

Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo – 23/05/2006

RESUMEN

La Corte, mediante sentencia del 21 de septiembre de 2004, se declaró competente para entender en la causa e hizo lugar a la medida cautelar solicitada. El actor se presentó y expresó que se había tornado abstracta la cuestión por haber concluido la intervención federal de la Provincia de Santiago del Estero en razón de que, a raíz de los comicios realizados, asumieron sus cargos las autoridades constitucionales electas por el pueblo de la provincia. La representación provincial manifestó no mantener la pretensión de reformar la constitución de acuerdo a las previsiones de la ley local 6667.

TEXTO DEL FALLO

Buenos Aires, 23 de mayo de 2006.

Autos y Vistos; Considerando:

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

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

2°) Que, a fs. 211/219 se declara que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional; se hace lugar a la medida cautelar pedida y, en consecuencia, se suspende el llamado a elecciones para convencionales constituyentes, dispuesto por la ley local 6667, hasta tanto se resuelva el alcance de las atribuciones del interventor federal al respecto; y, por último, se fija un plazo para que el actor encauce la demanda por la vía contemplada en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

A fs. 222/260 el actor adecua su pretensión al marco de una acción declarativa. Reitera el pormenorizado examen de los antecedentes históricos que justificaron la incorporación del instituto de la intervención federal en la Carta Fundamental, como así también sus antecedentes inmediatos en los Estados Unidos de Norteamérica y la interpretación que la Suprema Corte de ese país ha hecho de su aplicación y alcance.

Afirma sobre el objeto y los límites de la intervención judicial que "...el interventor es un delegado del presidente de la República que, de acuerdo con la ley de intervención N° 25.881, cumple funciones políticas para concretar los fines a los que responde la intervención y funciones de índole administrativa para el normal desenvolvimiento del estado provincial".

Relata que con el dictado de la ley 25.881, se resolvió la intervención en la Provincia de Santiago del Estero, se dispuso la caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo, y se declaró en comisión a los miembros del Poder Judicial; es decir que dicha norma legal tuvo por objeto la intervención de la provincia en "sus poderes constituidos" con la finalidad de "... asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los Poderes Provinciales" y, para ello, facultó al interventor a convocar a elecciones.

Agrega que al decir "...en sus poderes constituidos", se refería a los poderes ordinarios del gobierno pero no a los extraordinarios representados, no solamente por el poder constituyente, sino también por el ejercicio de todas aquellas potestades destinadas a ponerlo en funcionamiento como es el poder preconstituyente.

Observa que el interventor federal de Santiago del Estero sólo recibió de la Nación el poder expresamente conferido en los términos de la ley citada, atinente a la necesidad de garantizar la forma republicana de gobierno, y fue expresamente autorizado a convocar a comicios para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales, pero no para llamar a la elección de convencionales constituyentes y, mucho menos, para establecer la necesidad de la reforma fijando los puntos a modificar.

En tal sentido sostiene que la ley local 6667, en cuanto declara la necesidad de la reforma parcial de la constitución y fija los puntos a reformar "...es una ley básica destinada a alterar el sistema constitucional".

Argumenta que el interventor federal ejerce las funciones de tal condición sólo respecto de los poderes expresamente delegados; por lo tanto, como el Congreso Nacional no puede revisar la Constitución provincial porque se trata de un poder no delegado, tampoco puede el interventor federal ejercer el poder preconstituyente.

Por último, insiste en que la Constitución de Santiago del Estero se encuentra ordenada con relación a nuestra Ley Fundamental en los términos del art. 5°, por cuanto en ella se respeta el sistema representativo, republicano y federal.

3°) Que a fs. 304/308 se presenta el Estado Nacional, contesta la demanda y sostiene, entre otros argumentos, que con el dictado del decreto provincial 347/2004 por parte del interventor federal, mediante el cual se convoca a elecciones de gobernador, vicegobernador y diputados provinciales para el 20 de febrero de 2005 se procede a normalizar la situación institucional de la provincia, fijando como fecha para el traspaso de autoridades el 23 de marzo del mismo año.

