. VIII "Sobre presidencialismo y federalismo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009; "Las emergencias y el orden constitucional", 1ª. Ed., Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002 y 2ª. Ed., UNAM y Rubinzal-Culzoni, Mexico, 2003 y "Balance de la reforma constitucional de 1994", La Ley, Buenos Aires, 24 de agosto de 2009).

La intervención federal del art. 6, fue prevista para situaciones extraordinarias, de verdadera emergencia institucional, cuando se afectaren los principios esenciales de esta forma de estado, que comporta la coexistencia de diversos órdenes gubernamentales¹⁹.

Este remedio político extremo, de claro sentido tuitivo de la federación como pacto de unión, faculta excepcionalmente al Gobierno Federal a intervenir en las Provincias, para garantizar la plena vigencia de sus instituciones, dentro de los grandes principios de la federación, fijados en la Constitución Nacional. Siendo la intervención federal un instituto de emergencia, su utilización debe ser de carácter excepcional, temporaria y de alcances restrictivos²⁰.

En cuanto al “sistema republicano”, como causal de intervención, debemos aclarar que debe interpretarse en su sentido más amplio, pues comprende no sólo lo estrictamente lo considerado como “republicano”, o sea la división y equilibrio de los poderes, el gobierno del pueblo, la vigencia de la libertad y la igualdad, la libertad de prensa, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la publicidad de los actos de gobierno, —entre otros aspectos—, sino también el cumplimiento de los requisitos antes citados de los artículos 5 y 31 de la Constitución Nacional. Esto último importa el respeto de los principios y valores de la forma de estado federal, que como bien se ha definido es una “unión indestructible de estados indestructibles”²¹, en base a un “pactum foederis”, que exige

¹⁹ El federalismo es una forma de estado compleja que comporta la coexistencia de diversos órdenes gubernamentales en un mismo territorio y que además tiene entre sus objetivos asegurar la unión de lo diverso, lo que importa el doble propósito de respetar ambos elementos. (Cfr. Antonio María Hernández, “Federalismo y constitucionalismo provincial”, obr. cit., Cap. I sobre “Los sistemas políticos federales”, punto I.3: Federalismo: unión y diversidad).

²⁰ Para un análisis de estas cuestiones nos remitimos a nuestra obra ya citada “Las emergencias y el orden constitucional”.

²¹ Como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en el célebre caso “Texas v. White”, fallado luego de la Guerra de Secesión, donde triunfara el Norte antiesclavista liderado por el Presidente Lincoln y que fuera seguido por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia.

una cierta “lealtad” para el gobierno compartido por parte de los diversos órdenes estatales, bajo el imperio de una Constitución²².

Para comprender la inescindible relación entre los principios y valores republicanos y federales, es conveniente recordar a James Madison, el más importante de los constituyentes de Filadelfia, en los “Federalist Papers”²³. Allí sostuvo que la república federal significaba una doble garantía para la libertad y derechos de los ciudadanos, pues por una parte se limitaba el poder por los controles entre los diversos órdenes gubernamentales y se impedía el peligro de las facciones y por la otra, mediante el federalismo, se ampliaba además la participación popular en las distintas esferas de gobierno: federal y estatales²⁴.

Hemos oportunamente afirmado por nuestra parte que hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder²⁵.

²² Véanse las distintas definiciones de federalismo como forma de Estado y sus elementos distintivos en nuestra obra citada “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Cap. I “Sistemas políticos federales”, punto 7 sobre “Conceptos y características esenciales de los Estados Federales”, págs. 14/16, donde citamos a Alexander Hamilton, Karl Loewenstein, Daniel Elazar, John Kincaid, Ronald Watts y Segundo Linares Quintana. Por su parte han destacado la relación entre Constitución y Federalismo autores como Carl Friedrich, Kenneth Wheare, y Daniel Elazar, entre otros. (Cfr. “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, obr. cit., Cap. I, Punto 3 sobre “Federalismo, República, Constitución y Democracia”, págs. 6/8).

²³ Los “Federalist Papers” constituyeron la primera exposición sobre el federalismo como nueva forma de gobierno y de estado, con una clara concepción liberal de división y limitación de los poderes dentro del Estado y de afirmación de los derechos de los ciudadanos. La influencia de esta obra ha sido fundamental en la historia del pensamiento político y constitucional universal y también nos alcanzó, a través de Alberdi y por su intermedio, de los constituyentes de 1853, que nos legaron la constitución histórica. Pudo además ser conocida por otros precursores de la idea federal, como José Gervasio de Artigas y Manuel Dorrego.

²⁴ Cfr. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, “The Federalist Papers”, Editado por Clinton Rossiter con Introducción y notas de Charles R. Kesler, , A Signet Classic, New York, New York, 2003, artículos N° 10 y 51, de James Madison, donde está expuesto lo que se ha denominado como “democracia madisoniana”.

²⁵ Véase “A Global Dialogue on Federalism”-Volume 3, “Legislative, Executive and Judicial Governance in federal countries”, Edited by Katy Le Roy and Cheryl Saunders, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies, McGill-Queen’s

Esta línea de pensamiento también sirve para observar la estrecha vinculación entre los dos primeros requisitos del art. 5: el sistema representativo y republicano y la conformidad con las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional, con la idea y garantía federal expresada en el art. 6 y especialmente en la primera causal de intervención.

Y con respecto a ésta, o sea para “garantizar la forma republicana de gobierno”, precisamos que este amplio concepto comprende como lo anticipamos, la división y equilibrio de los poderes. Pero no se trata solamente de la división horizontal de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) del orden estrictamente provincial. También aquí el concepto es amplio y abarca a la división vertical del poder, propia del estado federal y aun a la división entre poder constituyente y poder constituido.

Deteniéndonos en la división vertical, recordamos anteriormente a Madison y ahora a Loewenstein²⁶, que analizó los controles horizontales y los verticales del poder, incluyendo entre éstos al federalismo, por “el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el estado miembro, y a la inversa”.

Más recientemente, Tribe ha destacado el carácter dual de estos modelos de poder separados y divididos, pues a través de ambos (legislativo-ejecutivo y judicial por un lado y federal-estatal por el otro) y con interdependencia institucional, es como mejor se

University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2006, Republic of Argentina, Antonio M. Hernández, pág. 7 y sgts. También allí reflexionamos sobre la cuestión en relación a nuestro país, poniendo de relieve el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y por tanto, de las instituciones republicanas y federales. El problema central a nuestro juicio es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En consecuencia, son el Presidente y los Gobernadores los reales detentadores del poder político. Pero a ello se agrega el predominio del Presidente y del gobierno nacional sobre los Gobernadores y las Provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales (pág. 31).

²⁶ Karl Loewenstein, “Teoría de la Constitución”, Editorial Ariel, Barcelona, 1982.

sintetiza la idea americana de proteger la libertad fragmentando el poder²⁷. Y en torno a esto último, el constitucionalista de Harvard cita un voto del Justice Scalia, sobre la importancia central de la dispersión del poder en el esquema de formación de un gobierno con poder suficiente para cumplir los propósitos fijados en el Preámbulo de la Constitución, para asegurar las bendiciones de la libertad, en lugar de un uso tiránico del poder²⁸.

En el caso “Sosa” que analizamos, es evidente que existe un conflicto de poderes entre las autoridades legislativas y ejecutiva de la Provincia de Santa Cruz con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por el incumplimiento reiterado de sus sentencias.

La Corte Suprema de Justicia es la cabeza de uno de los tres altos poderes del Gobierno Federal y es elemental en un sistema republicano que sus sentencias se cumplan²⁹. Por otra parte, es indiscutible la competencia del Alto Tribunal en materia federal,

²⁷ Laurence H. Tribe, obr. cit., Cap. II The model of separated and divides Powers, pág. 20, donde el autor expresa: “...Thus, along both dimensions, that of federalism as well as that of separation of powers, it is institutional interdependence rather than functional independence that best summarizes the American idea of protecting liberty by fragmenting power”.