Agrega que, con carácter previo, se había promulgado la ley 6682 de internas abiertas y simultáneas y, en virtud de ella, dictado el decreto 349/2004 que convocó para el 12 de diciembre de 2004 a fin de realizar el acto electoral.

Concluye afirmando que las normas anteriormente citadas conducen a la puesta en marcha de los procesos pre electorales, ya que establecen la convocatoria, fijan la legislación electoral a aplicar y los cargos a elegir, razón por la cual deviene imposible de cumplir la norma impugnada por la actora.

4°) Que a fs. 311/454 vta. se presenta la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santiago del Estero contestando la demanda.

Tras abundantes y exhaustivas citas doctrinarias sobre las facultades del interventor federal, concluye en un análisis que fracciona en dos los elementos esenciales que "...deben armonizarse jurídicamente", a saber: 1) los fines que tuvo el Estado Nacional para intervenir la provincia, y 2) los términos concretos del texto constitucional cuya modificación se pretende.

Con relación al primero de dichos elementos, sostiene que la necesidad de la intervención federal surge del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, según el cual los poderes constituidos de la Provincia de Santiago del Estero no garantizaban el sistema republicano de gobierno en la medida en que, en el régimen imperante, existía un verdadero avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes estadales hasta el punto de anularlos y absorber, en los hechos, sus facultades republicanas.

Respecto del segundo de los requisitos, es decir los términos concretos del texto constitucional cuya modificación se pretende, enuncia tres: 1) el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo (art. 115 de la Constitución provincial); 2) el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Judicial (art. 201 del citado cuerpo legal) y 3) la falta de autonomía de los municipios (arts. 202 y sgtes. de la mencionada norma fundamental local).

Por último, manifiesta que la intervención federal se ve impedida de cumplir con el mandato conferido por la ley 25.881, es decir de restablecer el sistema republicano de gobierno, si no se eliminan los obstáculos constitucionales enunciados ya que lo contrario conduce a un conflicto de intereses; en consecuencia; sólo hay —en su opinión— una forma de resolverlo y ella es mediante la reforma de la constitución local.

5°) Que a fs. 476 se presenta el actor y expresa que se ha tornado abstracta la cuestión planteada en autos, pues ha concluido la intervención federal de la Provincia de Santiago del Estero en razón de que, a raíz de los comicios realizados, asumieron sus cargos las autoridades constitucionales electas por el pueblo de la provincia.

Ante el traslado corrido, la representación provincial expresa —cuando ya habían asumido las autoridades electas y cesado la intervención— que la provincia no mantiene la pretensión de reformar la constitución de acuerdo a las previsiones de la ley 6667 (fs. 480).

Dicha presentación, a criterio de la demandante (fs. 487/488), importa un allanamiento a la pretensión en los términos del art. 307 del código de rito, razón por la cual solicita que se dicte sentencia.

6°) Que sobre la base de las circunstancias puestas de manifiesto por la actora a fs. 476/476 vta., de la expresión vertida por el representante de la Provincia de Santiago del Estero a fs. 480 y de la evidencia empírica acerca de la situación institucional en dicho Estado local, este proceso carece de objeto actual en la medida en que, al haber concluido la intervención federal que promovió la reforma constitucional impugnada, ha desaparecido el presupuesto fáctico que dio lugar al agravio constitucional que sustentó la pretensión declarativa articulada en el sub lite.

Esta conclusión obsta a cualquier consideración sobre la substancia de la cuestión constitucional debatida en la demanda y en sus contestaciones, en la medida en que, por no verificarse excepcionales razones de índole institucional que justifiquen apartarse de esa regla como sucedió en los precedentes de Fallos: 310:819 y 316:479, a esta Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 216:147; 231: 288; 243:146; 244:298; 253:346; 259:76; 267:499; 307:2061; 308:1087; 310:670; 312:995; 313:701; arg. 313:1497; arg. 315:46, 1185, 2074, 2092; 316:664; 318:550; 320:2603; 322:1436, entre muchos otros).