²⁸ El Justice Scalia sostuvo en su Voto en el caso “Young v. United States ex rel. Vuitton et Fils S.A.”, 107 S.Ct. 2124 (1987): “...Such dispersion of power was central to the scheme of forming a government with enough power to serve the expansive purposes set forth in the Preamble of the Constitution, yet one that would “secure the blessings of liberty” rather than use its power tyrannically”. (Cfr. Laurence H. Tribe, obr. Cit. pág. 20, nota 10).

²⁹ Para un amplio análisis de la importancia institucional de la Corte Suprema en el sistema federal argentino, véase a Segundo V. Linares Quintana, “Tratado de la Ciencia del derecho constitucional”, Alfa, Buenos Aires, 1963, Tomo IX, págs. 441 y sgts. Allí constan las opiniones de juristas y hombres de Estado como Alexander Hamilton, Domingo Faustino Sarmiento, Dalmacio Vélez Sársfield, Joaquín V. González y José Manuel Estrada, entre otros. Por otra parte, es incuestionable la trascendencia del rol que cumplen las Cortes Supremas o Cortes Constitucionales en los distintos regímenes federales, como se observa en el derecho comparado. En referencia concreta a la intervención federal, Juan Vicente Sola –en la antes mencionada Reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación–, recordó la distinción efectuada por Rafael Bielsa (en su obra Derecho Constitucional, 3^a. Ed., pág. 605) entre las de tipo: a) política, ejercida por el Congreso y excepcionalmente por el Presidente, de acuerdo al art. 6, y b) jurisdiccional, cuando la Corte Suprema examina la constitucionalidad de la legislación local para asegurar el imperio de la Ley Suprema Federal. Y por eso, agregamos nosotros, el jurista rosarino consideraba a la Corte Suprema como el más “nacional” de los poderes.

según lo dispuesto por los arts. 116 y 117 de la Ley Suprema, que por cierto obliga a las Provincias³⁰.

En este caso concreto, el incumplimiento de las sentencias de la Corte también implican un desconocimiento del art. 31 de la Constitución Nacional, que ha establecido la supremacía del ordenamiento federal, con sus principios y normas. En consecuencia, esto implica que se ha afectado la forma republicana de gobierno y la forma federal de Estado, por parte del Gobierno Provincial.

Asimismo, se han incumplido los dos requisitos del art. 5: el del sistema republicano, porque se desconoció la estabilidad constitucional de un alto funcionario judicial como Sosa, lo que afectó la independencia del Poder Judicial Provincial; y la conformidad con las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional, ya que se violaron los derechos constitucionales de Eduardo Sosa a permanecer en su cargo, tal como fuera reconocido por fallos de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación e incluso del Tribunal Superior de la Provincia.

En definitiva, consideramos que la gravedad institucional de los hechos producidos por el Gobierno Provincial, indican el desconocimiento de la forma republicana de gobierno y de principios y normas del régimen federal, que obligan a la intervención federal prevista en el art. 6 para garantizar su vigencia, por parte del Congreso de la Nación y por los fundamentos constitucionales expresados³¹.

³⁰ Muy tempranamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia norteamericana se estableció que sus fallos podían obligar en materia federal a los Estados de la Unión, en el caso “Martin v. Hunter’s Lessee” (14, U.S. 304), fallado en 1816, con la redacción del Justice Joseph Story.

³¹ Tal como lo expresamos en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, en la reunión respectiva y en el artículo de opinión en La Nación, antes citados. También defendieron en aquella oportunidad la intervención federal a la Provincia, los Profesores Alberto García Lema, María Angélica Gelli y Juan Vicente Sola, con sólida fundamentación. El primero de ellos, –con quien tuvimos el honor de integrar la Convención Nacional Constituyente de 1994-, dijo además que la ley de intervención federal no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo.

III. Los proyectos de intervención federal a Santa Cruz

En la Cámara de Diputados de la Nación fueron presentados tres Proyectos de Leyes que disponen la intervención federal a la provincia de Santa Cruz por los hechos que analizamos, en virtud de lo dispuesto por el art. 6 de la Constitución, para garantizar la forma republicana de gobierno. Los mismos están en tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales.

El primero de ellos fue el N° 6753 del 14 de septiembre de 2010, de autoría de los Diputados Gerardo Milman y Margarita Stolbizer, dispone la caducidad de los mandatos del Gobernador y Vicegobernador (art. 3), un plazo máximo de 90 días de la intervención (art. 5) y convocatoria a elecciones dentro de los 60 días de asumidas sus funciones por el Interventor (art. 5).

El segundo, N° 6772 del 15 de septiembre de 2010, de autoría de los Diputados Oscar Aguad, Ricardo Gil Lavedra y otros miembros del Bloque de la UCR, establece la intervención federal con los estrictos alcances establecidos (art. 1), para remover de su cargo al actual Agente Fiscal de la Provincia Dr. Claudio R. Espinosa y reponer en esas funciones al Dr. Eduardo Emilio Sosa (art. 2), lo que será garantizado por el Procurador General de la Nación (art. 3).

El tercer proyecto, N° 6780 del 15 de septiembre de 2010, de autoría de la Diputada Laura Alonso, declara alterada la forma republicana de gobierno en la Provincia (art. 1) y dispone la intervención federal del Poder Ejecutivo por 5 días para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Suprema.

También fue presentado un Proyecto de Resolución, N° 6925, de autoría de los Diputados Blanca Blanco de Peralta, Patricia Fadel y de otros miembros del Frente para la Victoria, que dispone: “Mantener su preocupación por la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en los autos

“Sosa Eduardo Emilio c. Provincia de Santa Cruz s/ Recurso de Hecho” de fecha 14 de septiembre de 2010 y rechazar todo planteo o solicitud de intervención federal de la Provincia de Santa Cruz en relación a los autos citados” (art. 1).

En los fundamentos de este proyecto se hace referencia a la “imposibilidad de cumplimiento de lo exigido por la Corte Suprema”, recordándose lo que había sostenido oportunamente el Tribunal Superior de Justicia provincial, que dispuso la sustitución de la reincorporación de Sosa por una indemnización, pues no se podían retrotraer las cosas al momento en que se dictó la Ley 2404. Y posteriormente se menciona la opinión del Gobernador, que sostuvo que no podía avasallar las atribuciones legislativas en el régimen de nombramiento de los funcionarios judiciales y que la Legislatura no había dado tratamiento a su pedido de cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Luego se indica que no está afectado el funcionamiento de las instituciones provinciales por el caso Sosa y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha efectuado actos fuera de su competencia, pues no puede intervenir en conflictos de poder provinciales, de acuerdo a la reforma de 1860³². Por consiguiente, se acusa a la Corte Suprema de violar el régimen federal argentino³³. Asimismo se citan fallos de dicho Tribunal y otras opiniones para rechazar la posibilidad de la intervención federal a la Provincia.

³² Este tema fue especialmente analizado por María Angélica Gelli en su trabajo antes citado. Por nuestra parte, creemos que dicha reforma de 1860 con criterio descentralizador modificó acertadamente la competencia que el texto originario de 1853 acordaba a la Corte Suprema para resolver los conflictos internos provinciales, como también la competencia del Congreso para revisar las Constituciones Provinciales o efectuar el juicio político a los Gobernadores. (Cfr. nuestra obra citada “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Cap. II “El federalismo argentino y sus orígenes”, punto 3, “El federalismo en la reforma de 1860”, págs. 40 y sgts.). En este caso no se trata de un conflicto de poderes en la Provincia, sino de las autoridades provinciales con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como lo hemos sostenido reiteradamente.

³³ Dice textualmente el Proyecto en sus Fundamentos: “...La Excm. Corte se está inmiscuyendo en una cuestión sobre la cual no tiene jurisdicción e invadiendo la esfera de actuación propia de la Provincia de Santa Cruz en violación al régimen federal de gobierno”.

IV. Nuestra propuesta de intervención federal y de reglamentación del art. 6 de la Constitución Nacional

Por nuestra parte, y como lo propusimos en la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación antes citada del 13 de octubre de 2009, el Congreso debe: 1) declarar la intervención federal “mediadora” para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema y sólo ante el fracaso de la misma, disponer la intervención a los Poderes Ejecutivo y Legislativo provinciales, con las modalidades que se expresarán y 2) sancionar posteriormente una ley reglamentaria de la intervención federal prevista en el art. 6 de la Constitución Nacional.