7°) Que la extinción del objeto procesal por la desaparición del presupuesto fáctico y jurídico que dio pie a la demanda —la conclusión de la intervención federal dispuesta por ley 25.881— impide acudir al principio rector establecido en el ordenamiento procesal para pronunciarse sobre la imposición de las costas (art. 68), pues la imposibilidad de dictar un pronunciamiento final sobre la procedencia substancial de la pretensión según lo expresado en el considerando precedente, cancela todo juicio que permita asignar a cualquiera de las partes la condición necesaria —de vencedora o de vencida— para definir la respectiva situación frente a esta condenación accesoria.

8°) Que, por otro lado, la indefinición puntualizada no es susceptible de ser superada por la concurrencia de alguna otra circunstancia que sostenga la conclusión de que alguna de las partes ha sucumbido respecto de la contraria, pues a diferencia de lo ocurrido en otros asuntos en que el Tribunal ha hecho mérito de extremos de esa naturaleza, en el caso no existen precedentes que se hubieran pronunciado sobre la suerte de asuntos substancialmente análogos (Fallos: 316:1175). Tampoco se observa una conducta ulterior de alguna de las partes que inequívocamente demuestre haber dado motivo a la promoción de la acción (Fallos: 307:2061; 317:188), pues en las circunstancias del caso la mera sanción de las normas impugnadas carece de toda incidencia para resolver sobre el punto, en la medida en que la suspensión del proceso de reforma electoral tachado de inconstitucional no fue un acto voluntario del interventor sino que obedeció al cumplimiento de la medida cautelar dictada por el Tribunal; y la cancelación definitiva de aquella decisión de ejercer el poder

preconstituyente no reconoce su causa en un abandono voluntario de quien la había promovido sino, en cambio, en la natural consecuencia derivada de la conclusión de la intervención federal por la asunción de las nuevas autoridades electas, a las cuales —naturalmente— no son trasladables los fundamentos que específicamente sostuvieron la tacha de inconstitucionalidad en la condición de interventor federal de la autoridad que había sancionado la norma impugnada.

9°) Que en las condiciones expresadas y en consideración al carácter novedoso y la complejidad del asunto, corresponde distribuir las costas en el orden causado (Fallos: 325:1034; causa L.333.XXIII. “La Ibero Platense Compañía Argentina de Seguros S.A. c/ capitán y/o propietario y/o armador buque ‘Corrientes II’ s/ cobro de australes”, sentencia del 21 de abril de 1992). Máxime, cuando en el sub lite se ha suscitado una situación de marcada excepcionalidad, pues uno de los senadores nacionales por la Provincia de Santiago del Estero demandó a ese Estado local —cuyas facultades reservadas invocó tutelar ante un acto preconstituyente del interventor federal— y al Estado Nacional, sosteniendo su legitimación en que, frente a la intervención federal dispuesta, aquella condición lo instituía como la única autoridad auténtica y legítima, subsistente y representativa, de la provincia ante el Gobierno Nacional para defender la autonomía e intereses de aquélla (fs. 40 vta./41; énfasis agregado); de manera que la pretensión, aún deducida por un senador nacional que asumió formalmente la condición de parte, tuvo por objeto preservar —en substancia— las atribuciones reservadas en materia de reforma de la Ley Fundamental que asistían al Estado local que invocó representar en materia de reforma de su Ley Fundamental, y como contradictoras a esa misma provincia y al Estado Nacional, todo lo cual corrobora la distribución de costas en que se concluye (arg. decreto 1204/01).

Por ello, se resuelve: Declarar abstracta la cuestión planteada y distribuir las costas en el orden causado. Notifíquese y, oportunamente, archívese.
ENRIQUE SANTIAGO PETRAC-CHI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO -
JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - RICARDO LUIS
LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.