IV.1. Nuestra propuesta de intervención federal a la Provincia de Santa Cruz

Tal como lo sostuvimos, la intervención federal es un instituto de emergencia, al cual se deben aplicar las pautas de limitación y control de las mismas³⁴ y sin olvidar que la autonomía de las provincias es consustancial a nuestra federación, por lo que cualquier afectación debe ser de carácter excepcional, temporaria y de alcances restrictivos³⁵.

Por ello consideramos que la intervención federal en la Provincia de Santa Cruz debe ser “mediadora”. Esto significa volver a una práctica institucional que fue utilizada en las primeras dé-

³⁴ Que de manera general señaló hace décadas Germán Bidart Campos, en su “Manual de Derecho Constitucional Argentino”, Ediar, Buenos Aires, 1972, págs. 166/7).

³⁵ En nuestro artículo “Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del interventor federal”, Suplemento La Ley, Constitucional, Buenos Aires, 22 de agosto de 2006, pág. 64, también reproducido como Cap. XVI de nuestra obra citada “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”. Además véase nuestra obra ya citada, “Las emergencias y el orden constitucional”, en sus dos ediciones, en lo relativo a la intervenciones federales.

cadadas de nuestra vida constitucional y que consistía en el envío de representantes del Gobierno Federal que tenían la misión de resolver los problemas planteados, sin sustituir a las autoridades provinciales electas por el pueblo³⁶.

La misión mediadora del Interventor Federal ante el Gobernador y la Legislatura debe procurar a la brevedad posible el cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, que ordenan la reincorporación de Eduardo Sosa en su cargo de Procurador General. Para ello es necesaria la sanción de la legislación respectiva por parte de la Legislatura, pues dicho cargo fue suprimido por ella y luego efectuarse la designación pertinente por parte de las autoridades provinciales. Creemos que el plazo de esta intervención no debería exceder los 30 días, pues para nosotros ello es más que suficiente para implementar la solución ordenada por la Corte Suprema, que requiere esencialmente el cambio de actitud por parte del oficialismo gobernante en la Provincia.

Si esa mediación fracasase, pues el Gobernador y la mayoría legislativa oficialista insistiesen en el incumplimiento, el Congreso no tendría otro camino que disponer la intervención federal sustitutiva del Ejecutivo y del Legislativo, para garantizar la forma republicana de gobierno y obedecer a la Corte Suprema de Justicia. Ello podría hacerse con dos variantes: o una intervención sustitutiva transitoria de 15 días, para que el Interventor Federal cumpla con la reincorporación de Sosa, sin perjuicio de que luego continúen las autoridades provinciales en el ejercicio de sus car-

³⁶ Juan Vicente Sola, en su obra "Intervención federal en las Provincias", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982, recuerda que dicha práctica rigió hasta 1883, en que por Ley N° 1.282 de intervención federal en la Provincia de Santiago del Estero, se dispuso por primera vez la sustitución o suplantación parcial de las autoridades provinciales. Y señala que la sustitución o suplantación por el Interventor Federal de los tres poderes provinciales ocurrió por vez primera en 1904, mediante la Ley N° 4.307 de intervención a la Provincia de San Luis. En nuestro Proyecto de Ley de Régimen para la intervención federal a las Provincias, presentado el 3 de junio de 1992, Expte. 1.019-D-92, en nuestro carácter de Diputado de la Nación, destinamos el Título II, a la regulación de la Intervención mediadora. (Cfr. Antonio María Hernández, "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", obr. cit., Apéndice III, donde se transcribe el proyecto, págs. 519 y sgts.).

gos, como antes ocurriera en nuestra historia institucional³⁷; o la intervención sustitutiva definitiva del Ejecutivo y Legislativo provinciales, que implicaría el llamado inmediato a elección popular de dichos cargos, una vez cumplida la reincorporación de Sosa y que requeriría de un mayor tiempo de intervención.

Como se advertirá, se trata de una compleja decisión política que deberá tomar el Congreso, para asegurar los principios republicanos y federales, ante la grave situación institucional planteada por las autoridades de la Provincia de Santa Cruz.

Debe tenerse presente además, lo vinculado a la responsabilidad tanto jurídica como política por parte de las autoridades provinciales que provocaron este conflicto de poderes. Recuérdese en tal sentido que existe una investigación penal sobre el Gobernador de la Provincia, acorde a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia.

Confiamos en que el Congreso esté a la altura de sus grandes responsabilidades en esta instancia, pues el incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia por parte de esta Provincia, constituye una herida abierta al cuerpo de la República y de la Federación. Pero si el cuerpo legislativo no actúa, ello no significa que la Corte Suprema se deba resignar en su cometido de hacer justicia, ya que cuenta con otros instrumentos para hacer cumplir sus sentencias³⁸.

Se trata en definitiva, de afirmar el gobierno de las leyes en lugar del capricho personal y autoritario de los ocasionales gobernantes, de acuerdo a los principios del estado constitucional y democrático de derecho.

³⁷ Como también lo recuerda Juan Vicente Sola en su obra citada, citando los casos de Mendoza en 1918 y de San Luis en 1919.

³⁸ Jorge R. Vanossi hace referencia a “los remedios consabidos” del derecho comparado: las “astreintes” o penalidades diarias del derecho francés, recogidas por el Código Civil en el art. 666 bis o la “doctrina del Contempt of Court que emana de la Sala Judicial de la Cámara de los Lores británica, ante una desobediencia o desacato. (Cfr. “La Corte se pregunta: “¿Hasta cuándo Catilina?”, artículo citado de Jurisprudencia Argentina.

IV.2. Nuestra propuesta de reglamentación de la intervención federal

La intervención federal fue prevista en el art. 6 del texto originario de la Constitución Nacional, sancionado en 1853, pero su redacción vigente proviene de la reforma constitucional de 1860. Allí se aseguró la participación provincial a través de la requisición, según propuesta de carácter autonomista defendida por Domingo Faustino Sarmiento en nombre de la provincia de Buenos Aires, recientemente incorporada a la Federación.

Además estuvo presente en el ánimo de los Constituyentes el recuerdo sobrecogedor de la reciente intervención federal de 1857 a la Provincia de San Juan, que produjera la batalla del Pocito, donde en defensa de la autonomía provincial, fuera muerto el Gobernador Antonino Aberastain, mostrando el sino trágico de esta institución, desde sus momentos liminares³⁹.

Posteriormente la práctica institucional mostraría un alejamiento del espíritu y letra constitucionales y este instituto serviría en no pocas oportunidades para la centralización política del país y la afectación del federalismo y las garantías individuales.

Recuérdese en tal sentido, el enorme número de intervenciones producidas⁴⁰, que en sus 2/3 partes fueron efectuadas por simple Decreto del Presidente, en una demostración más de nuestro “hiperpresidencialismo”⁴¹.

³⁹ Escribió Arturo M. Bas en su obra “El derecho federal argentino”, Buenos Aires, Abeledo, 1927, Tomo I, pág. 129) que “Detrás de la garantía acordada por el artículo 5, detrás de la sanción legal del art. 6, había según la expresión del general Mitre “un crimen y un espectro”, el crimen era la catástrofe sangrienta del Pocito y el espectro, el cadáver del doctor Aberastain”. (Cfr. Nuestra obra “Las emergencias y el orden constitucional en sus dos ediciones citadas, en lo relativo a las intervenciones federales).

⁴⁰ Que superan el número de 160, mientras que en otros países federales, sobran los dedos de una mano para contarlas. (Cfr. nuestra obra “Las emergencias y el orden constitucional”, en sus dos ediciones ya citadas, en lo relativo a intervenciones federales. En la nota 21 mencionamos la enumeración que efectúa Juan Rafael en su obra El federalismo y las intervenciones nacionales (Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1982).

⁴¹ Véase el Cap. VIII “Sobre Presidencialismo y Federalismo en la República Argentina” de nuestra

Además –y sin detenernos por razón de brevedad– repárese en el tiempo de las intervenciones, –que en lugar de extenderse por períodos muy breves se extendieron por años–; o en el alcance de las facultades de los interventores, –que de administración o conservación se convirtieron en las correspondientes ordinariamente al Gobernador–; o en las clases de intervenciones ocurridas, que en vez de ser parciales (sólo a algunos de los llamados poderes políticos, ejecutivo y legislativo) fueron totales (a los tres poderes, con la inclusión del Poder Judicial) o parcial sólo dirigida a este último, con lo que se afectó la independencia del mismo⁴².

Por ello pensamos en la conveniencia de reglamentar dicho artículo 6, tal como lo hicimos al presentar un Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados de la Nación en 1992, con el objetivo de impedir para el futuro las graves lesiones producidas a nuestra Ley Suprema por el mal uso de este instituto de emergencia, que en opinión de Pedro J. Frías, se constituyó en el “lamento clásico” del federalismo.

El proyecto consta de dos Títulos, el I destinado a la intervención federal y el II a la intervención mediadora. Destacamos inicialmente la importancia que le asignamos a este título sobre la Intervención mediadora, pues estimamos necesario volver a la práctica y vigencia de esta institución que funcionara en los primeros años posteriores a la sanción de la constitución originaria, con el fin de facilitar la solución consensuada de los conflictos institucionales y reducir la intervención que sustituye las autoridades electas por el pueblo.

obra “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, págs. 259 y sgts.

⁴² Véanse nuestras obras “Las emergencias y el orden constitucional”, en sus dos ediciones, donde analizo las intervenciones federales y los Fundamentos de nuestro Proyecto de Ley de Régimen para la intervención federal a las Provincias, obrante en el Apéndice de nuestro “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, págs. 524 y sgts.

A su vez, el Título I se divide en los siguientes en 4 Capítulos. El I sobre la Declaración de la intervención, que atribuimos sólo al Congreso, reunido en Asamblea. El Cap. II sobre los fines, causas y alcances de la intervención, donde se precisan cuestiones esenciales como el significado de garantizar la forma de gobierno republicano, la determinación de las funciones y atribuciones del interventor o el plazo de la intervención que no puede exceder los 10 meses, etc.. El Cap. III sobre el Interventor Federal, donde se limitan sus funciones a las de administración y se le impide ejercer funciones judiciales o intervenir los municipios, además de la obligación de rendir informes ante una Comisión Bicameral creada por el Congreso. Y el Cap. IV sobre dicha Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de la intervención, que deberá estar integrada por 7 miembros de cada Cámara y que tendrá como funciones seguir y controlar el desempeño del Interventor Federal e incluso ordenar el cese de la intervención o la remoción del Interventor Federal.

En definitiva, en base a este proyecto y a los que se han presentado a lo largo de la historia –según referimos en los Fundamentos del Proyecto–, el Congreso podría sancionar una normativa que se adecue estrictamente al espíritu y valores federales de nuestra Ley Suprema.

También recordamos que la reforma constitucional de 1994 –que tuviera como una de sus ideas fuerza la profundización del federalismo–, atribuyó al Congreso la competencia para la intervención federal en el art. 75 inc. 31 y aunque el Poder Ejecutivo puede decretar la misma en receso de aquél por el art. 99 inc. 20, en el mismo acto debe convocar a aquél a sesiones extraordinarias para el tratamiento del tema.

Resulta evidente que dicha legislación significaría un límite adecuado para modificar nuestra realidad institucional y política, que indica que los interventores federales han gozado de mayor

poder incluso que los gobernadores y que además han carecido de controles adecuados por parte de las autoridades federales⁴³.

Se trata, finalmente, de cambiar para cumplir el gran proyecto federal inserto en la Constitución Nacional, en lugar de continuar con la decadente centralización y anomia que nos caracteriza.

⁴³ Véase nuestro artículo “Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del Interventor Federal”, antes citado, nota 34. Allí hacemos también referencia a la necesidad de un mayor control legislativo por parte de una Comisión Bicameral y a un más profundo control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial.