



**UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Sede Regional Rosario**

**Carrera de Abogacía**

**Intervención Federal**

2012

**Tutor:** Dr. Facciano, Osvaldo.

**Alumno:** Broda, Laureano Julián.

**Título al que aspira:** Abogado.

**Fecha de presentación:** Septiembre de 2012.

## **1. Resumen.**

Desde el nacimiento mismo de nuestra historia institucional, en el año 1853, el sistema jurídico operativo vigente de nuestro país prevé, por intermedio del texto de su Constitución Nacional, una herramienta de gran utilidad, ante la manifestación de ciertos desajustes político-institucionales que pueden poner en riesgo la estructura federal de nuestro Estado.

Es el objetivo del presente trabajo contar con una idea más clara y acabada del constitucional instituto de la Intervención Federal; para ello es destinado su primer Capítulo a delinear su estructura conceptual y distinguir cuando estamos frente a una intervención “represiva” para garantizar el republicanismo, y cuando ante una intervención “protectora”, en donde el Gobierno federal ya no interviene para limitar la autonomía de una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino que lo hace, justamente, para proteger estas circunscripciones territoriales ante ciertos excepcionales episodios producto del mal uso de la fuerza, como son la invasión exterior o los ataques interprovinciales.

En esta instancia del trabajo se desarrollará, además, todo lo concerniente a iniciativa y competencias en materia intervencionista, como así también atribuciones, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones de un imprescindible funcionario en la materia: el interventor federal.

También será estudiado, en este primer Capítulo, como es la relación que tuvo el constituyente provincial con la intervención federal y que lugar decidió otorgarle en la Constitución de la Provincia de Santa Fe, materializando así, la intervención “provincial” a municipios y comunas.

Al ser la intervención federal una herramienta política-institucional cuya evolución se materializó progresivamente a través del tiempo, es decidido dedicar el Capítulo II a su evolución histórica. En él se analizará todos y cada uno de los

elementos que el hombre de derecho, nacional y extranjero, aportó al instituto, desde el creador de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, hasta el constituyente de nuestra Constitución Nacional de 1994.

En el mismo Capítulo se desarrollara además, por un lado, la materialización de la intervención federal en los diferentes períodos políticos de nuestra historia y, por el otro, un detallado estudio tomando como eje a todas y cada una de las provincias del país.

Convencido de que la estructura federal-republicana de nuestra patria hace al desarrollo y existencia misma de la materia intervencionista, destino el Capítulo III a precisar el alcance y verdadero sentido de la forma federal de Estado, y del republicanismo como forma de gobierno. También en esta instancia, se efectuará un detallado estudio de, quizás, el período de nuestra Carta Magna que justifique la existencia de intervenciones: el artículo 5<sup>to</sup> de la Constitución Nacional.

Siendo una herramienta de esencial e innegablemente raigambre constitucional, creí oportuno detenerme en dos temas íntimamente ligados a su estructura: supremacía constitucional y control de constitucionalidad. Este temario, junto con todo lo concerniente a las “cuestiones políticas no justiciables” será tratado en el cuarto Capítulo.

Cierro el trabajo con el análisis y materialización de una propuesta puntual: una ley reglamentaria del constitucional instituto de la intervención federal, en donde se prevé, por un lado, los estructurales lineamientos del “remedio federal” y, por el otro, todos aquellos datos que el legislador nacional (o en su defecto, el Poder Ejecutivo) no debe omitir en una ley (o decreto) específica/o de intervención federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **2. Estado de la cuestión.**

Distintos autores se han dedicado a analizar en profundidad este tema y han elaborado material sobre el mismo, los cuales han sido citados a lo largo de todo el trabajo de investigación, pudiendo mencionar, a modo de ejemplo, obras doctrinarias realizadas por los Dres. Miguel Ángel Ekmekdjian, Néstor Pedro Sagiés, German Bidart Campos, Jorge Reinaldo Vanossi, Adolfo Gabino Ziulu, Daniel A. Sabsay, José M. Onadina y la Dra. María Angélica Gelli, entre otros.

Además, eh recurrido a la Constitución de la Nación Argentina, a la Constitución de los Estados Unidos de América y a los textos de ciertas obras jurídicas preconstitucionales, como el del Pacto Federal y al Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos.

Fue fundamental, para la verdadera comprensión y análisis del instituto el aporte de Juan Bautista Alberdi con su obra “Bases y puntos de partidas para la organización política de la República Argentina”.

También se ha recurrido a hacer un análisis acerca de cómo se ha materializado la medida en cada una de las provincias y en todos y cada uno de los períodos políticos de nuestra historia.

El descubrimiento de infinidad de abusos y malinterpretaciones en materia intervencionista es lo que justifica la propuesta novedosa del quinto y último Capítulo: una ley reglamentaria de la intervención federal.

Para la realización de este trabajo, he empleado como técnicas y recursos, la Constitución Nacional, textos legales, páginas web, información periodística, leyes y obras bibliográficas especializadas en la materia.

## **3. Marco teórico.**

El trabajo tiene como finalidad delimitar el alcance de una herramienta legal, prevista en el texto de nuestra Carta Magna, cuya operatividad se encuentra íntimamente ligada al mantenimiento de nuestra estructura federal-republicana: la Intervención Federal.

Este “remedio federal” es el instrumento del que dispone nuestro Gobierno Nacional para, en forma excepcional y extraordinaria limitar la autonomía con la que cuentan las provincias y, luego de la última reforma Constitucional del año 1994 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esas “limitaciones” se materializan ante ciertas anomalías o desajustes institucionales que puedan poner gravemente en riesgo nuestra estructura federal-republicana y son el ataque exterior, la sedición interna, las invasiones interprovinciales, el alzamiento de una provincia contra la Nación y las alteraciones en la forma republicana de gobierno.

Si pensamos que, por lo expresado, la intervención federal fue delineada para enfrentar, por medio del Gobierno federal, estas graves anomalías como las alteraciones en el republicanismo, su existencia en nuestro sistema positivo vigente resulta imprescindible.

Como ha ocurrido y, lamentablemente, sigue ocurriendo en nuestro país, la falta de regulación legislativa para con ciertos institutos legales y la precisión de los términos que la estructuran, ha llevado a que, muchas veces, sea distorsionado el verdadero alcance y naturaleza de los mismos.

Un solo (certero) dato ubica a la medida dentro de este grupo: la intromisión del Gobierno federal en el provincial limitando la autonomía de los Estados miembros (intervención federal) que, por definición, debe ser excepcional y extraordinaria, ha sido materializada 172 ocasiones en nuestros casi 160 años historia política-constitucional. Esto nos arroja un promedio no menos que alarmante: más de una intervención por año para una medida que, como se señaló, es, por esencia, “extraordinaria” y “excepcional”.

#### **4. Introducción.**

El presente trabajo de investigación se enmarca dentro del área del derecho público, más precisamente dentro del estudio de las materias de derecho constitucional y derecho político.

Los problemas que se advierten en torno a la intervención federal (que quizás sean los “responsables” del presente trabajo) surgen ante la falta de precisión (muchas veces semántica) con los que cuentan el instituto.

No contamos en nuestro sistema jurídico operativo vigente de un cuerpo legislativo que regule los diferentes elementos que se desprenden de la estructura de la medida “intervención federal”. Además de tampoco tener una ley reglamentaria del instituto en donde se delimite su alcance, sin por ello perder la intervención el carácter o esencia de ser un medida “política”.

Precisando, por vía legal, la conceptualización y alcance de la “forma republicana de gobierno”, la “sedición” y el “ataque exterior”, entre otros; analizando la justiciabilidad de la intervención federal y las tan mentadas “cuestiones políticas no justiciables” y creando un cuerpo normativo que contenga los lineamientos estructurales de toda medida intervencionista, ayudaremos a desterrar (o limitar) un término lamentablemente usual en nuestra historia intervencionista, como es el abuso.

## CAPITULO I

### La Intervención a las provincias

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Intervención Federal: desarrollo conceptual. 3. Modalidades previstas en nuestro sistema. 3.1. Intervención Federal “represiva”. 3.2. Intervención Federal “protectora”. 3.2.1. Invasión exterior. 3.2.2. Sedición. 3.2.3. Invasiones interprovinciales. 3.2.4. Invasión de una provincia contra la Nación. 3.3. Intervención Federal “anticipada”. 4. Iniciativa de la Intervención. 5. Órgano competente. 6. El “interventor federal”. 6.1. Concepto. 6.2. Designación. 6.3. Atribuciones. 6.4. Obligaciones. 6.5. Responsabilidades. 6.6. Prohibiciones. 6.7. Jurisprudencia. 6.8. Práctica funcional. 7. La Intervención “provincial” en la Constitución santafesina. 8. Conclusiones.

## **1. Introducción.**

En este primer capítulo desarrollaré los lineamientos estructurales con los que cuenta el constitucional instituto de la Intervención Federal.

En su primer punto expondré cual es el concepto que nuestro sistema operativo jurídico vigente y doctrina otorgan al instituto para, luego, desarrollar las diferentes modalidades previstas en nuestro derecho. Me centrare aquí en los caracteres de los distintos tipos de intervenciones y en la evolución legislativa que los mismos tuvieron a lo largo de nuestra historia política-constitucional.

Convencido de que las alteraciones y malinterpretaciones semánticas sobre la locución “forma republicana de gobierno” son una de las principales causales de todos los abusos en su entorno, precisare el alcance que debe tener la misma para, así, justificar la intervención del Estado federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por verse “alterado” el republicanismo, materializando de esta forma la intervención federal conocida en doctrina como “represiva”.

En relación a la intervención “protectora” prevista en nuestro texto constitucional, señalaré y desarrollare cada una de las posibles situaciones extremas que pueden poner en riesgo la estabilidad de las provincias y de la Nación toda y que justifican la intervención federal: invasiones exteriores, sedición, invasiones interprovinciales y alzamiento de una provincia en contra la Nación. También señalaré quien considero que son las autoridades provinciales facultadas para requerir al gobierno federal este tipo de intervención frente a la materialización de alguno de estos sucesos.

En el último párrafo de este tercer punto citare a la intervención “anticipada” que, aunque contando con un solo antecedente y sin tratamiento en el texto de nuestra Carta Magna, merece ser señalado y desarrollado en la presente obra.

Todo lo concerniente a la “iniciativa” y las “competencias” en materia intervencionista reviste una importancia radical, sobre todo en relación a la evolución que estos puntos tuvieron a lo largo de las reformas al texto constitucional nacional. Estos temas serán tratados en los puntos 4 y 5.

Cierro este primer capítulo con su punto 6, en el desarrollare atribuciones, designación, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones con las que cuenta el funcionario *ad hoc* “interventor federal”, en este punto me centrare, principalmente, en dilucidar y tomar postura frente a viejas discusiones doctrinales sobre el alcance y naturaleza jurídica de esta figura, lamentablemente, *infra* constitucional.

## **2. Intervención Federal: desarrollo conceptual.**

La “intervención federal” es aquel instrumento extraordinario y de emergencia previsto en el artículo 6° del texto de nuestra Constitución Nacional, en virtud del cual el Estado Federal, por intermedio de su gobierno y con el fin de restablecer el orden institucional quebrantado, queda expresamente facultado para suspender, excepcional y transitoriamente, la autonomía de la que gozan los estados miembros “provincias”.

La instancia constitucional señalada afirma que *“el gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o para repeler invasiones exteriores y, a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otro provincia”*<sup>1</sup>.

De esta conceptualización del instituto y de su constitucional tratamiento surge mi interés ya señalado en la parte inicial de esta obra. Vocablos tales como “federalismo”, “autonomía provincial”, “orden constitucional”, “república”, etc., dotan a la intervención federal de una innegable riqueza técnica-jurídica.

Del estudio y posterior análisis de nuestra “Carta Magna” surge que la “intervención federal” es la técnica por la cual la Constitución garantiza su supremacía,

tanto en beneficio de la Nación, como de los estados provinciales: ciertos peligros, dislocamientos o desajustes institucionales que amenazan o perturban la integración armónica de las provincias en la federación, dan lugar a que el ente federal por excelencia “estado nacional” “intervenga” en las provincias con miras a conservar, defender o restaurar dicha integración.

### **3. Modalidades previstas en nuestro sistema.**

Las diferentes categorías de Intervención Federal en nuestro sistema reconocen como fuente el artículo 6° del texto de nuestra Carta Magna federal.

La doctrina constitucionalista a dividido al instituto tomando como eje varios criterios, dos de los más señalados son, por un lado, el que divide a las intervenciones federales por su carácter y, por el otro, las que las distingue o separa en relación a la competencia: quien o quienes son los órganos facultados para determinar la necesidad y declarar la intervención.

En esta instancia de la obra y a los fines de precisar el sentido y alcance técnico del instituto creo conveniente clasificarlo bajo el primer criterio, desarrollando todo lo concerniente a las competencias en el tercer y cuarto punto de este capítulo.

Tomando a la esencia o el carácter como punto de referencia, toda limitación intervencionista a la autonomía de una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>2</sup>bifurca en: Intervención Federal “represiva” e Intervención Federal “protectora”.

#### **3.1. Intervención Federal “Represiva”.**

Esta modalidad es la que está prevista en la primer parte del artículo 6°, su objeto es “*garantir la forma republicana de gobierno*”<sup>3</sup> y tiene por objeto sustituir –total o parcialmente- a las autoridades locales, por decisión unilateral y privativa del gobierno federal, aunque, como desarrollare en la parte final de este párrafo, no siempre una intervención represiva para garantizar la forma republicana de gobierno implica, necesariamente, la sustitución de las autoridades provinciales.

Como se comentara en la sección destinada a desarrollar la evolución que el instituto tuvo en el plano histórico, ni en los antecedentes (Pacto Federal; Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos; Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina, de Juan Bautista Alberdi) ni en el primitivo texto del artículo 6° de la Constitución Nacional de 1853 se preveía esta causal; ella fue incorporada a la norma constitucional en la reforma del año 1860, a sugerencia de la Convención Provincial<sup>4</sup>.

En mi personal consideración y sobre la base de justificativos que analizare luego, la “forma republicana de gobierno” (en un sentido amplio) no queda “garantizada” (y por ende justifica la intervención “represiva”) cuando:

- 1)- Se alteran gravemente los principios del republicanismo: soberanía del pueblo; responsabilidad de los gobernantes; división de los poderes; periodicidad en las funciones públicas; publicidad en los actos de gobierno.
- 2)- Alguna provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cumple con las obligaciones impuestas en el artículo 5° de la Constitución Nacional<sup>5</sup>: administrar el Poder Judicial; asegurar su régimen municipal; asegurar la educación primaria.

Dicha apreciación y delimitación sobre la “forma republicana de gobierno” hace a la inteligencia interpretativa de la intervención “represiva”, sobre todo al no existir en nuestro sistema jurídico operativo vigente norma alguna que conceptualice al “republicanismo”. Considero que dicha omisión es la principal causa de que esta constitucional herramienta haya sido harto bastardeada a lo largo de nuestros casi 160 años de historia constitucional por intermedio de sistemáticos abusos.

Como bien lo señale, la alteración a la forma republicana de gobierno que justifique una intervención “represiva” no solo se materializa ante la violación de alguno de los cinco postulados clásicos de todo gobierno republicano, si no también ante el incumplimiento (sistemático o no) de las obligaciones provinciales del artículo 5.

Debe tratarse en principio de una conducta habitual, que afecte seriamente alguno de los postulados del republicanismo en su más amplio sentido:

- 1)- Soberanía del pueblo.
- 2)- Responsabilidad de los gobernantes.
- 3)- División de poderes.
- 4)- Periodicidad en la función pública.
- 5)- Publicidad de los actos de gobierno.
- 6)- Administración de justicia.
- 7)- Régimen municipal.
- 8)- Educación primaria.

En relación a estos contenidos, por la amplitud y estrecha vinculación que el artículo 5° de nuestra Constitución Nacional cuenta con la Intervención Federal, eh decidido desarrollar más profundamente su redacción en el Capítulo III de la presente obra.

El motivo de Intervención Federal “represiva” para “garantir la forma republicana de gobierno” es el más alegado por el Gobierno federal, tanto por su laxitud como porque autoriza la intervención por decisión unilateral de aquel.

La falta de apreciación y regulación técnica-jurídica sobre el republicanismo fue, en innumerables ocasiones, utilizado para justificar intervenciones federales de la índole más variada. Esta causa no solo es la más amplia, sino también la que cuenta con límites más difusos. Al no existir en nuestro sistema jurídico operativo vigente norma alguna que conceptualice a la “forma republicana de gobierno” surgen los “problemas”, que, asociados con la intervención federal, se traducen en “abusos”.

Este uso desmedido y, muchas veces, sin un justificativo jurídicamente razonable, fue materializado en innumerables ocasiones para quitar de en medio a las autoridades provinciales políticamente rebeldes o simplemente opositoras. Así, en el año 1949, la provincia de Santa Fe fue intervenida, entre otras razones por que su gobernador “no ha

*sabido o no ha querido cumplir los compromisos asumidos ante el pueblo de la provincia”<sup>6</sup>.*

También se ha instrumentado el argumento de la “forma republicana de gobierno” para autorizar intervenciones en provincias donde sus autoridades habían surgido de “*comicios fraudulentos*” (Buenos Aires, Corrientes y Mendoza en el año 1917), o cuando a pesar de haber sido ellas bien electas, era de “temer” que no garantizaran la libertad del sufragio en una futura elección (Tucumán, 1920).

Los “*conflictos de poder*” también han sido frecuentes causas de intervención, so pretexto de hallarse en juego la persistencia del régimen republicano, aunque, en rigor de verdad, no todo conflicto de poderes importa, automática y necesariamente, riesgo para el sistema republicano.

Tomando como referencia esta causal nuestra historia política reconoce intervenciones federales por conflictos entre el gobierno nacional y alguno o algunos de los poderes provinciales, como así también por problemas internos entre los poderes locales.

A modo de ejemplo, puedo citar el caso de la provincia de Mendoza del año 1918, en donde el gobierno federal la intervino “*a los efectos de restablecer la regularidad funcional de su gobierno*”<sup>7</sup> afectados por conflictos entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Legislativo local; en Córdoba, la intervención de 1917 fue esgrimida atento a “*la situación anormal creada por el Poder judicial, cuyos miembros no pueden obtener el acuerdo del Honorable Senado exigido por la Constitución*”<sup>8</sup>, y tuvo por fin restablecer el funcionamiento constitucional de la legislatura; la intervención a Catamarca en el año 1928 tuvo por objeto instalar a su cargo al presidente del Senado, a quien correspondía asumir provisionalmente la gobernación, ocupada de facto por el jefe de policía; en 1964, la intervención en Jujuy tendió a resolver la existencia en esa provincia de dos gobernadores ejerciendo sus facultades en forma simultánea.

Ponerle fin al conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo logrando así que los legisladores juren y se incorporen a la legislatura, fue la causal que justificó la intervención federal a Mendoza en el año 1918.

Otra variable de intervención “represiva” ha sido por el “vacío de poder”, así la decidida en 1925 para La Rioja, donde la legislatura no funcionaba desde 1923, por carecer de quórum y no convocarse a elección para elegir sus componentes; o la del año 1992 a la provincia de Corrientes donde el estado federal, por intermedio de su gobierno, debió, por intermedio de una intervención, atender un caso de acefalia, al anular la Corte Suprema la elección de un gobernador.

En la novedosa propuesta que oportunamente expondré en el Capítulo V, me encargare de detallar (todo lo preciso que el texto de una ley aconseja) los sucesos o acontecimientos, generales, que, ante su materialización, justifiquen que el gobierno federal intervenga en forma “represiva” a una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por lo pronto, y a modo de ejemplo, señalo que justificaría la intervención si alguno de los poderes provinciales pretendiera usurpar funciones que no le competen y esta situación no fuera corregida por los otros (conflicto de poderes), pero, no justificaría la intervención un conflicto entre el gobernador y la Legislatura de una provincia si él puede resolverse por alguno de los canales previstos en la Constitución provincial.

De este y otros posibles ejemplos surge que el dato a tener en cuenta por el Estado federal a la hora de evaluar la intervención represiva a una provincia debe ser, por un lado, la entidad de la gravedad de los hechos, que, aunque no necesariamente, suelen ser progresivos y no aislados; y, por el otro, las herramientas legales, la voluntad y las posibilidades concretas que cuenta el estado provincial para solucionar su conflicto por sí solo, sin la intromisión del Estado federal.

Ampliando lo que se nombró al comienzo, señalo que si bien el objetivo práctico de toda intervención “represiva” es sustituir total o parcialmente a las autoridades locales, sustitución que puede extenderse a los tres poderes locales (ejecutivo, legislativo y judicial) o bien limitarse solo a alguno de ellos, esto no siempre es así.

No necesariamente la intervención federal “represiva” para garantizar la forma republicana de gobierno implica la sustitución de las autoridades locales, pues considero que en ocasiones (y así lo demuestran algunas, aunque pocas, experiencias nacionales) puede bastar con una acción mediadora a fin de solucionar el conflicto local. En este caso, si bien queda englobada en su acepción “represiva” en un sentido amplio, la intervención es tuitiva y no coercitiva.

En la experiencia constitucional argentina, han existido intervenciones que no importan la sustitución de las autoridades provinciales, sino que cumplieron con una política de reposición o de sostenimiento de ellas. La intervención federal a Corrientes de 1862 y la de Córdoba de 1867 son claros ejemplos.

En otras oportunidades, el interventor federal operó como mediador, llegando a acuerdos políticos. La intervención a Jujuy de 1887 es un caso ejemplificativo. Muchas veces el interventor no asumió el Gobierno federal, como en el caso de la intervención a Buenos Aires del año 1880.

La doctrina constitucionalista, especializada en el estudio del instituto, concuerda en afirmar que fue en el año 1904 en donde una provincia argentina experimento la primer intervención amplia que incluyo la caducidad de los tres poderes. La provincia involucrada fue San Luis, y la medida fue materializada por una ley formal del Congreso de la Nación: la 4.307.

Creo necesario aclarar, en esta instancia, que si los intentos de ayudar a recomponer las instituciones locales o a destrabar el funcionamiento de los organismos de gobierno (impedidos de ejercer sus atribuciones con un mínimo de eficacia) fracasan,

procede la sustitución de las autoridades del poder afectado o todos ellos, según corresponda por los hechos producidos y las circunstancias locales. Esto dependerá de cada situación fáctica que origine la “alteración a la forma republicana de gobierno” que justifique la intervención, esta, como tal, debe necesariamente (como se verá) ser inserta en una ley o decreto específica/o<sup>9</sup> de intervención federal.

En general, estas leyes no son todo lo preciso que el entramado de las intervenciones federales merece, voces tales como “reorganizar el Poder Legislativo”, “reestructurar el Poder Judicial” o “restablecer el orden público perturbado por anomalías en el Poder Ejecutivo” suelen ser comunes en sus textos, no previendo así, la precisión que para estos casos se requiere.

### **3.2. Intervención Federal “Protectora”.**

También conocido y denominado en doctrina como “reconstructiva” o “conservadora” esta modalidad de Intervención tiene como objeto que el estado federal se inmiscuya (a *motus* propio o por pedido de autoridades locales) en la órbita provincial, pero esta vez no para limitar “represivamente” la autonomía de los estados provinciales, si no para brindar auxilio ante situaciones que no solo pueden poner en riesgo la estabilidad provincial si no también la del país todo.

La doctrina mayoritaria considera oportuna distinguir que en este tipo de intervenciones la medida se toma “en el territorio” de las provincias; mientras que en las intervenciones “represivas” lo que se interviene es “la” provincia. Previstas en el artículo 6° del texto de nuestra Constitución Nacional, estas situaciones extremas que justifican la intromisión del estado federal en el territorio de una provincia por intermedio de la intervención federal son:

#### **3.2.1. Invasión Exterior.**

En este supuesto, la intervención se dicta para repeler tal invasión. Es, luego de la concerniente a garantizar la forma republicana de gobierno, la segunda causal prevista en

el sexto artículo de nuestro texto constitucional nacional. No se prevé en el ningún tipo de distinción tendiente a diferenciar entre invasiones desde el exterior protagonizadas por un estado extranjero o por fuerzas irregulares, aun compuestas por argentinos. Respecto a esto creo que la “*invasión exterior*” debe entenderse en su más amplia acepción, contemplando, por ende, los dos casos.

El dato a tener en cuenta aquí es, entonces, que la invasión provenga de algún sitio que se encuentre fuera de los límites territoriales de nuestra patria, independientemente de que el órgano invasor sea, por un lado, un estado extranjero o, por el otro, un grupo irregular que puede, a su vez, estar constituidos por extranjeros o argentinos.

La existencia de esta causal de intervención encuentra su justificativo en la imposibilidad o insuficiencia de las autoridades provinciales para contener o dominar una invasión. Otra significativa consideración a tener en cuenta es el carácter o entidad de la invasión. Nuestra Carta Magna tampoco hace alusión al respecto; cabe afirmar, no obstante, que no cualquier invasión proveniente del exterior legitima la intervención federal: deberá tener importancia, estructura y envergadura suficiente como para poner en riesgo la estabilidad provincial o la seguridad nacional. Así, por ejemplo, no se justificaría la movilización del aparato federal a una provincia ante una amenaza armada de un reducido grupo de extranjeros en esta, cuando la misma pueda ser controlada por las autoridades locales.

### **3.2.2.Sedición.**

Esta es una de las dos causales previstas en el último párrafo del artículo 6° del texto constitucional, allí se habilita al gobierno federal a materializar la medida en la hipótesis de sedición que haya “depuesto” a una autoridad constituida de una provincia. Pero como en este caso la intervención se programa para sostener o restablecer tal autoridad, afirmo que la intervención también puede ser “preventiva”, ante la “amenaza” cierta y concreta de una sedición.

Creo conveniente aclarar que el vocablo “*sedición*” no debe ser interpretado exclusivamente en el sentido de “*delito de sedición*”<sup>10</sup>, según lo describe el texto de nuestro Código Penal, o ceñirse, también restrictivamente, al “*acto de una fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticionen en su nombre...*” según el artículo 22 de la Constitución Nacional<sup>11</sup>. Considero que en ambos casos hay ejemplos de sedición, pero no toda clase posible de sedición. Para calificarlo en su justa medida debemos asociar a la sedición del artículo 6° con el “tumulto”, el “levantamiento”, la “asonada” (mencionada en el artículo 127 de la Constitución Nacional<sup>12</sup> como sinónimo de sedición), el “motín”, o la “rebelión”.

En resumen, considero que la sedición, tomada como causal de intervención federal, se debe entender como cualquier tipo de “alzamiento”, pero apto para afectar la estabilidad de las autoridades constituidas de una provincia. No todo desorden ni conmoción asume, pues, la condición de “sedición” a los fines de disponer la intervención federal. Como puede observarse, una vez más surgen aquí caracteres compartidos por toda causal de intervención: gravedad, permanencia, imposibilidad del gobierno provincial de normalizar la situación, etc.

### **3.2.3. Invasiones interprovinciales.**

Ultima causal prevista en el artículo 6° de nuestra Carta Magna, considero que puede ser entendida en dos diferentes sentidos: a) invasión de una provincia por otra, cosa que importa un “*acto de guerra civil*” previsto en el artículo 127 de nuestra Carta Magna, el cual afirma (en su parte pertinente) que “*Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella...*” b) invasión de una provincia desde otra, por grupos irregulares”. Si la invasión proviene del exterior, la causal de intervención es distinta (como se vio en el párrafo anterior).

Al igual que la “*sedición*” la “*invasión de otra provincia*” debe, para justificar la intervención, revestir una gravedad tal para derrocar a las autoridades de la provincia o, al menos, crear una “situación fáctica que justifique su materialización”<sup>13</sup>.

#### **3.2.4. Alzamiento de una provincia contra la Nación.**

Refiere al curso de acción materializado con la sublevación, levantamiento o invasión de una provincia en contra de la Nación con riesgo de desestabilizarla. Si bien esta hipótesis no está prevista en el texto del artículo 6° del texto constitucional, y nuestra actual estructura y fortalecimiento federal hacen poco viable la materialización de esta hipótesis, considero importante remarcarla, aunque también es cierto que llegado el caso el Estado federal podría invocar la alteración en la forma republicana de gobierno como causal que supla dicha omisión y quedar, así, habilitado para intervenir la provincia que ataca a la Nación.

En la experiencia nacional, destaco la intervención dispuesta en el año 1880 por el presidente Nicolás Avellaneda a la provincia de Buenos Aires, motivada en “*la insurrección abierta contra la Nación en que se ha colocado su gobernador*”<sup>14</sup>, y más tarde, “*en la situación de guerra en que se han colocado sus poderes públicos contra la Nación y sus leyes*”<sup>15</sup>.

Considero que, independientemente de la causal que la provoque, el alcance de toda intervención “protectora” debe ser limitado para no alterar el funcionamiento de las autoridades provinciales, ya que justamente el objeto de la medida federal es protegerlas. Debe limitarse –en principio– a un auxilio de carácter militar, que se traduce en la remisión de una fuerza armada a la zona del conflicto, sin que esta afecte ningún poder provincial. Las autoridades provinciales deben ser restituidas a su pleno ejercicio del poder o mantenidas en él; no se justifica que el interventor federal las reemplace o deponga.

En suma, este tipo de intervención consiste simplemente en penetrar en el territorio provincial con las fuerzas militares o policiales necesarias, sin interferir con las autoridades provinciales. No es su finalidad entrometerse en la función de los órganos de poder ni mucho menos reemplazarlos ya que se finalidad es, justamente, “*sostenerlas o restablecerlas*”<sup>16</sup>. El alcance de cada intervención “protectora” dependerá de las características de cada situación extrema que la justifique.

### **3.3. Intervención Federal “anticipada”.**

Si bien este tipo de intervención no figura en el artículo 6° de la Carta Magna nacional, en nuestra historia constitucional se produjo un caso concreto de intervención federal “anticipada”, que me obliga a desarrollarla como una categoría separada (fuera de la “represiva” y la “protectora”), lo cual no implica afirmar su validez constitucional, por supuesto.

En las postrimerías del gobierno de jure, cuyo Poder Ejecutivo estaba a cargo del Dr. Arturo Frondizi, habiendo triunfado en los comicios del 18 de marzo de 1962 los candidatos peronistas en varias provincias, se dispuso por decreto 2542/62, la intervención federal en ellas, como tentativa de parar el golpe de Estado en marcha. Esta tentativa –como es sabido- fue inútil, porque al poco tiempo el gobierno *de jure* fue derrocado por un grupo de militares golpistas.

Lo cierto es que esta intervención se decretó prescindiendo de las causales previstas en el artículo 6° de la Constitución Nacional, aunque en sus considerandos se invocó repetidamente la defensa en la forma republicana de gobierno, frente a la subversión. Con ella se impidió la asunción de las autoridades provinciales electas (art.3) so pretexto de que existían vínculos inmediatos entre el proceso subversivo que la intervención trataba de remediar y el acto electoral “*cuyo resultado ha venido a intensificar y a provocar la exteriorización de los propósitos de agresión que aquel*

*contiene*”<sup>17</sup>, según reza el penúltimo considerando. Obviamente es un típico caso en nuestra “patología” constitucional, que reconoce un primer y último antecedente.

#### **4. Iniciativa de la Intervención.**

Por intermedio de su sexto artículo, el texto constitucional de nuestra patria prevé dos diferentes tipos de intervenciones tomando como criterio el órgano que determina su necesidad. La primera de ellas está nombrada en el primer párrafo<sup>18</sup> del artículo señalado: cuando lo que genera la necesidad de intervenir una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es “*garantir la forma republicana de gobierno*” o “*repeler invasiones exteriores*” la misma se materializa por iniciativa propia del gobierno nacional, a “*motus proprio*”, sin necesitar el mismo de ningún tipo de requerimiento de las autoridades provinciales o de la ciudad capital de nuestro país.

La segunda modalidad queda plasmada en el periodo final<sup>19</sup> del artículo 6, en él se afirma que cuando la “*sedición*” o la “*invasión de otra provincia*” generen la necesidad de materializar la intervención federal para “*sostener*” o “*restablecer*” a las “*autoridades constituidas*” son ellas mismas las que deben requerir dicha medida al gobierno federal.

Como se observa, en manos del Estado Nacional (por intermedio de su gobierno) queda la iniciativa de toda intervención “represiva” (para garantizar la forma republicana de gobierno) y una de las tres causales con las que cuenta la intervención “protectora”, como es la invasión extranjera.

Mientras que el constituyente decidió otorgar la potestad a las autoridades provinciales para determinar la necesidad de intervención “protectora” cuando la causal sea alguna de las dos restantes: “sedición” o “invasión a otra provincia”.

Cuando es el estado provincial el que queda habilitado por el texto constitucional para requerir la intervención, surge el, muy discutido en doctrina, interrogante sobre quienes son las autoridades legitimadas para exigir el auxilio militar al Estado federal

para sostenerse o restablecerse. Luego de evaluar diferentes posturas doctrinales al respecto, considero que lo más adecuado es legitimar a cualquiera de los tres poderes para efectuar la requisitoria, sobre todo si se tiene en cuenta que, por las circunstancias propias de la emergencia, no son exigibles todos los recaudos que corresponden a un acto emitido en tiempos normales.

En principio, estimo que esta competencia corresponde a las autoridades superiores de cada poder y que se debe regular un orden de prelación que quedaría formado de la siguiente forma:

1°- La Legislatura provincial (por intermedio de su presidente).

2°- Gobernador.

3°- Vicegobernador.

4°- Tribunal Superior de Justicia provincial<sup>20</sup>.

5°- La mayoría absoluta de los ministros del Poder Ejecutivo provincial.

Considero que, en su defecto, también podrían peticionar la intervención un ministro del Poder Ejecutivo provincial (individualmente considerado), un diputado o un juez de un tribunal superior.

En la práctica han existido intervenciones federales a solicitud de las Cámaras de la Legislaturas de una provincia (Salta, año 1921); del gobernador, presidente del Senado local y legisladores (Córdoba, 1917); por las “*presentaciones formuladas por partidos y vecinos*”<sup>21</sup> (Santiago del Estero, 1924); del gobernador renunciante (La Rioja, 1925); del gobernador y el colegio electoral del nuevo gobernador (Salta, 1928); del gobernador que había disuelto la legislatura (Catamarca, 1935); del gobernador de facto, surgido de un movimiento revolucionario local (Corrientes, 1862); de dos gobernadores, el provisional y el electo (Catamarca, 1862), etcétera.

En definitiva, y para cerrar el párrafo, hay que señalar el sujeto “requirente” de la intervención federal es un personaje accesorio en la experiencia argentina, ya que al

Gobierno federal le cabe el fácil recurso de argüir que está en juego la forma republicana de gobierno, para disponer “de oficio” la intervención, eludiendo así las causales de intervención a petición de parte.

### **5. Órgano competente.**

En relación a todo lo concerniente a la autoridad legitimada por nuestro sistema jurídico para decidir materializar la Intervención federal a alguna provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hay que, necesariamente, hacer un paralelo marcado por la última reforma que se le efectuó a nuestro texto constitucional, finalizada el 22 de agosto del año 1994 en la ciudad capital de la provincia de Santa Fe.

Antes de la referida revisión constitucional existían disímiles criterios interpretativos sobre el primer fragmento del artículo 6°, único hasta dicha reforma que adjudicaba competencia en materia intervencionista; en él se afirmaba (y se afirma) que el “*gobierno federal interviene...*”<sup>22</sup>. La discusión técnica-jurídica se centraba en torno a cual o cuales eran el/los poder/es nacionales comprendidos en la inteligencia de esta afirmación, o sea, de que hablamos o a quien señalamos cuando expresamos el vocablo “gobierno federal”.

La doctrina mayoritaria afirmaba al respecto que, por interpretación generalizada del inciso 28 del ex artículo 67, todo poder que la Constitución atribuía “genéricamente” al “gobierno federal”, sin especificar a cuál de los poderes se le otorga, corresponde al Congreso de la Nación, fundamentalmente porque en su reducto están primigeniamente representadas la soberanía del pueblo (Cámara de Diputados) y la autonomía de las provincias (Senado). En el ámbito jurisprudencial se compartía con esta postura., sobre todo, por los considerandos de dos trascendentes y emblemáticos casos sobre la materia: “*Cullen c/ Llerena*”<sup>23</sup> y “*Orfila*”<sup>24</sup>.

Considero que antes de la reforma constitucional del año 1994 para determinar a qué poder competía la declaración de la intervención, se debía distinguir según se tratara

de intervención “represiva” o intervención “protectora”. Cuando la intervención “represiva” se materializaba para sustituir, total o parcialmente, a las autoridades locales el único legitimado (dado la gravedad y trascendencia de la medida) era el Congreso Nacional por intermedio de una ley formal. Pero si se trataba de una intervención “protectora” para auxiliar militarmente a las autoridades provinciales o rechazar (también militarmente) una invasión extranjera, la intervención en el territorio provincial podía ser dispuesta también por el Poder Ejecutivo, quien en su carácter de Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (art. 99 inc.12)<sup>25</sup> dispone de dichas fuerzas, las organiza y distribuye según las necesidades de la Nación.

Con la finalidad de otorgar mayor precisión y de terminar con esta vieja discusión interpretativa, el constituyente de 1994 insertó en el texto constitucional dos trascendentes artículos en materia intervencionista: el 75 inc. 31, donde se señala como atribución del Congreso Nacional el “*disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y aprobar o revocar la decretada por el Poder Ejecutivo durante su receso*”; y el 99 inc. 20, donde se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a “*decretar la intervención federal durante el receso del Congreso debiendo, simultáneamente, convocar al mismo a sesiones extraordinarias para su tratamiento*”.

Sendos artículos son el producto de la labor desarrollada en la década de 1980 por el expresidente Raúl Ricardo Alfonsín en el “*Consejo para la Consolidación de la Democracia*”<sup>26</sup>, órgano creado durante su mandato y que emitió interesantes estudios sobre la reforma constitucional (muchos de ellos fueron tenidos en cuenta por el constituyente de 1994 para con la reforma).

El mencionado organismo aconsejó que para aventar un eventual abuso de poder por parte del Ejecutivo Nacional, resultaba conveniente disponer que solo el Congreso está facultado para declarar la intervención federal. Pero si el Ejecutivo la dispusiera

hallándose en receso el órgano deliberativo, deberá juntamente con la declaración de intervención convocar al Congreso para considerar la legitimidad de la medida.

En conclusión, luego de la reforma del año 1994 nuestro texto constitucional prevé, en materia de competencia intervencionista, una regla general que reconoce una sola excepción: el único legitimado para intervenir una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el Congreso Nacional por intermedio de ley, la excepción (única) se materializa cuando la necesidad de intervención surge durante el receso legislativo, aquí el facultado para intervenir es, a través de un decreto, el Poder Ejecutivo Nacional, pero con una obligación: llamar, simultáneamente a la firma del mismo, a sesiones extraordinarias al Congreso con el fin de que dicho decreto sea tratado. En este tratamiento el Congreso puede tomar dos posibles determinaciones: aprobar el decreto, o bien, rechazarlo.

## **6.El “interventor federal”.**

### **6.1.Concepto.**

También conocido en doctrina como “*comisionado federal*”<sup>27</sup> el interventor es aquel funcionario *ad hoc* cuya labor consiste en ejecutar el acto declarativo de la intervención. Es un funcionario federal, que actúa como delegado o comisionado del Poder Ejecutivo Nacional y que no está previsto en el texto de la Constitución Nacional: responde a una creación doctrinaria e *infra* constitucional. Debemos aclarar, desde ya, que el “interventor federal” forma parte de un conjunto de funcionarios, del cual es el “jefe”.

### **6.2. Designación.**

La omisión de nuestra Carta Magna sobre esta figura es amplia, no solo no lo nombra o señala en ninguna instancia de su texto sino que tampoco hace alusión a ningún funcionario u órgano que materialice la intervención.

Tampoco, como es obvio por la omisión anterior, se señala en el texto constitucional quien es el funcionario público encargado de designarlo. Nuestra práctica intervencionista demuestra que esta potestad se concedió al titular del Poder Ejecutivo Nacional: es el Presidente de la Nación Argentina el encargado de designar al “interventor federal”, regla que se sostiene tanto para las intervenciones determinadas para “*garantir la forma republicana de gobierno*”, como en las denominadas “*protectoras*”.

Cuando nuestro derecho no es lo suficientemente claro en la regulación de un instituto o cuando, en forma directa, omite su tratamiento, surge como consecuencia, casi inevitable, las “disputas” en el terreno doctrinario, la manifestación de pareceres del hombre de derecho. La figura del “interventor federal” no escapa a esta regla, muchas son las voces que se han encargado de sentar postura sobre esta figura.

En lo que respecta específicamente a su designación, la doctrina mayoritaria defiende la postura que señala al Presidente de la Nación como facultado para designarlo, por lo previsto en el último párrafo del inciso 7 del artículo 99 de la Constitución Nacional<sup>28</sup> (ex art. 86 inc. 10). En él, luego de nombrar una serie de funcionarios de la órbita ejecutiva, se afirma que es el titular del Poder Ejecutivo Nacional el encargado de nombrar y remover a todos aquellos empleados cuyo designación no esté prevista en el texto constitucional.

En la práctica intervencionista se ha respetado y mantenido esta postura, independientemente si la medida reconoce su origen en un decreto presidencial o en una ley formal del Congreso de la Nación.

Además, se ha materializado la costumbre de designación por parte del Presidente de la Nación solo en el “jefe” de la intervención, que es aquel funcionario que, justamente se conoce con el nombre de “interventor federal”; siendo el mismo el encargado de estructurar y componer su equipo de trabajo.

### **6.3. Atribuciones.**

El cúmulo de competencias que se atribuye al funcionario federal “interventor” estará íntimamente ligado al carácter que reviste la situación de emergencia que origino la intervención, desde ya, que las mismas serán las suficientes para remediar tal situación.

El origen de estas atribuciones es una de los tantos temas harto discutidos en relación a la intervención federal. Esta disputa doctrinaria se centra en varias posturas, producto de disímiles interpretaciones: por un lado un sector de la doctrina considera que es siempre el Congreso Nacional el que delinea las atribuciones del interventor, independientemente de si la intervención tuvo su origen en una ley del Congreso o en un decreto del Ejecutivo; otro parecer afirma que es justamente este dato el que determina la cuestión: si el origen de la intervención es legislativo, quien determine las atribuciones del comisionado federal será el mismo Congreso por intermedio de la ley que la regule, siendo el titular del Poder Ejecutivo Nacional el competente para ello si la medida surge de un decreto.

Una tercera postura ve en el Presidente de la Nación al funcionario encargado de delinear las atribuciones del interventor federal, y esto, por analogía con la primera corriente de opinión, independientemente del origen de la intervención.

Si bien es cierto que a la hora de establecer atribuciones el origen de la medida no es un dato menor, considero que lo apropiado en este caso (y así lo expondré en uno de los artículo de la propuesta novedosa del Capítulo V) es que a la hora de determinar atribuciones para con el interventor federal la competencia sea concurrente entre el Congreso de la Nación y el titular del Poder Ejecutivo Nacional. Sería contradictorio no concederle al funcionario encargado de designar al interventor competencia para delinear sus atribuciones, pero también sería excesivo que este determine las mismas sin ningún tipo de aprobación del Parlamento.

Yendo a la esencia de las facultades que se conceden al “interventor federal” una vez más hay que hacer aquí el distingo entre intervención “represiva” para garantizar la forma republicana de gobierno, e intervención “protectora”, dispuesta para normalizar ciertas anomalías producto de situaciones extremas, como el “ataque exterior” o la “invasión provincial”. Las atribuciones del interventor estarán, entonces, relacionadas al carácter de la intervención, a él o los hechos que justifican materializarla.

Como se verá en el Capítulo próximo, dentro de la evolución que el instituto de la intervención federal tuvo a lo largo de los años, el “*garantir la forma republicana de gobierno*” fue la causal más utilizada para, a través de este instituto, suspender, transitoriamente, la autonomía provincial.

En la praxis local, cuando la alteración al republicanismo es la causal de intervención la consecuencia inmediata, en la gran mayoría de los casos, es la sustitución de las autoridades provinciales. El alcance de dicho reemplazo debe estar, necesariamente, previsto y delineado en la ley o decreto que autorice la intervención, pudiendo abarcar a uno, dos o tres de los poderes provinciales.

Si se interviene el Poder Ejecutivo provincial, el interventor hace las veces de gobernador; si se interviene el Poder Legislativo de la provincia, el interventor reemplaza a la legislatura (esta se disuelve) quedando facultado, en este caso, a dictar decretos-leyes; si lo que se interviene es el Poder Judicial provincial, el interventor no suplanta la totalidad de los jueces y tribunales de la provincia ni ejerce sus funciones, sino que se limita a reorganizar la administración de justicia, a remover jueces y a designar otros nuevos, perdiendo estos su inamovilidad.

En relación con este último poder, el Judicial, una corriente de opinión estima que no existirían potestades para intervenirlo. No concuerdo con esta tesis. Por un lado, del texto de nuestra Constitución Nacional no surge tal prohibición, y, por el otro, resulta evidente que el funcionamiento del Poder Judicial puede vulnerar el sistema

republicano, por ejemplo, si pierde toda independencia frente a los otros dos poderes por compromisos partidarios o por interferencias intolerables que los magistrados no son capaces de resistir.

Si la ley de intervención contempla la caducidad del Poder Judicial, el interventor puede, como ya se señaló, designar a los reemplazantes para evitar, así, la paralización del servicio de justicia. Pero de ser viable debieran ponerse en funcionamiento, lo antes posible, los mecanismos que conforme a la Constitución local requiera el nombramiento de magistrados pues, como ningún otro poder, el judicial debe ser independiente, sobre todo del Poder Ejecutivo.

Al margen de lo hasta aquí dicho, la atribución del Gobierno federal de desplazar a los poderes locales sigue siendo un tema harto discutido. En los Estados Unidos de América, la intervención federal se ciñe, tradicionalmente, a realizar actos concretos en salvaguarda de intereses federales y no a remover autoridades, salvo el caso de la guerra de secesión.

Lo cierto es que la jurisprudencia de la Corte Suprema autorizó, incluso, la destitución de jueces de provincia por parte del interventor, aunque aclarando que mientras no fuesen removidos, los actos de los jueces locales eran válidos.

El cúmulo de competencias del interventor federal es diferente cuando la intervención reviste el carácter de “protectora”, la invasión exterior, el ataque interprovincial, el levantamiento de una provincia contra la Nación y la sedición interna generan la necesidad de dotar a dicho funcionario de potestades que, muchas veces, son diferentes de las que goza el interventor destinado a “garantir la forma republicana de gobierno”. Considero que en estos casos la participación del Presidente de la Nación, para con las atribuciones del interventor, debe ser más directa, como consecuencia del carácter bélico del que está revestido este tipo de intervenciones y por ser este funcionario el “Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación”<sup>29</sup>.

Las tareas a desarrollar por quien sea designado interventor federal en una intervención de carácter “protector” estarán íntimamente ligadas por las características que revista la situación de emergencia que la justifique.

Este funcionario federal, con su equipo de trabajo, tendrá la potestad de organizar la fuerza militar o policial que se envíe al territorio provincial invadido o que haya sido víctima de una sedición interna. Contará con todas las atribuciones necesarias para normalizar la situación alterada, sin perder de vista su obligación de no apartarse del texto legal que permitió la intervención.

#### **6.4. Obligaciones.**

La intervención federal no extingue la personalidad jurídica de la provincia, ni suprime, totalmente, su autonomía. La obligación de todo interventor federal (y de su grupo de trabajo) es respetar todas y cada una de las disposiciones de nuestro derecho que se vinculen con su figura, ya sea en la órbita nacional o en la provincial; debe cumplir con lo dispuesto en la ley donde se regule sus atribuciones y acatar las leyes provinciales, pudiendo apartarse solo y excepcionalmente de estas últimas cuando deba hacer prevalecer el derecho federal por sobre el de la provincia.

Teniendo en cuenta que son funcionarios de excepción y temporarios, considero importante remarcar que su gestión debe limitarse al mínimo imprescindible para cumplir el objetivo fijado, en el menor tiempo posible. Lamentablemente, este principio pocas veces es tenido en cuenta en la práctica y es así que se prorrogan innecesariamente las intervenciones por motivos espurios.

#### **6.5. Responsabilidades.**

En relación a las responsabilidades, considero apropiado dilucidar, en primera instancia a quien representa el interventor federal. Como casi todo lo concerniente a su figura la respuesta no la encontramos en el orden normativo, sino en el “derecho judicial” derivado de la Corte Suprema.

En el célebre caso “*Orfila, Alejandro*”<sup>30</sup> del año 1929 el máximo tribunal resolvió que el interventor o comisionado federal es representante directo del Poder Ejecutivo Nacional y asume toda la autoridad conducente a los fines de la intervención; que ejerce los poderes federal expresos y transitorios que se le encomiendan, y que sus actos y sus responsabilidades escapan a las leyes locales, no siendo admisible, por ende, la impugnación de actos del interventor so pretexto de no ajustarse al derecho local y ello porque en aplicación del artículo 31 de nuestra Carta Magna<sup>31</sup>, el derecho federal prevalece sobre el provincial.

Hasta aquí todo parece señalar que la relación del interventor, a los fines de representación y responsabilidades, solo se da con el Gobierno Nacional, pero en la misma jurisprudencia de la Corte encontramos, así mismo, esta afirmación: “*el tribunal ha declarado, con citas de antiguos precedentes, que los interventores federales, si bien no son funcionarios de las provincias, sustituyen a las autoridades locales y proveen al orden administrativo de ellas, quedando, también así, responsables frente a las autoridades provinciales*”<sup>32</sup>.

En base a estos precedentes jurisprudenciales y ante la omisión normativa, considero que el interventor federal, independientemente del carácter y alcance de la intervención, tiene un doble carácter: representa al gobierno federal, pero es también una especie de representante promiscuo de la provincia intervenida, hasta tanto se reorganicen los poderes locales. Por ello debe ser responsable de sus actos no solo ante los organismos de control nacionales, sino también provinciales; esto dependerá de la naturaleza (federal o provincial) del acto en cuestión.

Otro tema de importancia a dilucidar en torno a las responsabilidades, es el que el gobierno provincial o federal tiene por los actos del interventor federal. Considero que para determinar la responsabilidad de las provincias por los actos del comisionado federal, se debe distinguir si estos son actos “ordinarios de la administración provincial”

o actos que exceden a los poderes locales. En el primer caso, la provincia debe responder por ellos. En el segundo, en cambio, la responsabilidad corresponde al Estado federal.

### **6.6. Prohibiciones.**

Al igual que las atribuciones y obligaciones, los actos que todo interventor federal está prohibido de realizar quedan íntimamente ligados al carácter de la intervención federal. Considero, también, que existen una serie de prerrogativas que, independientemente del tipo de intervención, no deben estar al alcance de los interventores.

Analizando diferentes factores y, sobre todo, nuestra historia intervencionista, decidí postular las siguientes prohibiciones que, junto a otros contenidos, formaran parte del proyecto de ley del Capítulo V del presente trabajo. Ellas son: disponer de los bienes del dominio provincial público o privado; expropiar bienes; crear nuevos impuestos, tasas o contribuciones; contraer empréstitos; otorgar concesiones con privilegio especial; celebrar contratos que obliguen a la provincia y que no sean imprescindibles para su inmediata gestión administrativa; reconocer deudas judiciales o extrajudiciales, salvo las ordinarias de la administración; autorizar pagos de la administración que no estuvieren aprobado por el último presupuesto de la provincia; indultar o conmutar penas.

### **6.7. Jurisprudencia.**

Es en torno a la figura del interventor federal donde nuestra jurisprudencia intervencionista encuentra los más variados resultados, aquí, como en tantos otros puntos del instituto de la Intervención Federal, nuestros órganos de justicia se “retroalimentan”: fallan en relación a otros fallo. Y esto reconoce como causa, una vez, la falta de legislación en la materia.

En el célebre caso “*Cullen c/ Llerena*”<sup>33</sup> del año 1893 la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “*el interventor es solo un representante nacional, al efecto de cumplir una ley del Congreso, y sujetándose a las instrucciones que de ella reciba. Su nombramiento no toma origen provincial, y sus actos no están sujetos ni a las responsabilidades, ni a las acciones que las leyes locales establecen respecto de sus propios gobernantes*”.

En el mismo fallo y siguiendo con la misma postura nuestro alto tribunal de justicia afirmaba que “*el interventor nacional en una provincia no representa a esa provincia; el interventor es solo un representante directo del Presidente de la República, que obra en una función nacional, en representación de él, al efecto de cumplir una ley del Congreso*”<sup>34</sup> y que “*cualquiera que fuese la extensión de facultades que el presidente otorgase al interventor en una provincia, ellas serían siempre ejercidas en nombre y por autoridad del gobierno, y no en nombre de la provincia, quedando, por ende, solo sujetos a la justicia federal ante potenciales anomalías en el ejercicio de su cargo*”<sup>35</sup>.

Respecto a este punto sobre la representatividad y posterior responsabilidad del interventor federal, unos años después, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revé su postura afirmando en los considerandos del caso “*Orfila, Alejandro*”<sup>36</sup> del año 1929 que “*el hecho de que los interventores no sean funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional, sólo implica que la función activa de dichos agentes federales no puede extenderse más allá de los límites que le asignan la Constitución y la ley; pero ello no obsta al ejercicio de sus funciones de representante necesario del Estado intervenido mientras se organicen los poderes locales y que, consecuentemente, deban, llegado el caso, responder a la justicia provincial*”<sup>37</sup>.

En esta última línea de pensamiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en los casos “*Dirección Nacional de Aduanas*”<sup>38</sup> y en “*Torralba*”<sup>39</sup> que las

decisiones de los interventores tienen el mismo valor que el de las autoridades de provincia, cuando recaen sobre materias propias de éstos, siempre que no excedan las facultades propias de la Administración.

Y, consecuentemente con esta postura, se afirmó en los mismos fallos que *“cuando el interventor cumplimenta alguna atribución constitucional o legal propia de las autoridades locales, es competente para entender en los procesos judiciales del caso la justicia provincial”*<sup>40</sup>

### **6.8. Práctica funcional**

Nuestra historia intervencionista reconoce, en relación a la figura del interventor federal, la más variada práctica. Eventualmente ha existido una intervención plural, desempeñado por dos comisionados que, simultáneamente, se desempeñaron como “jefes” del órgano interventor.

Así, la compuesta por el presbítero Benjamín Lavaisse, diputado nacional, y el coronel Marcos Paz, que afectó los gobiernos provinciales de Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Salta y Jujuy, a fin de resolver la situación de *“la guerra que ha estallado entre ellas”*<sup>41</sup> y legalizada vía decreto de fecha 11 de noviembre de 1853.

En la primera intervención que se dispuso luego de la reforma constitucional del año 1860 (que le otorgó a la Carta Magna la actual redacción en relación a la intervención) fue el mismo titular del Poder Ejecutivo Nacional el que se desempeñó como interventor: Derqui se encargó de llevar a cabo esta función para con la intervención de Córdoba de este año, cumpliendo así, en forma simultánea, las potestades de interventor federal y de Presidente de la nación.

En cuanto a la actividad desarrollada por los interventores antes de asumir como tales, nuestra historia intervencionista es de la más variada. Además del ya citado caso del Presidente de la nación desempeñándose como interventor (Derqui, 1861, intervención en Córdoba), en otras oportunidades han sido designado interventores

jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1857, intervención a San Juan); generales del ejército (caso de Ángel Peñaloza, en 1861, para La Rioja); ministros del Poder Ejecutivo Nacional, así el caso del ministro de Guerra para con la intervención federal a Corrientes en el año 1862; un juez de cámara (intervención a La Rioja, 1918); un diputado nacional (Durañona, para la intervención a Corriente del año 1992).

En la última intervención que registra nuestra historia política-institucional fue un fiscal de cámara el designado como interventor federal: Pablo Lanusse, para con la intervención en la Provincia de Santiago del Estero del año 2004.

### **7.La Intervención “provincial” en la Constitución de Santa Fe.**

Tanto los dislocamientos productos del mal uso de la fuerza (invasión, sedición, etc.) como las “*alteraciones en la forma republicana de gobierno*” pueden tener su origen en circunscripciones políticas-territoriales más pequeñas que las provincias. Es por ello que el texto de la constitución santafesina, al igual que la mayoría de las constituciones provinciales de nuestra patria, prevé el instituto que le permite al gobierno provincial intervenir un municipio o una comuna.

En el artículo 108 de su texto nuestra Constitución provincial afirma que *“la Provincia puede intervenir por ley, o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalía total, o de normalizar una situación institucional subvertida. En el caso de intervención por resolución del Poder Ejecutivo, la legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquella”*<sup>42</sup>.

Como se observa, en la ley fundamental santafesina se regula el instituto con cierta analogía al texto a nuestra Carta Magna federal. Se inserta en este artículo 108 partes del contenido de tres artículos de la Constitución Nacional, como son el art. 6, el 75 inc. 31 y 99 inc. 20; con buen criterio el constituyente santafesino creyó de importancia radical que todo lo concerniente a las competencias y autoridades legitimadas sea

reunidos en un solo cuerpo y no, como es el caso de la Constitución Nacional, se encuentren dispersos a lo largo de su texto.

En cuanto a las modalidades o tipos de intervenciones, la previsión que el texto santafesino hace de ellas es bastante particular y dista de la contemplada en la Constitución Nacional; no se prevé en la ley fundamental de nuestra provincia la distinción clásica de intervenciones en “represiva” y “protectora”, sino que señala solo una causal que justificaría la primera: la “*acefalia total*”<sup>43</sup>(el vacío de poder) y, por otro lado, engloba a ambas con la afirmación siguiente: “*normalizar una situación institucional subvertida*”<sup>44</sup>.

## **8. Conclusiones.**

Para finalizar la exposición de este primer capítulo, puedo concluir afirmando que la intervención federal es uno de los irremplazables institutos con los que cuenta nuestra estructura constitucional material. Si se piensa que el mismo fue progresivamente delineado para enfrentar ciertas anomalías que hacen a la estructura y, sin temor a exagerar, a la existencia misma del Estado Nacional, su necesaria presencia en nuestro sistema jurídico operativo vigente deviene innegable.

Por otro lado, en relación a la modalidad intervencionista “represiva”, cuando nos enfrentamos en el texto de nuestra Constitución Nacional con la frase “*garantir la forma republicana de gobierno*” debemos, necesariamente, conceptualizar al “republicanismo” en sus diferentes aristas, y comprender que las obligaciones que la Nación impone a las provincias en el artículo 5° de nuestra Carta Magna forman, también necesariamente, parte del mismo. Solo la inteligencia de insertar en su concepto a la educación, a los municipios y al servicio de justicia nos harán, por un lado, comprender cabalmente su estructura y, por el otro, limitar su alcance evitando así la presencia de un término lamentablemente usual en nuestra historia intervencionista: el abuso.

También, a modo de conclusión, afirmo que, independientemente del carácter, esencia y modalidad de intervención federal que en la práctica se materialice, nunca debe perderse de vista sus básicas cualidades: estamos frente a un instituto de emergencia, excepcional y de carácter restrictivo, que, como tal, solo justifica su materialización cuando, por un lado, el gobierno provincial no pueda o no cuente con la necesaria voluntad política-institucional para remediar la anomalía o, por el otro, sea parte de la misma, provocándola.

En lo que respecta a la competencia intervencionista (tanto para determinar la necesidad de intervención, como para materializarla) concluyo que es al constituyente de 1994 al que le debemos la precisión en sus términos, gracias a la labor de haber insertado en el texto de nuestra Constitución Nacional dos artículos de notable trascendencia e importancia en la materia: el art. 75 inc. 31 y el art. 99, inc. 20; la redacción de los mismos permitieron dar por finalizado, por un lado, una vieja discusión en el plano doctrinario y, por el otro, sucesivas contradicciones en el jurisprudencial.

En relación al “interventor federal”, quedó señalada la importancia con la que cuenta el “comisionado federal” con su figura “interventor” en la cúspide jerárquica. Lamentablemente la falta de regulación (dato presente a lo largo y a lo ancho del instituto) no escapa a esta figura: el texto de nuestra Constitución Nacional no solo no señala atribuciones, responsabilidades, incompatibilidades, obligaciones y prohibiciones de este funcionario, sino que no hace la más mínima referencia a su figura.

Considero de labor ineludible la inserción de estos postulados en una futura legislación intervencionista, sobre todo por ser la intervención federal un instituto íntimamente ligado a la estructura y existencia misma de nuestro Estado federal.

Por último, y para cerrar las conclusiones de este primer capítulo, en relación a las constituciones provinciales, considero que la figura de la intervención en sus textos no solo responde a un buen criterio de sus constituyentes, sino también a una lógica

consecuencia que reconoce su matriz en la Constitución Nacional misma: con la intervención no se solo protege “estructuras” sino también aquellos “*principios, derechos y garantías*”<sup>45</sup> que señala en su artículo 5 y que obliga a insertar a las provincias en sus constituciones locales.

También es cierto, y es bueno aclararlo aquí, que la omisión de una constitución provincial sobre intervenciones no necesariamente la ubicaría en el status de “inconstitucional”: tanto los “*principios, derechos y garantías*”, como la estructura federala proteger con una intervención bien pueden quedar al resguardo por otro instituto creado al efecto, siempre y cuando estos no generen incompatibilidad con algún, algunos o todo los postulados de nuestra Carta Magna federal.

## **CAPITULO II**

## **Evolución histórica**

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Origen y evolución de la Intervención Federal. 2.1. Constitución de los Estados Unidos de América. 2.2. Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela. 2.3 Pacto Federal. 2.4. Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos. 2.5. Las “Bases” de Juan Bautista Alberdi. 2.6. Constitución Nacional de 1853. 2.7. Constitución Nacional de 1860. 2.8. Constitución Nacional de 1994 3. El instituto en las diferentes etapas de nuestra historia política. 3.1. 1853-1880. 3.2. 1880-1916. 3.3. 1916-1930. 3.4. 1930-1943. 3.5. 1946-1955. 3.6. 1958-1976. 3.7. 1983-2012. 4. Materialización de la medida en las provincias. 5. Conclusiones

### **1. Introducción.**

Luego de conceptualizar a la Intervención Federal y de desarrollar todo lo concerniente a modalidades, caracteres, competencias y funcionarios creí oportuno destinar este segundo capítulo a la evolución histórica del “*remedio federal*”<sup>46</sup>.

Como se observará en el desarrollo del mismo, la Intervención Federal forma parte de aquellos institutos previstos en nuestro sistema jurídico operativo vigente cuya

estructuración y conformación actual responde a una progresiva evolución materializada a través del tiempo.

Si bien algunas elaboraciones jurídicas de fines del siglo XVIII y principios del XIX provenientes del “*viejo continente*” fueron contemplando en sus textos los primeros esbozos de sus lineamientos estructurales, nuestra legislación debe el origen del instituto, fundamentalmente, a la Constitución de los Estados Unidos de América del año 1787 y a la Constitución Federal de los Estados Unidos de Venezuela del 1811.

En el plano local, la Intervención Federal reconoce una evolución pre constitucional a través de algunas de las primeras herramientas jurídicas de nuestra historia legislativa como son, el Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos del año 1852.

Como se expondrá a continuación, no fue a través de estos cuerpos legales en donde se estructura la actual composición técnica de la Intervención, en ellos solamente se reconoce y desarrolla a la conocida como “*protectora*”, la cual encuentra justificativos de aplicación ante ciertos dislocamientos relacionados con el mal uso de la fuerza, tales como el “*ataque exterior*”, la “*invasión interprovincial*”, el “*levantamiento de una provincia en contra de la Nación*” y la “*sedición interna*”.

Dentro de esta evolución, previa a nuestra primera Constitución Nacional, dedicamos un párrafo aparte a uno de los más excelsos pensadores de toda nuestra historia política-institucional: Juan Bautista Alberdi. El, a través de su obra literaria “*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*”<sup>47</sup> aportó, entre otras cuestiones, un invaluable desarrollo y síntesis en materia intervencionista.

Se expondrá además la evolución que la Intervención Federal tuvo, ahora sí, en nuestra historia constitucional, comenzando por el neurálgico desarrollo que sobre el instituto hizo nuestra primer Carta Magna del año 1853.

También estudiare aquí el valorado aporte que el constituyente de la reforma 1860 tuvo en materia intervencionista, ordenando semánticamente conceptos y, sobre todo, estructurando lo concerniente a la Intervención Federal “represiva” para “garantir la forma republicana de gobierno”.

Finalizo el desarrollo de la evolución constitucional de la Intervención Federal con lineamientos en materia de competencias que le otorgo la última reforma del año 1994.

Siendo, para gran parte de la doctrina constitucionalista, un instituto de naturaleza “política” no podía ella quedar afuera... Es por eso que en el penúltimo punto de este segundo capítulo expondré la materialización que la Intervención Federal tuvo en las diferentes etapas de nuestra historia política, desde el año 1853 hasta nuestros días. Dividiendo a la misma en siete grandes etapas, expondré una breve reseña de cada una de ellas para culminar con el estudio de las intervenciones que se materializaron en las mismas.

En el último punto de este capítulo desarrollare nuestra historia intervencionista tomando como criterio la circunscripción geográfica intervenida: las provincias. En el expondré un estudio estadístico en relación a las intervenciones que, en mi personal opinión, servirá como herramienta para conocer la esencia misma de nuestro federalismo.

## **2. Origen y evolución de la Intervención Federal.**

### **2.1 Constitución de los Estados Unidos de América.**

Con la influencia de la literatura sobre el republicanismo y de autores de la talla de Montesquieu y John Locke, hacia fines del año 1786 Benjamín Franklin convocó a los comisionados de 5 estados a reunirse en Filadelfia el 21 de febrero de 1787 para la redacción de un texto “único” que “*mejore las condiciones civiles y comerciales del pueblo estadounidense*”<sup>48</sup>.

Creada el 17 de septiembre de 1787 y ratificada el 21 de junio del mismo año, la Constitución de los Estados Unidos de América constituye la Constitución federal más antigua en vigencia en el mundo.

Compuesta de 7 artículos originales y 27 enmiendas su texto afirma, en el cuarto artículo de su cuarta sección que *"Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de la Unión una forma republicana de gobierno, y protegerán a cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura, o del ejecutivo (cuando la legislatura no pueda ser reunida) contra la violencia doméstica"*<sup>49</sup>.

Eh aquí el primer antecedente del instituto de la Intervención Federal en los sistemas normativos del mundo.

## **2.2. Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela.**

Más allá de la innegable influencia que, en materia intervencionista, tuvo sobre nuestros autores el neurálgico texto de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, gran parte de los hombres de derecho que se encargan del estudio de los institutos constitucionales concuerdan en que fue, en verdad, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1811 en donde la Intervención Federal tiene su antecedente más claro.

Dicho instrumento jurídico afirmaba en la redacción originaria del artículo 134 de su texto que *"... también el Gobierno Federal, siendo justo y necesario, protegerá y auxiliará a cada uno de sus estados miembros contra toda invasión o violencia doméstica, con la plenitud de poder y fuerza que se le confía para la conservación de la paz y seguridad general; siempre que fuere requerido para ello por la Legislatura provincial, o por el Poder Ejecutivo cuando el Legislativo no estuviere reunido, ni pudiere ser convocado"*<sup>50</sup>.

Vemos aquí un lineamiento aún más preciso que en la Constitución de los Estados Unidos ya que, por un lado, hace alusión a los fines inmediatos de este tipo de medidas y, por el otro, esboza un primer desarrollo en torno a las competencias.

### **2.3. Pacto Federal.**

En el orden local existe, entre los integrantes de nuestra doctrina, un acuerdo casi unánime en señalar al “Pacto Federal” como el documento institucional más significativo y con mayor vigencia desde 1810 hasta la Constitución de 1853.

El 4 de enero de 1831 los gobiernos de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos crearon, en suelo santafesino, la “Liga del Litoral”, federal; como respuesta a la “Liga del Interior”, unitaria. Como consecuencia de la misma y por intermedio de los representantes de dichos estados provinciales, se redactaron y aprobaron los 17 artículos bautizados en su conjunto con el nombre de “Pacto Federal”. En el mismo se reconoce la existencia de un Estado Argentino (art. 2º), organizado como República (art. 15º), formado por las provincias del país, que integran una federación (art. 4º).

También estableció la protección común de las partes contra ataques que comprometieran la independencia de las provincias: aquí se encuentra el primer antecedente, en el orden local, de la Intervención Federal. Dice, en su parte pertinente el artículo 13: *“Si llegase el caso de ser atacada la libertad e independencia de alguna de las tres provincias litorales, por alguna otra de las que no entran al presente en la federación o por cualquier otro poder extraño, la auxiliarán las otras dos provincias litorales con cuántos recursos y elementos están en la esfera de su poder...”*<sup>51</sup>.

Como bien puede advertirse, en este primer antecedente, originario de nuestra Carta Magna, se prevé y desarrolla solo uno de los tipos de intervención previstos por el actual texto constitucional: el “protector”.

### **2.4. Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos.**

Corría el día 31 del quinto mes del año 1852 cuando por invitación especial del “Señor encargado de las Relaciones Exteriores de la República”<sup>52</sup> don Justo José de Urquiza, se reunían, en la ciudad bonaerense de San Nicolás los representantes de las siguientes provincias de la, por entonces, Confederación Argentina: Entre Ríos,

Catamarca, Buenos Aires, San Luis, San Juan, Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, La Rioja y Santa Fe.

Los gobernadores de estas provincias y por intermedio de este instrumento jurídico tomaron dos determinaciones que se encuentran entre las más trascendentes de la historia constitucional argentina: por un lado, ratificar el carácter de ley fundamental del Pacto Federal; y, por el otro, materializar la voluntad común de redactar una “ley fundamental” ah llamarse “Constitución de la Nación Argentina”.

El acuerdo fue definitivamente aprobado por todas las provincias excepto Buenos Aires, que el 22 de septiembre de 1852 le retiró al general Urquiza el manejo de las relaciones diplomáticas, reasumiendo tales competencias. Separada de la Confederación, Buenos Aires recién se reintegrara el 11 de noviembre de 1859.

En lo que respecta específicamente a la Intervención Federal, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, además de renovar la garantía establecida en el Pacto Federal de 1831, la dotó de mayor extensión.

Señalaba el artículo 14 del acuerdo: *“Si, lo que Dios no permita, la paz interior de la República fuese perturbada por hostilidades abiertas entre una u otra Provincia, o por sublevaciones dentro de la misma Provincia, queda autorizado el Encargado de las Relaciones Exteriores (el general Justo José de Urquiza) para emplear todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, para restablecer la paz, sosteniendo las autoridades, legalmente constituidas, para lo cual, los demás Gobernadores, prestarán su cooperación y ayuda en conformidad al Tratado de 4 de enero de 1831”*<sup>53</sup>.

Como bien puede observarse, tampoco es en este instrumento jurídico en donde surge la actual estructura (completa) del “remedio federal” Intervención Federal.

## **2.5. Las “Bases” de Juan Bautista Alberdi.**

Creo de tenor irrefutable la afirmación de que siempre que, como es mi caso por medio de la presente obra, se estudie o investigue la evolución u origen de nuestro texto constitucional y de sus institutos, es imposible no hacer alusión a él

Juan Bautista Alberdi, el inspirador de nuestra Constitución Nacional y uno de nuestros más importantes pensadores, fue, junto a Domingo Faustino Sarmiento, uno de los intelectuales más destacados e influyentes de la Argentina y América latina durante el siglo XIX.

Abogado, periodista, escritor, político, jurista, músico e intelectual siempre estuvo pendiente de lo que sucedía en el escenario institucional de nuestro país pese a sus largos años de exilio, primero en Uruguay y luego en Chile. Muestra clara de ello es que en 1852, al enterarse del triunfo de Urquiza en la batalla de Caseros, escribió en un lapso muy acotado de tiempo su obra *“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”*<sup>54</sup> en donde trató, entre otras innumerables y trascendentes cuestiones de raigambre constitucional, el tema de la Intervención Federal.

En dicha obra, Alberdi postula la necesidad de que *“la Confederación Argentina garantice a los estados provinciales el sistema republicano de gobierno, la integridad de su territorio, su soberanía y su paz interior”*<sup>55</sup>. Además, afirmo que *“necesaria e irremediamente”* se debía dotar a la Confederación de la facultad de *“intervenir en el territorio de las provincias, sin requisición de las autoridades provinciales, al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición”*<sup>56</sup>.

## **2.6. Constitución Nacional de 1853.**

Tal como preveían los textos del Pacto Federal y del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, el 15 de noviembre del año 1852 arribaron a la ciudad de Santa Fe cada uno de los dos representantes de todas las provincias para dar inicio a las sesiones preparatorias del Congreso Constituyente, y dar así comienzo a el “constitucionalismo

orgánico”, que tenga como consecuencia final la elaboración del unificado y sistemático instrumento “Constitución Nacional”.

El día 17 de abril de 1853 comenzarían las sesiones ordinarias y dos días después la “comisión redactora” presentaría su proyecto constitucional, delineado, estructuralmente, con una forma federal de estado; un gobierno republicano y democrático; un esquema tripartito de poder; un llamado de atención sobre la necesidad de asegurar una amplia gama de derechos personales, tanto para al Estado como para atraer extranjeros; y destacando la importancia, como antecedente, de la Constitución de los Estados Unidos pero, aclarando, que la iniciativa de la Constitución *“es la obra del pensamiento argentino”*<sup>57</sup>.

El proyecto constitucional se debatió en once sesiones, del 20 al 30 de abril de 1853. Cada artículo fue aprobado, el promedio, en once minutos y treinta segundos de sesión. No se contó con taquígrafos, pero si hubo actas. La Constitución se firmó en el Congreso Constituyente el 1° de mayo, y quedó promulgada por el director Justo José de Urquiza el 25 del mismo mes.

Luego de esta introducción, y yendo específicamente al tema de la presente, los estudiosos y analistas de nuestra historia constitucional coinciden en afirmar que el constituyente de 1853 elaboró, en relación a la Intervención Federal, un texto que resultó de la combinación entre la propuesta de Juan Bautista Alberdi y el tipo de intervención que establecía la Constitución de los Estados Unidos de América.

El artículo 6° de la Constitución Nacional de 1853 afirmaba que *"El Gobierno Federal interviene con requisición de las Legislaturas, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las Provincias, al sólo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior"*<sup>58</sup>.

Como bien se puede advertir, no fue tampoco en esta instancia de nuestra historia constitucional en donde surge la actual redacción del artículo 6° de la Carta Magna Argentina.

Si bien lo hizo en un período relativamente acotado de tiempo, la Intervención Federal forma parte de aquellos constitucionales institutos que fueron construyéndose en forma progresiva. Hasta este momento contamos, por un lado, con la típica y neurálgica estructura de la Intervención “protectora”, llevada a implementarse ante la materialización de vocablos tales como “invasión”, “revolución”, “ataque exterior”; y, por el otro, con una primera aproximación sobre la Intervención Federal “represiva”, tendiente a garantizar (del estado federal a las provincias) la forma republicana de gobierno, pero, como se verá, confundiendo instancias y, sobre todo, competencias.

## **2.7. Constitución Nacional de 1860.**

Es en este momento de la evolución de nuestro derecho en donde surge el actual artículo 6° de nuestra Carta Magna. Las discusiones en el plano teórico y los diferentes inconvenientes en el práctico que generó la redacción del sexto artículo de la Constitución de 1853, llevaron a que la Convención del Estado de Buenos Aires de 1860 realice diferentes sugerencias sobre la materia a la Comisión Examinadora.

En el informe de dicha Comisión el constituyente de 1860 afirmaba que la intervención del poder general en las provincias, con requisición de parte o sin ella, es un “*deber*” o un “*derecho*”.

En el primer caso es una obligación que deriva de la garantía de que habla el artículo 5° de la Constitución: “*el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”<sup>59</sup>.

En el segundo caso es una facultad que el gobierno federal ejerce por derecho propio: 1) toda vez que una o más provincias falten a la estipulación del “compromiso”, como, por ejemplo, si alguna de ellas pretendiese establecer la forma monárquica, o perpetuar el

poder (violencia interior) contra los principios de la democracia, etc.; 2) toda vez que la seguridad nacional así lo exija, como, por ejemplo invasión exterior o amago de ella, sedición extendida a más de una provincia, hostilidades entre dos o más provincias, etc.

La Comisión Examinadora de la Convención del Estado de Buenos Aires afirmaba además que el texto de la Constitución Nacional, en su artículo 6, separándose de la Carta Magna estadounidense, creaba la confusión, no distinguiendo lo que es “protector”, de lo que es “represivo”, creyendo así sus autores dar por este medio más vigor al poder general.

Se puso énfasis en afirmar que la experiencia había demostrado todo lo contrario y había puesto de manifiesto cuanto peligro había para las libertades provinciales y para la estabilidad del poder central, en esa confusión de derechos y obligaciones, que debían “urgentemente” definirse con precisión, para evitar en lo futuro causas disolventes de la asociación.

En los debates internos de la Comisión, cuya labor se centraba en el planteo y discusión de nuevas ideas que complementen y mejoren el texto constitucional de 1853, se afirmaba que la presencia de las Intervención Federal en nuestro sistema era para garantizar a todos los Estados de la Unión una forma republicana de gobierno; para proteger a cada uno contra la invasión; y, a petición de la legislatura o del ejecutivo (cuando la primera no pueda ser convocada), para protegerla de las consecuencias de la violencia doméstica.

Además se expresaba que esta herramienta constitucional era de aplicación en “*una confederación fundada sobre principios republicanos y compuestos de miembros republicanos*”<sup>60</sup>; que el gobierno que dirige a todos debe evidentemente poseer autoridad para defender el sistema contra las innovaciones monárquicas o aristocráticas; y que cuanto más íntima sea la naturaleza de esa unión, mayor interés tendrán los miembros en las instituciones políticas de cada uno y mayor derecho a insistir en que las

formas de gobierno bajo las cuales se suscribió el pacto, sean mantenidas en su parte esencial.

Los constituyentes de 1860 culminan su análisis sobre la Intervención Federal afirmando que *“este órgano, redactando el artículo en términos más latos, se ha limitado a distinguir, por un lado, en que caso el gobierno federal interviene una provincia para reprimir y cuando lo hace para proteger; y, por el otro, cuando lo hace por motus proprio, y en cuales otros son las mismas provincias las que pueden requerir la intervención al gobierno federal”*<sup>61</sup>.

Queda así finalmente delineado el actual artículo 6° del texto constitucional, en donde técnicamente se prevén 4 tipos de intervenciones producto de 2 diferentes criterios: “represiva” y “protectora”, por un lado, y “de oficio” y “a requisición”, por el otro.

En síntesis el constituyente de 1860 tuvo la habilidad de ordenar, de clasificar semánticamente conceptos ya conocidos pero que, hasta ese momento, se encontraban dispersos y alterados por una sistemática errónea interpretación.

## **2.8 Constitución Nacional de 1994.**

Durante la administración del presidente Raúl Ricardo Alfonsín hubo diferentes iniciativas de reforma sobre nuestro texto constitucional, propiciadas por el Consejo Para la Consolidación de la Democracia, creada por decreto.

En 1993, el presidente Carlos Saúl Menem, al no lograr inicialmente reunir los dos tercios de votos en ambas Cámaras exigidos por el artículo 30 de la Constitución Nacional para declarar la necesidad de la reforma, dictó el decreto 2181/93 por el que se convocaba a una consulta popular voluntaria y no vinculante, para que la ciudadanía exprese su opinión al respecto. Ella no fue necesaria, ya que el 14 de noviembre de 1993 Menem y Alfonsín suscribieron el llamado “Pacto de Olivos”, según el cual los dos partidos mayoritarios (Justicialista y Radical) acordaron sobre las bases de convocatoria

a la enmienda de la Constitución. La ley 24.309, sancionada poco después, instrumento dicho llamado.

La reforma de 1994 resultó amplia. Entre otros temas en materia de derechos, añadió un nuevo capítulo (el segundo) a la Parte Primera de la Constitución, con derechos y garantías de índole política (garantías al sufragio, a formar partidos, iniciativa y consulta popular, etc.) y otros de índole general, llamados de “tercera generación”, referentes a la ecología y a los consumidores y usuarios.

También acopló, al reformar la Parte Segunda, derechos relativos a los niños, madres, trabajadores, educandos, indígenas, etc. Dio rango constitucional al habeas corpus, al amparo y al habeas data, e incorporó a su texto ciertos instrumentos internacionales (art. 75 inc. 22)<sup>62</sup>.

En cuanto a la estructura de poder, programó al Ministerio Público como órgano extrapoder; autorizó la reelección por un período consecutivo del presidente de la Nación (eje central de la reforma); creó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros<sup>63</sup>; constitucionalizó al *ombudsman* (“defensor del pueblo”)<sup>64</sup> y a la Auditoría General de la Nación<sup>65</sup>; en el ámbito judicial, el texto de la reforma quita a la Corte Suprema de Justicia el gobierno del Poder Judicial, confiriéndoselo al Consejo de la Magistratura<sup>66</sup>.

En lo que respecta específicamente a la Intervención Federal, este instituto le debe a la reforma constitucional de 1994 el haber ordenado ciertas estructuras referidas a la competencia intervencionista.

Como se señaló en el capítulo anterior, larga y ardua fue la discusión en el plano doctrinario sobre este temario: muchas fueron las disimiles opiniones que se esbozaron en torno al vocablo “*gobierno federal*”, sobre cual o cuales eran los poderes que se señalaban con competencia para intervenir a una provincia cuando se afirmaba que “*el gobierno federal interviene...*”

El constituyente de 1994 aclaró notablemente el panorama insertando dos artículos al texto constitucional: por un lado, con el 75 inc. 31, en donde se regula la regla general en materia de competencia intervencionista: *“Corresponde al Congreso disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y aprobar o revocar la intervención decretada , durante su receso, por el Poder Ejecutivo”* y, por el otro, con el 99 inc. 20, en donde se prevé la excepción: *“el Poder Ejecutivo decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento”*

### **3.El instituto en las diferentes etapas de nuestra historia política.**

Para comprender mejor el funcionamiento de la intervención federal en la historia argentina es necesario delimitar las distintas etapas que implicaron distintos regímenes políticos. La división en diferentes períodos históricos se realiza, entonces, en base a las distintas características que tuvo el sistema político.

Pueden distinguirse las siguientes etapas: Entre los años 1853 y 1880 el período de la “Organización Nacional”; de 1880 a 1916 la “República liberal-conservadora”; entre 1916 y 1930 las presidencias radicales; de 1932 a 1943 la denominada “restauración conservadora”; de 1946 a 1955 el régimen peronista; de 1958 a 1976 la etapa circular de “democracia-autoritarismo” y, a partir de 1983, la etapa de la “redemocratización”.

#### **3.1.1853-1880.**

La etapa entre los años 1853 y 1880 corresponde a la época de la denominada *“Organización Nacional”*, que sentó las primeras bases de la estructura institucional argentina. Abarca las presidencias de Justo José de Urquiza, Santiago Derqui, Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda. La etapa estuvo signada por el enfrentamiento entre las provincias del interior y Buenos Aires.

Con 39 intervenciones, este período de nuestra historia se encuentra en el segundo lugar dentro del *ranking* de los que más intervinieron, determinadas en 34 oportunidades por el Poder Ejecutivo Nacional por intermedio de decretos, y en solo 5 por ley formal del Congreso Nacional.

### **3.2 1880-1916.**

En la etapa 1880-1916 se desarrolla la llamada “*República Liberal-Conservadora*”. Comprende las presidencias de Julio A. Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini, Luis Sáenz Peña, José E. Uriburu, Roca nuevamente, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza. La etapa es el período de mayor crecimiento económico del país, fundado en una economía agroexportadora. El régimen político se caracterizó por su exclusivismo, escasa participación y fraudes electorales, dentro de un sistema amplio de libertades civiles.

El presidente adquirió el poder extra constitucional de designar o influir en la sucesión del cargo. En general, a partir de 1880 se robusteció la figura presidencial y decreció la del gobernador de Buenos Aires.

La fuerza hegemónica fue el P.A.N. (Partido Autonomista Nacional) que constituía más que un partido una “*maquinaria electoral*”. En el período surgen dos partidos de importancia: el radicalismo en 1891 y el Socialismo en 1896, quienes se opusieron a las prácticas del régimen.

Un hecho significativo en este período fue la Revolución del 90 que concluyó con el gobierno de Juárez Celman. Otro de importancia fue la reforma electoral promovida por el presidente Roque Sáenz Peña.

El radicalismo levantó la bandera de “la causa” de la pureza electoral contra las prácticas inconstitucionales del “régimen”, conspirando contra el sistema. El período concluye con la asunción del presidente Hipólito Irigoyen.

Fue en este periodo en donde nuestras provincias experimentaron el mayor número de intervenciones: fueron en 40 ocasiones, 25 por leyes y 15 por decretos, que el gobierno federal resolvió limitar la autonomía de los estados miembros “provincias” por intermedio de esta constitucional herramienta.

### **3.3. 1916-1930.**

En la etapa comprendida entre 1916 y 1930 se desarrolla el período radical dentro de un régimen competitivo –gracias a la “ley Sáenz Peña”<sup>67</sup>-, cuya base estuvo compuesta fundamental, pero no exclusivamente, por la clase media. Comprende la primera presidencia de Hipólito Irigoyen, el ascenso de Marcelo T. de Alvear y la vuelta al gobierno del primero.

El presidente Irigoyen tuvo durante toda su gestiones una Cámara de Diputados opositora al igual que en el Senado.

Con Irigoyen se produjo una renovación parcial de la clase política en las instituciones. Sus relaciones con el Congreso fueron conflictivas. Bajo el gobierno de Alvear las relaciones con las Cámaras se normalizaron. Los estilos de ambos presidentes eran muy distintos. Irigoyen fue un líder carismático, de personalidad enigmática, modelada en la tarea conspirativa, poco adicto a las apariciones públicas y los discursos. Alvear, en cambio, tuvo un estilo con cierto aire aristocrático.

En 1928 Irigoyen fue reelecto presidente, pero esta vez tuvo mayoría en la Cámara Baja, no así en el Senado. Durante todo el período el radicalismo fue el partido predominante, en un marco de mejora de las prácticas electorales. Pero el partido se dividió en dos líneas: los “personalistas” y los “antipersonalistas”, según siguieran o no a Irigoyen.

En 1924 se crea la Unión Cívica Radical Antipersonalista. Las fuerzas conservadoras se dispersaron y no pudieron retomar su anterior protagonismo político. Un intento de reagrupamiento de ese sector –pero con un perfil más liberal- fue la fundación del

Partido Demócrata Progresista en 1914. Tres años después se fundó el Partido Comunista.

Irigoyen fue visto por una parte de la ciudadanía como un presidente que enarbolaba banderas nacionalistas y populares. Otra parte ponderó su gobierno como un régimen demagógico y de desquicio administrativo.

El período concluyó con el golpe de Estado de 1930 que ubicó en el sillón presidencial al general José Félix Uriburu, quien en los primeros tramos de su gobierno propiciaba un régimen corporativo.

En esta etapa se materializaron 33 intervenciones federales, 25 de ellas resueltas por decreto del Ejecutivo Nacional y 8 por leyes del Congreso. De esta estadística surge un dato trascendente: de las 25 intervenciones federales de este periodo que fue resueltas por decreto del Ejecutivo, 20 corresponden al gobierno de Hipólito Irigoyen, convirtiéndose así en el Presidente de la nación que en mayor número de oportunidades intervino una provincia en toda nuestra historia política-institucional.

### **3.4. 1932-1943.**

Esta etapa abarca la denominada “*restauración conservadora*”, con las presidencias de Agustín P. Justo, Roberto Ortiz y Ramón Castillo. Este período constituyó un régimen “semi competitivo” pues se retornó al fraude electoral -salvo en algunos distritos -, y la fuerza hegemónica fue la Concordancia que no era un partido político, sino una coalición entre conservadores, radicales anti personalistas y socialistas independientes.

En el período se restringió la aplicación de la “ley Sáenz Peña”. Los estilos y actitudes de los tres presidentes no fueron homogéneos. Justo y Ortiz provenían del

radicalismo anti personalista, Castillo del conservadurismo y tenía un estilo de mandato un tanto autoritario. Culmina con el golpe militar del 4 de junio de 1943.

Es en este período de nuestra historia (junto con el actual) en donde se materializaron la menor cantidad de intromisiones del gobierno federal al provincial por intermedio de intervenciones: fueron 13, producto de 10 decretos y 3 leyes.

### **3.5. 1946-1955.**

La etapa 1946-1955 es el período del régimen peronista que abarca las dos presidencias consecutivas del general Juan Domingo Perón.

Tras las elecciones generales de 1946 -nuevamente bajo la "ley Sáenz Peña"- el peronismo logró la mayoría de las bancas del Congreso, y la casi totalidad de los gobiernos provinciales. Su contrincante en las elecciones fue la Unidad Democrática que nucleaba a casi todo el arco político del momento, bajo la fórmula presidencial del radicalismo.

El peronismo fue un partido predominante que se fue convirtiendo en partido hegemónico en sintonía con un régimen que se tornaba menos competitivo al restringir los márgenes de la oposición política. Perón se constituyó en un líder carismático que tuvo relación directa e intensa con las masas. El partido de la oposición fue el radicalismo que denunció –desde su propia perspectiva- el carácter "totalitario" del régimen.

Efectuó una política de nacionalización de los servicios públicos, de intervención en la economía y de distribución social del ingreso. Sostuvo la "tercera posición" en política exterior y utilizó un concepto similar para definir las relaciones sociales: ni capitalismo, ni marxismo. Las luchas de clases debían ser sustituidas por la armonía entre los grupos bajo el patrocinio del Estado. Perón obtuvo la reelección en 1951 gracias a la reforma de la Constitución, en 1949. En 1952 se practicó una reforma

electoral introduciendo circunscripciones uninominales, cuyo diseño favoreció al oficialismo.

En sus gobiernos se efectuó una subordinación y control de las instituciones y las fuerzas políticas, a través de mecanismos normativos y de los medios de comunicación. Esta etapa concluye con el golpe militar del 16 de septiembre de 1955, denominado "*Revolución Libertadora*".

Durante el peronismo se suscitaron 15 intervenciones, 11 de ellas determinadas por el titular del Poder Ejecutivo Nacional y 4 por el Congreso de la Nación.

### **3.6 1958-1976.**

Esta etapa comprende un período circular de "*democracia-autoritarismo*", caracterizado por una gran inestabilidad política. Abarca principalmente las presidencias de Arturo Frondizi, Arturo Illia, y los gobiernos justicialistas de Héctor J. Cámpora, Juan Perón y María Estela Martínez de Perón.

Frondizi -radical intransigente- accedió al gobierno en 1958 con la proscripción del peronismo y gracias a un pacto realizado en secreto con Perón logró la mayoría en las dos Cámaras. Fue destituido por las Fuerzas Armadas y ascendió al poder José María Guido, presidente provisional del Senado.

En 1963 triunfó el radical del pueblo Illia, nuevamente con proscripción del peronismo, aplicándose por primera vez para una elección presidencial el sistema de representación proporcional.

En 1966 Illia fue derrocado por los militares y asumió el general Onganía. En 1973 en elecciones abiertas -con sistema de "doble vuelta" entre los dos candidatos presidenciales más votados- triunfó el justicialista, Héctor Cámpora. Poco después, tras la renuncia de Cámpora y del vicepresidente Vicente S. Lima y la breve gestión provisional de Raúl Lastiri, asumió ante nuevas elecciones el general Perón, que derrotó al candidato radical Ricardo Balbín. A su muerte le sucedió la vicepresidente María

Estela Martínez. Su gobierno se vio preso de los violentos enfrentamientos entre izquierda y derecha del peronismo, conflictos que se llevaron al seno del poder. Disputas sindicales y violencia política completaron un cuadro de desquicio.

En 1976 un nuevo golpe militar desalojó al gobierno constitucional y el general Jorge Rafael Videla asumió el poder, dando inicio a uno de los períodos más negros de toda nuestra historia política.

Fueron 16 ocasiones (9 por decreto del Ejecutivo y 7 por ley del Congreso) en donde el estado federal intervino una provincia durante este período.

### **3.7 1983-2012.**

La etapa 1983-2012 comprende el retorno a la democracia con el triunfo de Raúl Ricardo Alfonsín en las elecciones que llevaron al radicalismo nuevamente al poder.

En 1989 el presidente radical tuvo que dejar el mando en medio de una severa crisis económica y asumiendo, anticipadamente, Carlos Saúl Menem. Durante el período de Menem se realizaron reformas en la economía y el sector estatal bajo el signo de las privatizaciones y la desregulación económica.

En 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional que tuvo como supuesta finalidad la atenuación del presidencialismo. El peronismo obtuvo la reelección presidencial y el radicalismo logró lo que en su perspectiva atenuaría el régimen presidencial: la introducción de la Jefatura de Gabinete.

Carlos Menem obtuvo su reelección y gobernó hasta 1999. La Alianza –coalición entre el radicalismo y el FREPASO- ganó las elecciones y Fernando de la Rúa asumió el poder. Su gestión tuvo recurrentes crisis y la coalición electoral nunca pudo transformarse en una verdadera coalición de gobierno.

El 20 de diciembre de 2001 tuvo que dejar el poder frente a la intensa movilización ciudadana, para que lo sucedieran (en menos de 20 días e

implementándose, como nunca jamás, la Ley de acefalia) Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Caamaño y Eduardo Duhalde.

El año 2003 da comienzo a la etapa Kirchnerista con un período presidencial de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) y dos de Cristina Fernández de Kirchner<sup>69</sup>, de diciembre de 2007 hasta nuestros días.

Es en este, cronológicamente, más reciente periodo de nuestra historia política-institucional en donde se registra el menor número de Intervenciones Federales del estado nacional a las provincias, son solo 9, producto de 6 decretos del Poder Ejecutivo Nacional y 3 leyes emanadas del Congreso de la Nación.

Además resta resaltar un dato, la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín fue el primera desde nuestro primer texto constitucional de 1853 en donde no se registraron intervenciones<sup>70</sup>.

#### **4. Materialización de la medida en las provincias.**

El Estado provincial que ha sufrido el mayor número de intervenciones a lo largo de toda nuestra historia política-institucional es Corrientes, en 19 oportunidades (16 por decretos del Poder Ejecutivo Nacional y 3 por intermedio de leyes del Congreso de la Nación) el Estado Nacional determinó limitar la autonomía de esta provincia por intermedio de la materialización del constitucional instituto de la Intervención Federal.

Las provincias que le siguen a Corrientes en el *ranking* de intervenciones son Catamarca, Santiago del Estero, San Juan y La Rioja, con 18, 16, 14 y 13 intervenciones federales cada una, respectivamente.

Las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Tucumán han sido intervenidas en 12 ocasiones; Jujuy en 11; Mendoza y Córdoba en 10; Salta y San Luis en 7 oportunidades y Entre Ríos en 4.

A esta enumeración, le sigue la de un grupo de provincias argentinas que solo han sido intervenidas en una oportunidad, ellas son: Chaco, Formosa, La Pampa, Misiones, Rio Negro y Santa Cruz.

Cabe señalar un dato alarmante y que demuestra las alteraciones que este instituto ha tenido en materia de competencias, sobre todo comparándolo con la actual redacción de nuestra Constitución Nacional: de las 12 intervenciones que se dispusieron sobre nuestra provincia de Santa Fe, tan solo una fue reglamentada por ley formal del Congreso Nacional; las 11 restantes fueron meras determinaciones plasmadas en decretos presidenciales.

Todos estos datos estadísticos arrojan un total de 171 intervenciones federales en toda la historia política-institucional de nuestro país, producto de 116 decretos del Poder Ejecutivo Nacional y 55 leyes del Congreso de la Nación.

## **5. Conclusiones.**

Como se observa en este cuarto punto del presente Capítulo, hay dos grandes grupos de provincias intervenidas, aquellas que lo fueron en diez o más oportunidades -salvo Salta, San Luis y Entre Ríos-, y otras que apenas han encontrado una intervención.

Una de las probables razones es que este último grupo responde a los antiguos territorios nacionales que fueron "provincializados" en el primer gobierno peronista -las primeras elecciones en estos distritos datan de 1951- y, por lo tanto, sólo llegana algo más de seis décadas de vida institucional provincial.

La segunda observación es que las intervenciones dictadas por decreto son ostensiblemente más frecuentes que las dictadas por ley. En más de dos tercios de las oportunidades se apeló al decreto presidencial para materializar la medida.

La tercera es que en algunas provincias las intervenciones fueron decretadas abrumadoramente a través de decretos: Santa Fe (91,6%), Jujuy (90,9%) y Corrientes (84,2%).

En relación a la evolución intervencionista argentina tomando como parámetro las diferentes etapas de nuestra historia política, hay que remarcar que salvo el período del presidencialismo de la República Liberal- Conservadora (1880-1916), en el resto, las intervenciones por decreto han superado a las efectuadas por ley. Considero que existe una razón principal de tipo histórica para explicar el fenómeno: durante esta época los levantamientos contra las autoridades constituidas fueron constantes, y la inestabilidad provincial institucional la moneda corriente.

El mayor uso de la ley como instrumento de la intervención, en este período que abarca las dos últimas décadas del siglo XIX y los primeros dieciséis años del siglo XX, pudo estar asociado a la mayoría parlamentaria que contó el Ejecutivo durante algunos tramos del período, o a un ejercicio más activo de sus competencias por parte del Congreso.

En el período radical de los presidentes Irigoyen y Alvear (1916-1930) es cuando encontramos más intervenciones del Ejecutivo; y esto -en gran medida- por la particular visión que de la utilización del mecanismo tenía el líder radical Hipólito Irigoyen.

La cifra de intervenciones federales por decreto es igualmente alta en el período de la “restauración conservadora” (1932-1943), y en los otros períodos baja tanto el número de intervenciones -pero los años de gobierno fueron menos- como aquellas que fueron dictadas por el Ejecutivo.

Durante el régimen peronista (1946-1955) una posible lectura optimista sobre el papel del Congreso debe matizarse significativamente pues este estaba dominado casi absolutamente por el partido gobernante. Además, las administraciones provinciales en su mayoría eran también oficialistas. La oposición fue perdiendo influencia política y el peronismo, en cambio, aumentando su poder electoral.

En relación con el período 1958-1976 a pesar de los datos, el intervencionismo fue importante.

Nuestra evolución intervencionista se cierra con el período de la “redemocratización”, contado desde del retorno de la democracia en el año 1983 de mano de la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín, hasta nuestros días. Como ya se señaló, el mandato del líder radical fue el primero en toda nuestra historia constitucional en donde no se registran intervenciones federales.

Más allá de la comprobable existencia de determinados cursos de acción que hayan justificado la materialización de la medida, los números no dejan de ser alarmantes. Si asociamos nuestros casi 160 años de historia constitucional con las 171 intervenciones federales que se experimentaron en nuestra patria, las cualidades de excepcional y extraordinaria de la medida (presentes desde su origen constitucional desde 1853) resultan no menos que dudosas.

Son, estos, datos que, una vez más, denotan el sistemático uso y abuso que nuestras autoridades han hecho con la intervención federal, implementando la medida sin, muchas veces, contar con un razonable constitucional justificativo.

### **CAPITULO III**

## **Régimen federal-republicano y el art. 5 de la C.N.**

**SUMARIO:**1. Introducción.2. El Régimen Federal. 2.1. Concepto. 2.2. Origen. 2.3. El federalismo argentino. 3. La relaciones en el Estado Federal. 3.1. La subordinación. 3.2. La participación. 3.3. La coordinación. 3.4. Relaciones de igualdad y cooperación. 4. El Régimen Republicano. 4.1. Soberanía del pueblo. 4.2. Responsabilidad de los gobernantes. 4.3. División de poderes. 4.4. Periodicidad en el desempeño de cargos públicos. 4.5. Publicidad de los actos de gobierno. 5. Las Provincias. 6. Poder constituyente provincial. 6.1. Sistema representativo y republicano. 6.2. Principios, declaraciones y garantías. 6.3. Administración de justicia. 6.4. Régimen municipal. 6.5. Educación primaria. 7. La “garantía federal”. 8. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 9. Conclusiones.

### **1. Introducción.**

Este tercer Capítulo está destinado al estudio de ciertas estructuras políticas-institucionales íntimamente ligas a la constitucional herramienta de la Intervención Federal.

En los primeros tres puntos desarrollaré todo lo concerniente a una de las formas de Estado producto de la vinculación entre población y territorio: el Estado federal.

Centrándome en la estrecha vinculación que esta modalidad tiene con la materia intervencionista, lo conceptualizaré, desarrollare su origen y expondré todas y cada una de las diferentes relaciones entre el Estado federal y los Estados provinciales que lo estructuran.

El cuarto fragmento del Capítulo está destinado al régimen republicano de gobierno y a un detallado estudio de sus caracteres: soberanía del pueblo; responsabilidad de los gobernantes; división de poderes; periodicidad en el desempeño de cargos públicos y publicidad de los actos de gobierno.

En los últimos puntos se estudiarán todos y cada uno de los lineamientos que surgen del, quizás, el artículo del texto constitucional nacional con mayor vinculación con la escénica de la Intervención Federal: el artículo 5<sup>o</sup>70.

En él, luego de hacer una breve introducción conceptual y evolutiva de las provincias, desarrollare el Poder constituyente con el que cuentan los estados provinciales en nuestro federalismo: el derecho-obligación de autosancionarse sus propios textos constitucionales.

Estudiaré la “garantía federal” que surge del texto de este irremplazable artículo, como así también las diferentes obligaciones que el estado federal impone al provincial por intermedio del mismo y que deben quedar contempladas en las Constituciones locales: administración de justicia, régimen municipal y educación en su ciclo básico; contemplando a las mismas, además, dentro del concepto amplio de republicanismo.

Concluyo este tercer Capítulo con el desarrollo de todo lo concerniente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, como se verá, luego de la última reforma constitucional finalizada el día 22 de agosto del año 1994 en la ciudad capital de la provincia de Santa Fe, es sujeto pasivo en materia intervencionista.

## **2. El Estado Federal.**

### **2.1 Concepto.**

El federalismo es una forma de Estado, caracterizado por la descentralización del poder en relación al territorio. Esto significa que además del órgano central de poder existen órganos locales. Ellos deben tener, desde luego, cierto grado de independencia respecto del poder central, que incluye un concepto trascendente en esta órbita conceptual: la autonomía.

En todo Estado federal, como el nuestro, la tendencia centrífuga o descentralizadora prevalece sobre la centrípeta o centralizadora.

Lo que caracteriza a la descentralización política es la autonomía que tiene el órgano descentralizado, la cual se manifiesta tanto por su competencia funcional como por el título del cual proviene esa atribución.

De la relación entre los elementos “población” y “poder” de todo Estado surgen otros dos posibles sistemas que se contraponen al federalismo: el Estado Unitario, en donde existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central; y la Confederación de Estados.

Esta última modalidad surge, generalmente, por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes Confederadas. No hay, pues, en esta fusión estatal un súper-Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pudiendo encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional.

La distinción entre Estado Federal y Confederación nace, tan claramente como con lo antedicho, afirmando que el Estado Federal surge de la estructuración que hace del mismo el Derecho Público Interno, el Derecho Constitucional, en cambio, la

Confederación tiene su base en el Derecho Internacional. En un caso se trata de una comunidad nacional; en el otro, nos encontramos con una comunidad internacional.

La Federación está formada por el conjunto de Estados miembros, que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse, en cambio, la Confederación se constituye mediante un tratado que da origen, a relaciones jurídicas entre los Estados asociados, pero sin que se constituya un nuevo Estado superior.

## **2.2 Origen.**

Si bien de la doctrina constitucionalista surge, con razón, un acuerdo casi unánime en afirmar que el federalismo, como forma de Estado regulada constitucionalmente, nació en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la evolución sobre la materia en los diferentes sistemas jurídicos del mundo reconocen antecedentes mucho más antiguos. Ello no impide considerar que el federalismo, como forma de Estado, fue uno de los sustanciales aportes que el constitucionalismo norteamericano nos legó.

Ciertos autores, locales y extranjeros, mencionan como su más remoto antecedente a la “*Liga Aquea*”, que existió en Grecia entre los años 281 y 146 antes de Cristo. Por otro lado, y ya en la era cristiana, en la trascendente obra literaria de Montesquieu “*El espíritu de las leyes*” de 1748 el ilustre autor se ocupó de este tema en dos capítulos sucesivos del libro IX. El capítulo II lleva por título “*La constitución federativa se ha de componer de Estados de igual naturaleza, y mejor, de Estados republicanos*”; mientras que el capítulo III del mismo libro de la obra se denomina “*Otras cosas que requiere la república federativa*”.

Considero importante señalar aquí que por aquellos tiempos no se distinguían suficientemente entre Estado federal y Confederación de Estados. Esta confusión de conceptos se produjo, incluso, en nuestros constituyentes de 1853, los

cuales, habiendo establecido la forma de Estado federal por intermedio del artículo 1º, titularon a nuestra ley suprema “*Constitución de la Confederación Argentina*”<sup>71</sup>.

El término “Confederación”, por los demás, fue uno de los más empleados por aquella Constitución, pero después de la Convención Constituyente de 1860 y gracias a la inteligencia semántica de sus protagonistas se lo reemplazó, apareciendo a partir de entonces solo en el artículo 35 de la Constitución vigente.

No fueron (y son) pocas las voces en el terreno doctrinario que vinculan al sistema republicano de gobierno solo con el federalismo, especialmente con la división de poderes, con la democracia – por su desconcentración de poder- y hasta con la forma de proteger los derechos y garantías. A esta tesis (como expondré más acabadamente en las conclusiones del presente capítulo) la considero exagerada.

### **2.3 El federalismo argentino.**

Nuestro Estado federal surge con la Constitución histórica de 1853. Se llama República Argentina, y es un estado *nuevo u originario*. Sin embargo, histórica y cronológicamente, nuestro federalismo no fue una creación repentina y meramente racional del poder constituyente, sino todo lo contrario, una recepción de fuerzas y factores que condicionaron su realidad sociológica.

Nuestro federalismo tuvo una génesis distinta del norteamericano. En los Estados Unidos, los trece estados que se habían independizado de Inglaterra se hallaban vinculados entre sí por los “*Artículos de Confederación y Unión perpetua*”<sup>72</sup>.

En nuestro país, en cambio las provincias llegaron al federalismo luego de pasar por un largo período de anarquía, precedido de una hegemonía de un gobierno central. Ello le permitió afirmar a Juan Bautista Alberdi en sus “*Bases...*”<sup>73</sup> que nuestro sistema de organización del Estado era mixto, porque conjugaba antecedentes unitarios con precedentes federales.

La génesis del federalismo argentino ha sido muy estudiada y controvertida: por un lado, las “*ciudades*” que los movimientos españoles de colonización fueron fundando a través de las corrientes del norte, del oeste y del Río de la Plata, extendieron sus zonas de influencia y prepararon las futuras regiones territoriales que conformaron a las “*provincias*”.

Por otro lado, los órganos de gobierno *locales* –principalmente los *cabildos*– proporcionaron al futuro federalismo una base “*municipal o comunal*”.

Ideológicamente, desde la Revolución de Mayo se perfilaron los dos sectores de opinión: el *unitario* y el *federal*, que muy rápidamente podemos hacer coincidir, respectivamente, con las minorías, cultas, liberales, porteñistas, centralizadas y monárquicas, y con la masa popular e inorgánica, republicana y federalista.

En la cronológica historia de nuestro federalismo se componen tres fuerzas de integración de diferente índole: a) una fuerza proveniente del medio *físico-natural* (meseológica), donde la situación capitalina de Buenos Aires jugó como polo de atracción de las provincias; dicho medio, aunque algo esfumado en sus comienzos, conformó un ámbito territorial preexistente a 1853-1860; b) una fuerza *ideológica*, que es la *doctrina federal*, cuya mejor expresión sistematizada fue el pensamiento oriental, fundamentalmente de Artigas; c) una fuerza *instrumentadora*, que es el proceso de los *pactos interprovinciales* (tales como el *Pacto federal* de 1831, el *Acuerdo de San Nicolás* de 1852, etc.) que se constituyeron en herramientas jurídicas fundamentales para la estructuración no solo de nuestro federalismo sino también para nuestro sistema jurídico operativo todo.

### **3. Las relaciones en el Estado Federal.**

El federalismo, como forma de Estado, implica la necesidad de entretejer una compleja trama de relaciones entre los Estados que lo integran, tanto como estos y el poder central. Por medio de ellas se procura armonizar las exigencias de la unidad con el

respeto de las autonomías locales y la diversidad de los Estados. Estas vinculaciones han sido por la doctrina constitucional, que ha intentado sistematizarlas.

### **3.1 La subordinación.**

La relación de *subordinación* se expresa en la llamada “*supremacía federal*”. El equilibrio del principio de *unidad* con el de la *pluralidad* tiende a proporcionar cohesión y armonía mediante la subordinación de los ordenamientos jurídicos-políticos locales al ordenamiento federal, para que las “partes” sean congruentes con el “todo”. Lo que ello quiere decir es que la Constitución federal impone ciertas pautas en la estructura de lineamientos que deben ser acatadas y reproducidas por las Constituciones de los Estados miembros.

Si bien no se puede afirmar válidamente que en el Estado federal haya una dependencia de los Estados miembros respecto del poder central (ya que esto atentaría contra la autonomía de la que gozan las provincias), esto no impide que para preservar la unidad federativa, ese orden jurídico-político local se subordine al federal, pero solo en aquellos aspectos que hayan sido objeto de previa delegación y reconocimiento.

La relación de “subordinación” no permite decir que los “gobiernos” provinciales se subordinen al “gobierno” federal, ni siquiera que las “provincias” se subordinen al “estado federal”, porque lo que subordina es el “orden jurídico” *provincial* al orden jurídico *federal*.

En el texto de nuestra Constitución Nacional, podemos señalar como ejemplos de este tipo de relaciones, entre otras, las cláusulas referidas a las condiciones que deben reunir las Constituciones locales (art. 5°)<sup>74</sup>; el tema del presente trabajo: Intervención Federal (art. 6°); el estado de sitio (art.23)<sup>75</sup>; la supremacía del derecho federal (art. 31); la fijación de los límites interprovinciales a cargo del Congreso de la Nación (art. 75, inc. 15)<sup>76</sup>; la necesidad de que las provincias sometan a sus quejas entre ellas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 127)<sup>77</sup>; etc.

### **3.2. La participación.**

En el reconocimiento de este tipo de relación se pone énfasis en la necesidad de que las provincias formen parte de las instituciones del poder federal, interviniendo en ellas y colaborando, por tanto, en el ejercicio de sus atribuciones.

Un claro ejemplo de relaciones de participación lo constituye la integración de la Cámara de Senadores con tres representantes por provincia (art. 54)<sup>78</sup>.

### **3.3 La coordinación.**

Se define como tal aquella relación que surge del reparto de competencias establecido por la Constitución Nacional. En realidad la coordinación es una cualidad imprescindible para mantener la armonía del Estado federal, principalmente en cuanto a las competencias de los Estados locales y el Estado federal.

Nuestra ley fundamental ha determinado atribuciones específicas tanto para el Estado nacional como para las provincias. Cuando tal delimitación no surge expresamente en el texto de la Constitución Nacional, se recurre al principio general establecido en el artículo 121, según el cual *“las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”*.

En el reparto de competencias, suele hacerse distinción entre: a) competencias exclusivas del estado federal; b) competencias exclusivas de las provincias; c) competencias concurrentes; d) competencias excepcionales del estado federal y las provincias; e) competencias compartidas por el estado federal y las provincias.

La Intervención Federal es un claro y conciso ejemplo del primer grupo de competencias: solo el Estado federal, por intermedio de su gobierno, cuenta con la potestad de intervenir una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el derecho constitucional material se ha observado una marcada inflación de las competencias federales, a veces en desmedro del reparto que efectúa la Constitución

formal. Hay pues, en este punto, una *mutación* que cuando implica violarla, es inconstitucional.

### **3.4. Relación de igualdad y cooperación.**

En estos casos, son tratadas como tales aquellas que ponen de manifiesto, especialmente, la igualdad de los Estados locales y la necesaria colaboración entre ellos. Proviene, en consecuencia, de vinculaciones que tienen como protagonistas a las provincias entre sí, y con relación al Estado federal.

Son ejemplos de este tipo de relación la fe que gozan los actos públicos de una provincia en las demás (art. 7); la igualdad de derechos entre los habitantes de las provincias, y la recíproca obligación de éstas respecto de la extradición de criminales (art.8).

## **4.El Republicanismo.**

Desde que el artículo 6° del texto de nuestra Constitución Nacional afirma que “*el gobierno federal interviene a una provincia para garantizar la forma republicana de gobierno...*” el estudio de esta modalidad gubernamental en un trabajo sobre Intervención Federal deviene fundamental.

Si bien desarrollare aquí los cinco caracteres clásicos del republicanismo, considero que el mismo (como ya adelante en el primer Capítulo) en un sentido amplio también se estructura con las tres obligaciones que el gobierno federal impone a las provincias por intermedio de sus Constituciones locales (art. 5 C.N). Ellas serán estudiadas en el punto 6 del presente Capítulo.

Ciertas vulneraciones de estos caracteres “atentan” contra la *forma republicana de gobierno*, quedando en manos del gobierno federal la potestad de “intervenir” la provincia en donde se materializan las mismas, con el objeto de “normalizar” la situación desvirtuada.

Nuestra ley fundamental comienza su redacción afirmando que “*la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal...*”<sup>79</sup>. La palabra “república” significa antiguamente *estado*. Posteriormente, se la contrapone a *monarquía* (gobierno de uno solo). Por tal razón, Montesquieu distingue dos tipos de repúblicas: las *aristocráticas*, donde gobiernan varios, pero no la mayoría, y las *democráticas*, donde el poder reside en la mayoría del pueblo.

El tipo de gobierno republicano que patrocina el art. 1° de la Constitución Nacional es el *democrático*, sentado bajo estos caracteres o cualidades fundamentales: soberanía del pueblo; responsabilidad de los gobernantes; división de los poderes; periodicidad en el desempeño de cargos públicos; publicidad de los actos de gobierno.

#### **4.1. Soberanía del pueblo.**

Es aquella potestad que corresponde a los ciudadanos, de quien emanan todos los poderes del Estado, aunque se ejerzan por representación.

Por “soberanía popular” se debe entender que el “pueblo” cuenta con los siguientes constitucionales y fundamentales atribuciones: a) residencia en él del poder constituyente, recibido de Dios (“*f fuente de toda razón y justicia*”, según el Preámbulo<sup>80</sup>); b) con derecho de adoptar y de cambiar la forma de gobierno que repute mejor, en función del bien común; c) con la obvia facultad de designar a parte de sus gobernantes, y d) con la atribución de reglar las atribuciones entre las personas y el Estado, pero sin desconocer los derechos fundamentales de los hombres y de las sociedades.

#### **4.2. Responsabilidad de los gobernantes.**

Segundo caracter de todo gobierno republicano, la responsabilidad de nuestros gobernantes se evalúa mediante dos mecanismos claves: el juicio político al presidente,

vicepresidente, ministros y jueces de la Corte Suprema; y en la corrección o remoción de los legisladores, por decisión de cada cámara del Congreso de la Nación.

Sin embargo, y es bueno comentarlo, estos dos dispositivos han funcionado con muy escaso éxito, ya que ningún presidente, vicepresidente o ministro fue siquiera acusado por la Cámara de Diputados, por mal desempeño e su cargo, en toda nuestra historia política-institucional; y ningún diputado o senador ha sido removido por no concurrir habitualmente a las sesiones de las cámaras, o por no presentar proyectos legislativos durante su mandato.

### **4.3. División de los poderes.**

Nuestra ley fundamental diseña tres poderes: el *Legislativo*(art. 44) a cargo de dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores; el *Ejecutivo*, desempeñado por un presidente (art. 87) y el *Judicial*, a cargo de los jueces de la Nación (art. 108).

Considero que la independencia funcional de estos poderes es relativa: Si un partido político domina en el Poder Ejecutivo y, además, es mayoría en ambas cámaras del Congreso, la efectiva “división de poderes” puede entrar seriamente en crisis (por ejemplo por falta de control del Poder Legislativo en cuanto los actos del presidente) máxime cuando el presidente, con acuerdo del Senado, nombra a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y el Congreso mediante el juicio político, está habilitado para remover a tales magistrados, o para aumentar discrecional e ilimitadamente su número.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la hora de expedirse sobre este punto, ha dicho que el principio de *división* de poderes debe, necesariamente, complementarse con el *equilibrio* de esos mismos poderes. En efecto, si no media una cierta paridad básica entre tales órganos, el de mayor peso político condicionará o someterá a los demás.

### **4.4 Periodicidad en el desempeño de cargos públicos.**

Por intermedio de este caracter se afirma que quienes detentan el poder Ejecutivo y el Legislativo actúan en sus funciones de presidente o legisladores en períodos determinados de tiempo, es decir que una de sus características consiste en la periodicidad, en la renovación de sus cargos.

En nuestro sistema, este caracter del republicanismo no alcanza a quienes ejercen el Poder Judicial: los jueces, por potestad plasmada en el art. 110 de nuestra Carta Magna<sup>81</sup>, son vitalicios, mientras conserven su buena conducta.

#### **4.5. Publicidad de los actos de gobierno.**

Es un presupuesto indispensable para efectivizar un principio indispensable: la responsabilidad. No obstante, contamos con un dato poco feliz: existen en la Argentina más de un centenar de leyes secretas y decretos secretos, ignorados incluso por el Poder Judicial.

### **5. Las provincias.**

Junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias son las únicas unidades políticas susceptibles de ser intervenidas por el gobierno federal. Si bien son señaladas en todo lo largo del texto constitucional, nuestra ley fundamental destina los artículos 121 a 129 al desarrollo específico en materia provincial.

Ciertas provincias han preexistido históricamente a la Nación (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Salta, Jujuy, Tucumán, San Juan, Mendoza, San Luis, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja). La Constitución de 1853 se sancionó en el Congreso Constituyente convocado por esas catorce provincias iniciales (salvo la de Buenos Aires), como su propio Preámbulo lo proclama.

Las provincias posteriores a 1853 nacieron como consecuencia de decisiones de los poderes constituidos por la Constitución Nacional.

Buenos Aires se integró a partir de la firma del Pacto de San José de Flores, en 1859, que posibilitó la revisión constitucional de 1860. Entre 1951 y 1956, ocho territorios

nacionales fueron provincializados, dando lugar a lo que se conoció como “nuevas provincias”. En el año 1990, por la ley 23.775, se creó la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que dictó su primera Constitución el 17 de mayo de 1991.

Las provincias son las unidades orgánicas que componen y estructuran nuestra federación; nuestra historia constitucional y nuestro derecho constitucional designan con el nombre de “provincias” a todos y cada uno de los *estados miembros* del estado federal.

Nuestra Carta Magna las dota de autonomía, de modo que cuentan con capacidad para darse sus propias instituciones locales de las cuales surgirá el cuerpo normativo que las regirá. Si bien en algunos fallos la Corte Suprema habló de “*soberanía absoluta de las provincias en todo lo relativo a poderes no delegados a la Nación*” (caso “Resoagli”) y de que “*el poder soberano de las provincias revisten el carácter supremo y absoluto, pero solo en el perímetro de cada provincia*”<sup>82</sup> (“Banco de Córdoba”), lo cierto es que (y luego de la reconsideración de estas afirmaciones de la Corte) la condición de *soberano* está ligada al poder *supremo*, vale decir, de aquel que no admite superior sobre sí<sup>83</sup>.

Ante esta afirmación resulta obvio que las provincias, sometidas al control federal por vía de la intervención, o mediante la Corte Suprema, según los arts. 117 y 127, no se pueden rotular como soberanas, o independientes, y menos con poder *absoluto*. En cambio, si son *autónomas*, en tanto cuentan con poder de legislar, autoadministrarse y dictar justicia; elegir a sus autoridades y celebrar tratados entre sí, etc.

Como consecuencia operativa de esta *autonomía*, además, el gobierno federal, por intermedio del texto de nuestra Carta Magna, estructura el *derecho-obligación* de cada provincia de dictarse su propia Constitución; las faculta para crear regiones para el

desarrollo económico y social; le concede la potestad de celebrar tratados parciales que tengan como fin lograr el bienestar social; etc.

## **6. Poder constituyente provincial.**

Nuestra ley fundamental regula, como poder expresamente reconocido por el Gobierno federal al provincial, la potestad de que estas autosancionen su propia Constitución.

El artículo 5° del texto de nuestra Carta Magna afirma que *“Cada provincia dictara para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

El nuevo artículo 123<sup>84</sup>, por su parte, expresa, en su parte pertinente, que *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5°...”*

El primer derecho-deber de una provincia, pues, es el de dictar su Constitución. Esto importa el ejercicio del poder constituyente provincial, que a partir de la Constitución federal de 1853-1860 es un poder constituyente *secundario*, o *derivado* del poder constituyente nacional. Por lo tanto, aunque la Constitución de una provincia es el código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, está sometido a ciertas directrices de fondo y de forma, emergentes del texto de la Constitución Nacional.

La imposición del gobierno federal al provincial para con el dictado de su propio texto constitucional es coherente con el sistema federal adoptado por el art. 1° y es uno de los atributos de la autonomía que tienen las provincias.

Ahora bien, si el orden jurídico federal tiene prelación sobre los órdenes jurídicos provinciales, considero que es lógico que este poder constituyente provincial este limitado y pautado por la Constitución Nacional, en tanto esos límites no impliquen

neutralizar las autonomías provinciales. Por ello, por intermedio del art. 5° el gobierno federal no solo se limita a imponer a las provincias la obligación de dictar su propia Constitución, sino que también se encarga de establecer los requisitos fundamentales que tales cartas deben cumplir, a efectos de preservar la coherencia entre los principios esenciales del derecho constitucional y los del derecho público provincial argentino.

En el marco histórico, con bastante anticipación a la consolidación definitiva del Estado argentino, las provincias que lo integrarían fueron dándose sus propias Constituciones.

El ejercicio de este poder constituyente originario provincial no estuvo limitado jurídicamente, dado que no existía una autoridad federal que le marcara pautas, tal como sí lo hace el artículo 5° de nuestra ley fundamental. Ello permitió que las provincias fueran delineando sus instituciones propias, con total independencia de criterio las unas de las otras.

### **6.1. Sistema representativo republicano.**

El artículo 5° comienza su redacción aclarando que las Constituciones provinciales deben ser estructuradas bajo el sistema representativo-republicano.

En tal sentido, sus articulados deben regular la soberanía del pueblo; la responsabilidad de sus gobernantes; la división de poderes; la periodicidad en el desempeño de los cargos públicos y la publicidad de los actos de gobierno.

Por otro lado, al afirmar el artículo 122 de la Constitución Nacional que “*las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas*” se está concediendo un amplio margen de discrecionalidad organizativa que pueden generar alternativas representativas o republicanas diferentes a las previstas en la ley fundamental nacional.

Considero, ante estos datos, que no se puede exigir que las Constituciones provinciales sean una copia literal, ni una reproducción más o menos exacta e igual de la Constitución Nacional. Creo además que en tal quehacer, cabe la más grande

variedad respetando, siempre, los parámetros estructurales de todo sistema representativo-republicano.

## **6.2. Principios, declaraciones y garantías.**

Dentro del mismo primer párrafo del artículo 5°, la Constitución Nacional estipula que las Constituciones provinciales deben prestar conformidad con los principios, las declaraciones y las garantías de su texto.

Si bien la doctrina mayoritaria asocia a ellos solamente con los que desarrolla la Constitución Nacional en su “Parte primera” (arts.1° a 35) lo cierto es que también existen principios, declaraciones y garantías en otra partes de la Constitución Nacional, como por ejemplo, el Título II de la Parte segunda, referido a los “Gobiernos provinciales” (arts. 121 a 128) obviamente imperativo para las provincias.

Analizando nuestra ley fundamental considero que existen ciertas declaraciones de su texto cuya obligatoriedad para las provincias resulta no menos que dudosa, tal como la del art. 2: “*El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano*”. Es esta una observancia obligatoria para las provincias? Su omisión o contradicción deviene inconstitucional la norma provincial? En la experiencia local la respuesta parece ser negativa, dado que hay algunas que en sus constituciones han ido más allá del texto federal (al declarar a la religión católica como religión del Estado, tal el caso de nuestra Constitución santafesina), mientras que otras nada dicen sobre el tema (caso de la Constitución de la provincia de Chaco).

## **6.3. Administración de justicia.**

Considero que tanto este recaudo, como el del relacionado al régimen municipal y a la educación primaria son sobreabundantes, por cuanto están incluidos en la acepción amplia de “republicanismo”, ya previsto en la parte primera del artículo 5°. Sin embargo, como en derecho “lo que abunda no daña”, considero conveniente esa

reiteración para resaltar la importancia que entre nosotros y para nuestro sistema tienen la justicia, los municipios y la educación en su ciclo básico.

Las provincias, a similitud de lo que ocurre en el orden nacional, tienen facultades para organizar la jurisdicción y competencia de sus propios tribunales, dictando las leyes que correspondan. Esta “facultad” es además, como los diferentes postulados de este artículo 5º, una “obligación”.

La importancia fundamental con el que cuenta el servicio de justicia para la conciencia civilizada es innegable, ya que es el único medio de desterrar el uso de la violencia privada, de la venganza, en suma. Así lo entendieron los primeros gobiernos patrios, quienes se preocuparon, desde un comienzo, en separar a la administración de justicia de los “avatares políticos”.

Las Constituciones provinciales organizan un Poder Judicial independiente, encabezado por un Tribunal Supremo (que algunas Constituciones provinciales, como la nuestra, denomina Suprema Corte de Justicia), y los demás tribunales inferiores creados por la ley, que –en general– comprenden a las cámaras de apelación y a los tribunales de primera instancia.

#### **6.4. Régimen municipal.**

El municipio tiene hondo arraigo en nuestro país. En el período hispánico fue el núcleo social primario con atribuciones de poder que se personificó en los cabildos. Desde ellos emergió una fuerza centrípeta, que se irradió en sus zonas de influencia, configurando lo que luego serían las provincias argentinas.

La naturaleza jurídica-política de los municipios de provincia antes de la reforma constitucional de 1994 era materia controvertida. En nuestro derecho público, los conceptos de “autonomía” y “autarquía” indican distinto grado de laxitud en los lazos jurídicos e institucionales que ligan al ente con un poder central. Parte de la doctrina entendía al respecto que las municipalidades eran entidades autónomas, es decir,

verdaderos Estados locales, que se dan sus propias normas, tanto la que organizan al municipio como las de rango inferior a estas, y cuyos habitantes (es decir, los vecinos) eligen a sus propias autoridades.

Otros autores entendían, en cambio, que los municipios eran meras entidades autárquicas, esto es, que su independencia de los poderes provinciales se limitaban a la elección de las autoridades comunales, no así al dictado de las normas locales, al menos con la amplitud de las entidades autonómicas. Recuerdo que era una expresión común para esta postura, afirmar que los municipios son meras “descentralizaciones administrativas” del Estado provincial.

Como ya he señalado, la autonomía implica la aptitud del ente de organizarse y darse sus propias instituciones, esto es, de ejercer el poder constituyente, capacidad ésta que -en principio- considero que no tienen los municipios.

No obstante ello, no se los podía considerar meras dependencias burocráticas del gobierno provincial, desde el momento en que están mencionadas expresamente en el artículo 5° de la Constitución Nacional y tienen atribuciones que creo que superan largamente a la de los entes autárquicos. Por ejemplo, el dictado de normas de sustancia legislativa (ordenanzas municipales) en el ámbito de su competencia.

Además, las autoridades municipales son elegidas por los vecinos del distrito, sin injerencia del gobierno provincia. Esto también excede en mucho al concepto de la mera “autarquía territorial”.

La reforma constitucional de 1994 cortó la polémica al reconocer expresamente la autonomía municipal en el nuevo artículo 123, aunque dejando a las constituciones provinciales la regulación de su extensión. Dicho artículo de nuestra Carta Magna afirma que *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en su artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*

Para concluir con este punto, considero que se debería utilizar otra denominación como adjetivo calificativo de los municipios, que sirva para distinguirlos de los meros entes descentralizados de la administración pública, sin que esto implique darles la misma jerarquía que a las provincias.

### **6.5. Educación primaria.**

Luego de exigir a los textos constitucionales provinciales el aseguramiento de la administración de justicia y su régimen municipal, el gobierno federal, por intermedio del art. 5 de la ley fundamental nacional, prevé la educación en su ciclo básico como una de las obligaciones de los estados miembros.

El artículo señalado impone a las provincias el deber de instrumentar un sistema educativo básico, prestado idóneamente por el Estado o por los particulares, con o sin aranceles. Ello importa tanto graduar los planes de estudio como controlar, habilitar y verificar el efectivo funcionamiento de los colegios.

Creo conveniente aclarar que este deber constitucional de las provincias es compartido o concurrente con la Nación, a quien le compete “*el progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria*” (art. 75, inc. 18, Constitución Nacional<sup>85</sup>). Por tanto, considero factible una regulación federal de la educación primaria de las provincias, así como también de la secundaria y universitaria que puedan crear.

Como ya señale al comienzo de este trabajo, considero que las obligaciones que el gobierno federal impone a las provincias y que estas deben cumplir por intermedio de su texto (administración de justicia, régimen municipal y educación en su ciclo básico) forman parte estructural del republicanismo. Su omisión, por ende, justificaría que el Estado Nacional, por intermedio de su gobierno, intervenga una provincia alegando la “alteración” en la forma republicana de gobierno.

### **7. La “garantía federal”.**

El art. 5° de nuestra Carta Magna, en su párrafo final, establece que “...*bajo estas condiciones, el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”.

Cuando las constituciones de las provincias cumplen con los lineamientos trazados por el gobierno federal por intermedio de las prerrogativas del art. 5° se su texto constitucional, el estado federal, por intermedio de su gobierno, garantiza a todos y cada uno de sus estados miembros el goce y ejercicio de las instituciones por ellos creados.

Esta “garantía federal”, como la denomina gran parte de la doctrina constitucionalista argentina, tiende a preservar la autonomía de las provincias ante el ataque de particulares, de otras provincias o de potencias extranjeras. En tales casos, el gobierno federal debe acudir en auxilio de las autoridades provinciales afectadas.

Esta cláusula juega un rol importante cuando se trata de mantener a las autoridades provinciales en los carriles constitucionales (el correctivo es la Intervención Federal), pero no tiene eficacia cuando, a la inversa, el correctivo debiera ser aplicado al gobierno central por un potencial ataque a la autonomía de una provincia.

## **8. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

La última reforma de nuestra Constitución Nacional, dispuso, por intermedio del art. 75 inc. 21, que las provincias ya no son los únicos entes susceptibles de ser intervenidos por el gobierno federal. A ella se suma, ahora, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto pasivo de intervención federal. Esta es una de las consecuencias producto de la alteración normativa que se instauró sobre esta circunscripción territorial

La reforma de 1994 trazó un lineamiento mínimo para la “autonomía” de la ciudad de Buenos Aires, previendo la acumulación de tal status con su actual calidad de “capital federal”.

El nuevo artículo 129 de nuestra ley fundamental establece: *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elija a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”*

Esta cláusula estuvo insertada en el llamado “Pacto de Olivos” y en la Convención Constituyente fue sostenida por el miembro coinformante del despacho mayoritario, García Lema, con diversas explicaciones.

En definitiva, la Ciudad de Buenos Aires tiene un status constitucional especial. Esto suscita una profunda discusión sobre la naturaleza jurídica de la ciudad, que a todas luces es “más” que un municipio pero “menos” que una provincia, aunque sin embargo en ciertos casos se asimila a una provincia (la potestad de dictarse su propia constitución y la ubicación como sujeto pasivo de intervención federal son claros ejemplos). Además, está situada en el título de la Constitución concerniente a los “Gobiernos de provincia”.

En verdad, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se aproxima a una “semiprovincia” o “cuasiprovincia” conforme con el artículo 3° de la Constitución Nacional. Es un “ente autónomo tutelado” cuya principal función es servir de sede al Gobierno federal.

## **9. Conclusiones.**

No deja lugar a dudas la afirmación de que el régimen federal-republicano, por un lado, y el artículo 5° del texto de nuestra Constitución Nacional, por el otro, hacen a la estructura y a la existencia misma de la Intervención Federal.

Tal es la importancia del federalismo en materia intervencionista que sin la forma de Estado caracterizada por la descentralización del poder en relación al territorio la presencia de una herramienta que, antes ciertos hechos extraordinarios, faculte al gobierno nacional a limitar la autonomía de las provincias deviene imposible.

Sin tendencia centrífuga o descentralizadora no hay Estado federal, sin Estado federal no hay estados provinciales, y sin provincias no hay intervención posible.

Hasta existe una fuerte relación semántica entre la “intervención” y el “federalismo”: las intervenciones del gobierno nacional a las provincias son, por esencia, “federales”

La estructura del Gobierno republicano también es de materia irremplazable en la órbita intervencionista, ya que la alteración o vulneración del republicanismo es lo que justifica la materialización de una de las modalidades de intervención: la “represiva”.

Si bien lo desarrolle fuera de los puntos destinados exclusivamente al Gobierno republicano, el artículo 5° de nuestra ley fundamental expone (mediante el estudio del poder constituyente provincial) al republicanismo mismo. En este artículo de la parte primera de nuestra Carta Magna el constituyente expone los lineamientos y las obligaciones que deben contemplar los textos constitucionales provinciales y, justamente, es la vulneración a ellos lo que, entre otras causas, justifican que el Gobierno federal “intervenga” al provincial.

Considero que las exigencias del art. 5° a las provincias no son demasiadas, esta apreciación justifica, desde mi punto de vista, que un Estado provincial, desde la reforma constitucional de 1994 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sea intervenido/a por el Gobierno federal ante un grave incumplimiento en materia de justicia, educativa, o en relación a su régimen municipal.

## **CAPITULO IV**

### **La “justiciabilidad” en la Intervención Federal**

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Supremacía constitucional. 3. Control de constitucionalidad. 3.1. Concepto. 3.2. Clasificación. 3.2.1. Por el órgano que ejerce el control. 3.2.2. Por el procedimiento. 3.2.3. Por la legitimidad. 3.2.4. Por los efectos. 3.3. El control de constitucionalidad en el derecho federal argentino. 4. Las “cuestiones políticas no justiciables”. 4.1. Definición. 4.2. Las “cuestiones políticas” y el art. 116 de la Constitución Nacional. 4.3. Alcance. 4.4. El pretendido “gobierno de los jueces”. 4.5. La Intervención Federal: ¿cuestión política no justiciable? 5. Conclusiones.

## **1. Introducción.**

En este penúltimo capítulo desarrollaremos todo lo concerniente a la supremacía que todas y cada una de las normas que surgen del texto de nuestra Constitución Nacional tienen respecto de todos los demás contenidos que componen nuestro sistema jurídico operativo vigente. En relación a ello expondré las diferentes “jerarquías” que estructuran nuestro sistema, deteniéndome en la cúspide de la pirámide por, fundamentalmente, ser nuestra Carta Magna la que normativiza a la Intervención Federal.

A continuación de la supremacía constitucional me detendré en una de sus consecuencias lógicas y necesarias: el “control de constitucionalidad”. Desarrollare este

temario sobre el eje conceptual de causa-efecto que materializa la relación entre la supremacía del texto constitucional y su control. Además, se expondrá un desarrollo clasificatorio convencido de que es esta una tarea que hace al análisis y acabada comprensión sobre el tema.

La tercer parte de este cuarto capítulo está destinado a un arduo y discutidísimo tema en relación al control de constitucionalidad y que, consecuentemente, se relaciona íntimamente con la intervención federal: las “cuestiones políticas no justiciables”. La expresión “íntimamente” inserta en esta introducción no es casual: es, quizás, la relación “intima” que el desarrollo doctrinario y jurisprudencial ha dado entre “intervención federal” y “cuestiones políticas no justiciables” lo que justifique que el presente trabajo culmine, en su capítulo quinto y último, con una ley reglamentaria del instituto.

En torno a estas, jurisprudencialmente bautizadas, “cuestiones políticas” o “facultades privativas” o “cuestiones no justiciables” expondré su estructura conceptual y su alcance a pesar del texto del art. 116 de nuestra ley fundamental para culminar, ahora sí, con la discusión doctrinaria y postura jurisprudencial, por un lado, y propia, por el otro, de la relación entre “facultades privativas” e “intervención federal” que desemboque en un puntual interrogante: ¿es realmente la intervención federal una “cuestión política no justiciable”?

## **2. Supremacía constitucional.**

El artículo 31<sup>86</sup> de nuestra ley fundamental comienza su redacción afirmando que “*esta Constitución, las leyes que en su consecuencia se dicten y los tratados con la potencias extranjeras son la ley fundamental de la Nación...*”. Lo que genéricamente nuestra doctrina constitucionalista denomina “orden jurídico positivo” incluye a todo el vasto universo de normas y actos jurídicos de nuestro Estado. Ese orden jurídico no es un conjunto amorfo de normas y actos, reunidos de cualquier manera y al azar. Al contrario, todos esos actos y normas están rigurosamente estructurados en un orden

jerárquico, el cual suele representarse didácticamente con una pirámide, en cuya cúspide está la Constitución, la “ley fundamental” o “superley” que da fundamento o contenido a todas las restantes.

Por debajo de la Constitución Nacional se van ubicando, según su rango, las restantes normas: primero los tratados, luego las leyes, más abajo los decretos, las resoluciones, las sentencias judiciales, los contratos, etc.

A medida que se desciende en la jerarquía, la pirámide se ensancha. Esto significa que la cantidad de las normas de menor jerarquía es cada vez mayor.

Como ya se señaló al principio, nuestro sistema jurídico operativo vigente se encarga, por intermedio del propio texto constitucional, de ubicar a nuestra Carta Magna jerárquicamente en primer lugar. Pero este “liderazgo jurídico” no es, como se vio, exclusivo de la Constitución, en el caso argentino se hallan en el mismo nivel los tratados incorporados a ella en el nuevo art. 75, inc. 22; en segundo lugar los tratados que no se encuentren en este artículo; tercero las leyes; cuarto los decretos reglamentarios; en quinto lugar los otros actos normativos de carácter general y, por último, las sentencias judiciales que son normas jurídicas fundamentales.

Si bien los decretos del Poder Ejecutivo no están mencionados expresamente en el art. 31 de la Constitución Nacional, ellos también se hallan incluidos en la pirámide. Los decretos reglamentarios y los reglamentos delegados se ubican inmediatamente debajo de las leyes a las cuales reglamentan o integran, en su caso (art. 99, inc. 2 y art. 76).

Las normas que integran la Constitución formal tienen jerarquía superior a la de las restantes que integran el orden jurídico positivo de nuestro Estado. La Constitución normativa es el fundamento y la base de todo el orden jurídico-político de nuestro estado de derecho. En otras palabras, podemos afirmar que la Constitución Nacional es una “superley” que sirve de marco a todas las restantes normas jurídicas positivas.

Todas las normas y actos que forman el amplio universo del orden jurídico positivo, deben adecuarse a la Constitución en su fondo y en su forma; es decir, deben concordar con ella, ser compatibles con ella, tanto formal como materialmente.

Una norma es formalmente congruente con la Constitución cuando ha sido dictada por el órgano al cual ésta le atribuye competencia para hacerlo y conforme al procedimiento previsto en la norma constitucional.

Claro está que la norma constitucional no establece el órgano competente y el procedimiento para el dictado de todos los actos y normas que integran el orden jurídico positivo vigente. Solo lo hace para aquellos que están en la cúspide de la pirámide (leyes, decretos, resoluciones, sentencias). En muchas oportunidades, para investigar la coherencia formal de una norma o un acto con la Constitución, es necesario remontarse en una serie o cadena de actos y normas, cada uno de los cuales habilita a su inferior, hasta llegar a la Constitución.

Así, se puede afirmar que una norma o un acto jurídico son “formalmente” coherentes con la Constitución cuando está unido a ella por una cadena ininterrumpida de actos o normas formalmente congruente con aquélla.

El otro tipo de congruencia, además de la formal, es el material. Nuestro sistema jurídico afirma, por intermedio de su Carta Magna, que debe, existir, necesariamente, congruencia o compatibilidad material entre la norma o el acto del orden jurídico y la Constitución, no pudiendo los primeros suprimir ni alterar las *declaraciones, derechos y garantías* que ella consagra en la primera parte de tu texto.

Un caso de incoherencia material sería, por ejemplo, una ley que estableciera y regule algún tipo de esclavitud. Esta ley, aun formalmente válida, sería materialmente incoherente porque es contraria a una prohibición expresa del art. 15 de la Constitución Nacional<sup>87</sup>.

Tampoco la norma constitucional establece el contenido de todos los actos y normas que integran el orden jurídico positivo. Solo lo hace en los temas o rubros fundamentales dejando en libertad de elección de otras alternativas a los poderes constituidos (fundamentalmente al legislativo). En estos casos, para investigar la coherencia material de una norma o un acto con la Constitución, es necesario remontarse en una serie o cadena de actos y normas, a partir de la norma cuestionada, para comprobar si su contenido es coherente con el de la superior, hasta llegar así a la Constitución.

Así, y haciendo un paralelo con la coherencia formal, se puede afirmar que una norma o un acto son “materialmente” coherentes con la Constitución cuando están unidos por una cadena ininterrumpida de actos o normas materialmente coherentes con ella.

En este contexto y ante estas afirmaciones, la validez de un acto es sinónimo de constitucionalidad. Los actos o normas inconstitucionales, al contrario, son inválidos.

Considero necesario poner el acento en que el doble requisito de validez formal y material debe darse conjuntamente para que el acto o norma sean válidos constitucionalmente. En otras palabras, basta que una de las dos cadenas esté interrumpida en algún punto, para que el producto final, es decir, el acto o la norma que se investiga, sean inconstitucionales o inválidos.

### **3. Control de constitucionalidad.**

#### **3.1. Concepto.**

El axioma de la “supremacía constitucional” sería una mera especulación académica si no existiera un control de constitucionalidad de las normas y los actos presuntamente inconstitucionales; en otras palabras, el control de constitucionalidad es una consecuencia lógica y necesaria de la afirmación de la supremacía constitucional. No existe tal supremacía si no hay un órgano de control.

Veinte años antes de la sanción de la Constitución de Filadelfia de 1787, el célebre jurista Alexander Hamilton adelantaba en su obra *“El federalista”* que *“el derecho de los tribunales a declarar nulo lo actos de la legislatura, con fundamento en que son contrarios a la Constitución, ha suscitado ciertas dudas como resultado de la idea errónea de que la doctrina que lo sostiene implicaría la superioridad del Poder Judicial frente al legislativo. La interpretación de las leyes es propia de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho, y debe ser considerada por los jueces como una ley fundamental. Por lo tanto, a ellos les corresponde determinar su significado, así como el de determinada ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee validez superior: la Constitución. Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del Poder Judicial sobre el legislativo, solo significa que el poder del pueblo (encarnado en la Constitución) es superior a ambos”*<sup>88</sup>

Un principio fundamental del control de constitucionalidad radica en la independencia del órgano controlante respecto de los controlados. En efecto, el control político exige que ningún controlante tenga dependencia de ningún tipo (funcional, económica ni jerárquica) de aquel a quien debe controlar, ya que, de no darse esta condición, el control no pasa de ser un mero formulismo, vacío de contenidos y efectos.

El órgano que ejerce el control, además, debe tener la decisión última sobre el conflicto entre la norma reputada inválida y la norma constitucional a la cual supuestamente agrede.

Finalmente, el derecho a provocar e impulsar el procedimiento del control de constitucionalidad debe ser brindado a todos aquellos a quienes la norma presuntamente inconstitucional pueda afectar de una u otra manera.

### **3.2. Clasificación.**

Existen numerosos y muy diversos sistemas de control de constitucionalidad en el derecho comparado, lo que hace realmente difícil intentar una clasificación que las abarque a todas.

Néstor Pedro Sagüés construye una ordenación muy extensa y completa de los distintos sistemas. Eh preferido seguir la clasificación tradicional, que los ordena según cuatro variables distintas: el órgano, el procedimiento, la legitimidad y los efectos.

### **3.2.1. Por el órgano que ejerce el control.**

El órgano que ejerce el control de constitucionalidad debe ser independiente de los poderes a los cuales debe controlar. Según este criterio de clasificación el control puede ser judicial, no judicial o mixto.

El control judicial de constitucionalidad, como su nombre lo indica, está a cargo de órganos judiciales. Con origen en los Estados Unidos de América, se otorga al Poder Judicial una atribución de veto sobre los actos de los otros dos poderes, lo que robustece los “*frenos y contrapesos*”<sup>89</sup> principios básicos del sistema republicano.

El sistema judicial se divide, a su vez, en dos subsistemas: control difuso y concentrado. El control judicial difuso se caracteriza en que todo juez, cualquiera sea su grado, jurisdicción y pertenencia, deben ejercer el control de constitucionalidad de las normas y actos que deben aplicar como fundamento jurídico de sus sentencias. Es un sistema no especializado: la magistratura constitucional se ejerce por cualquier juez de cualquier fuero y jurisdicción.

El control judicial concentrado se diferencia del anterior en que éste está a cargo de un fuero especializado, conocido como “fuero constitucional”, ejercido normalmente por un Tribunal o Corte Constitucional, que tiene la exclusividad del control. En este sistema el control de constitucionalidad no puede ser ejercido por cualquier juez, al contrario, los jueces comunes son incompetentes para conocer de las cuestiones de constitucionalidad.

La segunda modalidad de control bajo este criterio es el control no judicial, la variedad y subtipos de este sistema son numerosos. Con origen francés, funda su existencia en la afirmación de que es el Parlamento el único depositario de la soberanía del pueblo y reconoce a la ley como expresión primigenia de la soberanía popular. Por esa razón, un juez (órgano designado indirectamente) jamás puede impedir que se aplique la expresión soberana del pueblo.

No coincido con este argumento; este consiste en afirmar que los únicos representantes del pueblo son aquellos que son elegidos directamente por este. Esto no es así, ya que la elección puede ser, además de directa, indirecta, tal como ocurría con los senadores en nuestra Constitución Nacional antes de la reforma del año 1994, por ejemplo.

Otra variante de esta modalidad consiste en el control ejercido por el Poder Ejecutivo, por ejemplo, vetando una ley por considerarla inconstitucional.

La última variante bajo este criterio es el control mixto. Como su nombre lo señala, toman elementos de los dos anteriores (judicial y no judicial).

Así, por ejemplo, se toma del sistema judicial difuso la atribución de todos los jueces para conocer en las causas en las cuales se ventila una cuestión constitucional, pero, al mismo tiempo, del sistema no judicial en ciertos casos, en que la acción de inconstitucionalidad sólo puede ser iniciada por determinados funcionarios, ante un órgano político de control.

En otros casos, el órgano político de control conoce en grado de apelación de las decisiones de los jueces ordinarios en cuestiones constitucionales.

Las diferencias entre los sistemas mixtos y los sistemas judiciales concentrados (que consagran el “fuero constitucional”) son muy sutiles y, a menudo, suelen confundirse.

### **3.2.2. Por el procedimiento.**

Tomando como criterio el procedimiento instrumentado para provocar el efectivo ejercicio del control de constitucionalidad, el mismo se divide en control *a priori*, control *a posteriori* y control mixto.

El control *a priori* es el que se realiza antes de que entren en vigencia las normas objeto de ese control. Tiene carácter preventivo y su origen lo encontramos en el ya mencionado sistema constitucional francés.

La segunda modalidad radica en el control *a posteriori*. Como su nombre lo indica, se realiza con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma objeto de ese control. Tiene un carácter reparador. A este sistema pertenecen la mayoría de los controles de constitucionalidad en el derecho comparado y también el de nuestro país.

Hay constituciones que incorporan a su sistema de control de constitucionalidad, tanto el control *a priori* como el control *a posteriori*, en distintos casos; dando origen así a una tercera modalidad procedimental: el control mixto. Así, por ejemplo, en la Constitución de Chile de 1980 se admiten ambos tipos de control.

### **3.2.3. Por la legitimidad.**

Hasta ahora eh analizado los sistemas de control de constitucionalidad, clasificándolos conforme al órgano que lo ejerce y al procedimiento utilizado. Corresponde ahora estudiarlos según la persona legitimada para provocar dicho control e impulsar el proceso hasta su definición final.

Esto supone que, en general, los órganos que ejercen el control no actúan de oficio sino que en la mayoría de los casos, es necesario que alguna persona, particular o funcionario, exciten el procedimiento, mediante peticiones al respecto.

La primera modalidad es la legitimación restringida, donde solo algunos funcionarios u organismos cuentan con facultad para impulsar el control. El arquetipo dentro de este sistema es el francés, en el solo están legitimados para provocar el procedimiento ante el Consejo Constitucional, el presidente de la República, el primer

ministro, los presidentes de ambas cámaras del Parlamento y, solo respecto de las leyes ordinarias, la reunión de un cierto número de legisladores (diputados o senadores).

La legitimación intermedia, como su nombre lo denota, se basa en un criterio intermedio entre la legitimación restringida y la amplia. Es el que siguen la mayoría de los sistemas en el derecho comparado, en especial los que se adhieren al control difuso. Según el, pueden provocar e impulsar el procedimiento de control aquellas personas que son titulares de un derecho subjetivo o, a lo sumo, de un interés legítimo agraviado por la norma o acto presuntamente inconstitucional y que ha originado la causa o el litigio. Bajo esta modalidad no se considera causa cuando una de las partes alega un mero interés difuso. Este es, entre otros, el sistema de los Estados Unidos y el nuestro.

Por último, la legitimación amplia. El control de constitucionalidad amplio aparece cuando el sistema reconoce la legitimidad para provocar el procedimiento de control, aun en aquellas personas que solo tienen un interés difuso. Este es el sistema de las “acciones populares”. En él se aprecia claramente que el proceso judicial, en estos casos es una forma de democracia semidirecta, mediante la cual cualquier ciudadano está legitimado para solicitar al Poder Judicial el ejercicio del control de constitucionalidad de las normas y actos jurídicos.

#### **3.2.4. Por los efectos.**

La doctrina mayoritaria clasifica a los sistemas del control de constitucionalidad en relación a los efectos de la resolución, en *inter partes* y *erga omnes*.

En los sistemas con efectos *inter partes* la decisión del órgano no invalida la norma con alcance general, sino que solo prescinde de aplicarla al caso o litigio concreto en el cual se está discutiendo su validez constitucional.

Nacido en los Estados Unidos, este sistema cuenta con ventajas y desventajas. Entre las primeras cabe señalar que la declaración de invalidez constitucional, al aplicarse solo al caso concreto, no viola el derecho de defensa de terceras personas, que,

de otro modo, se verían privadas de la aplicación de la norma cuestionada, sin haber sido oídas en el proceso.

Además, el Poder Judicial se mantiene dentro de sus cauces constitucionales, ya que no invalida con una sentencia (norma particular) a una ley, decreto o resolución (norma general).

Como defecto se puede señalar que, de no aplicarse la norma a algunas personas (las que han sido parte en la causa o litigio) y sí a las demás, se estaría violando el principio de igualdad ante la ley, ya que se priva a algunas personas (las ventajas de no aplicar la norma cuestionada) de lo que se concede a otras (la no aplicación) en las mismas circunstancias. Este es justamente el criterio de la Corte para establecer las violaciones al principio de igualdad plasmado en el art. 16 de la Constitución Nacional<sup>90</sup>.

Sin embargo, es de suponer que si el órgano de control (en nuestro caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación) se pronunció sobre la inconstitucionalidad de cierta norma en determinado caso, éste es un “*leading case*”<sup>91</sup>, esto es, que sienta jurisprudencia y que provocará seguimiento por los restantes tribunales del país, porque es de suponer que el mismo tribunal, en casos similares, se pronunciará de la misma manera.

En el control de constitucionalidad con efecto *erga omnes*, el pronunciamiento del órgano encargado del control en contra de la validez constitucional de la norma o acto, implica la declaración de nulidad de ella, la cual, a partir de la publicación de la sentencia en el boletín oficial, deja de tener aplicación en todos los casos.

Este sistema también cuenta con ventajas y desventajas que son la contracara de las ventajas y desventajas del otro.

### **3.3. El control de constitucionalidad en el derecho argentino.**

A diferencia de lo que sucede con los textos de las Constituciones provinciales, el de la Constitución Nacional no prevé ni organiza el control de constitucionalidad. Todas las características de este han sido elaboradas por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Continuando en la línea de los criterios clasificatorios de los puntos anteriores afirmamos que el control de constitucionalidad en el derecho argentino es judicial, ya que está a cargo de órganos judiciales; y que esa judicialidad es difusa, ya que todos los jueces, tanto del Poder Judicial de la Nación, como de los poderes judiciales provinciales, tienen a su cargo la función de ejercer el control de constitucionalidad de las normas y actos, tanto nacionales como provinciales, para verificar si ellas están o no acordes con la Constitución Nacional.

Por el procedimiento, nuestro control de constitucionalidad es a posteriori ya que, como su nombre lo indica, se realiza con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma objeto de ese control; su carácter es netamente reparador.

En relación a la legitimidad necesaria para impulsar el proceso, nuestro sistema de control es intermedio, ya que pueden provocar e impulsar el procedimiento aquellos que son titulares de un derecho subjetivo o, a lo sumo, de un interés legítimo agraviado por la norma o acto presuntamente inconstitucional y que ha originado la causa o litigio.

Tomando como criterio los efectos de las sentencias que declaran la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma o acto, en nuestro país los mismos son siempre inter partes. Esto significa, como ya se señaló, que la norma o acto queda subsistente y que, en principio, debe ser aplicada a todos los casos, salvo a aquel en el cual fue declarada inconstitucional.

Además, tomando en cuenta otro tipo de criterios, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por intermedio de sucesivos fallos, ha afirmado que el control de

constitucionalidad (siendo judicial difuso) puede plantearse en cualquier tipo de proceso judicial, ya sea de conocimiento o de ejecución, de trámite plenario o sumario.

También afirmo el Alto Tribunal<sup>92</sup> que, para habilitar la función de control de constitucionalidad el justiciable debe provocarla: control “a pedido de parte”. Considero al respecto, que a partir de la reforma constitucional de 1994, la Constitución Nacional autoriza el control “de oficio”.

En efecto, al final del primer párrafo del nuevo art. 43 la ley suprema afirma que “*en el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva*”. La clara y recta interpretación de este párrafo deja al criterio del juez, sin quedar obligado por la actitud de las partes, la decisión de ejercer el control de constitucionalidad.

Para finalizar con este punto, ilustrativo de la estructura del control de constitucionalidad en nuestro país, resta nombrar las dos últimas condiciones en donde suele detenerse nuestro máximo tribunal: el “agravio actual” y “que no medie consentimiento del agraviado”.

#### **4. Las “cuestiones políticas no justiciables”.**

##### **4.1. Definición.**

Un arduo tema en relación al control de constitucionalidad ejercido por el Poder Judicial en nuestro país y en donde todo lo concerniente de la Intervención Federal se ve involucrado, es el que se refiere al tema de las “cuestiones políticas no justiciables”, en el cual la Corte Suprema de Justicia, siguiendo a su similar de Estados Unidos, se ha autoinhibido de ejercer el control de constitucionalidad en tales casos.

Se podría definir a las cuestiones políticas como aquellas que se configuran por el ejercicio de facultades privativas y exclusivas de uno de los poderes del Estado, que está

fuera del control de constitucionalidad. Aparecen como un *status* de injusticiabilidad, destinado a amparar con la no revisión a ciertas determinaciones originadas en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Expresa la Corte que “*cada uno de los tres poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuando ejercita las facultades que ella les confiere*”<sup>93</sup>

Conforme a este criterio, las personas cuyos derechos o intereses hayan sido lesionados por actos de este tipo, quedaran fuera de la protección constitucional, en primer lugar del derecho que tiene todo habitante de acudir a los tribunales para solicitar que se garanticen sus derechos.

Esta categoría de “cuestiones” no surge de norma constitucional o *infra* constitucional alguna, sino que es producto de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, constituyen una categoría o estándar creado por los propios jueces, que le fijan su alcance.

Todas las “cuestiones políticas” pueden dejar de serlas y, viceversa, pueden aparecer otras nacidas de los actos que hasta hoy no son considerados como tales.

Algunos ejemplos de “autolimitaciones” de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, en donde el máximo tribunal se declaró “incompetente”, son casos o causas que versan sobre las materias siguientes<sup>94</sup>:

- a) nombramiento y remoción de empleados de la administración pública;
- b) sanciones disciplinarias a militares;
- c) indulto y conmutación de penas;
- d) estado de sitio;
- e) expulsión de extranjeros;
- f) organización de padrones electorales;
- g) intervención federal;

- h) cumplimiento de formalidades para con la extradición;
- i) decidir sobre la validez de las elecciones, derecho y títulos de los miembros de cada cámara del Congreso.
- j) casos que versen sobre la creación de impuestos y su forma de percepción;
- k) creación de recursos y determinación de su destino;
- l) expropiación;
- m) límites interprovinciales;
- n) otorgamiento de pensiones;
- ñ) declaración de la guerra
- o) organización del ejército;

#### **4.2. Las “cuestiones políticas” y el art. 116 de la Constitución Nacional.**

Es a partir de este artículo del texto de nuestra ley fundamental en donde todo lo concerniente a estas “cuestiones políticas” o “cuestiones privativas” puede comenzar a ser discutido. Como se verá, la redacción del art. 116 nos brinda una serie prerrogativas que, considero, contradicen a la autoinhibición que, sobre cierta materia, efectúa nuestro máximo tribunal de justicia.

El citado artículo afirma, en su primer párrafo que *“corresponde a la Corte Suprema y a los demás tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación...”* Considero que aquí se define claramente la naturaleza de las funciones judiciales: resolver las causas, los pleitos, litigios o controversias, es decir, los conflictos, que deben ser resueltos aplicando las leyes u otras normas jurídicas.

Además el adverbio *“todas”*, antepuesto a *“las causas”* advierte claramente su alcance. Según el diccionario de la Real Academia Española el adverbio *“todo/a”* cuenta con la siguiente definición: *“dícese de lo que se toma o se comprende enteramente en la entidad o en el número”*<sup>95</sup>.

En otras palabras, el adverbio “*todas*” antepuesto a “*causas*”, significa que no puede quedar fuera de la jurisdicción federal ninguna, aunque tenga “ingrediente político” o se considere del resorte exclusivo de alguno de los tres poderes.

Considero que si la Constitución de nuestra Nación ha dado jurisdicción a los tribunales federales, en todas las controversias que versan sobre puntos regidos en su texto, ni la ley ni la Corte Suprema pueden hacer excepciones; y, allí donde la Constitución no ha hecho distinciones, no puede nadie hacerlas.

Considero que cuando una ley o un acto del Poder Ejecutivo estén en conflicto con las disposiciones, derechos y garantías que la Constitución consagra, siempre surgirá un caso judicial que podrá ser llevada ante los tribunales por la parte agraviada.

Respecto a la voz “*puntos regidos por la Constitución*” considero apropiado citar la siguiente definición: “*Son puntos regidos por la Constitución todos aquellos en que ésta, como ley fundamental del Estado-nación, reconoce, concede, limite o prohíbe un derecho, facultad o poder, ya se refiera a sus autoridades, ya a las provincias, ya a los particulares*”<sup>96</sup>.

Tal vez, para concluir con arduas disputas en torno a este temario, sería conveniente que en una futura reforma de nuestro texto constitucional la Convención constituyente anexe al art. 116 esta afirmación: “no cabe excluir del conocimiento y decisión del Poder Judicial lesión alguna de los derechos que esta Constitución protege, aunque se trate de consecuencias del ejercicio de facultades privativas de los otros poderes y, además, del ejercicio mismo”

### **4.3. Alcance.**

La palabra “política” ofrece numerosas acepciones y en varias de ellas es dable connotar aproximaciones con el uso del término “cuestiones políticas” que la Corte Suprema argentina ha adoptado del sistema norteamericano.

Pero el término “cuestiones políticas” es equívoco (o multívoco) al punto de que su uso trae aparejado numerosos problemas de interpretación , comenzando por el no menos engorroso de precisar cuál es el género y cual o cuales son las especies cuando se habla promiscuamente de “cuestiones políticas”, “facultades privativas”, “cuestiones no justiciables”, etc.

Considero de mucha importancia comprender el real significado que se le atribuye a las locuciones “política” y “cuestiones políticas”. Creo que es en estos casos que la precisión semántica juega un papel decisivo en la ordenación lógica de los conceptos.

Nadie discrepa en la posición de la no justiciabilidad si se invocan las cuestiones políticas como marco de referencia de atribuciones de los llamados “poderes políticos”, cuando lo que está en juego es la atribución en sí, y no las consecuencias de su ejercicio. Por otro lado, creo necesario aclarar que no todas las “*causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución*” pueden producir casos judiciales, ya que hay muchos actos emanados del Poder Legislativo y del Ejecutivo que no pueden servir de materia a un juicio ante los tribunales federales.

Las funciones políticas *privativas* de los departamentos políticos del Estado no son susceptibles de un juicio ante los tribunales, cuando el ejercicio de esas funciones no ha puesto a la ley o al acto ejecutado en conflicto con la Constitución misma. Pero considero que cuando una ley del Congreso o un acto del Poder Ejecutivo estén en conflicto con las disposiciones, derechos y garantías que la Constitución Nacional consagra, siempre surgirá un caso judicial, que podrá ser llevado ante los tribunales por la parte agraviada.

Tomando como ejemplo el tema del presente trabajo, nadie pone en duda la legitimidad del Gobierno federal para intervenir una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que ello es una atribución prevista y reglada en nuestro sistema

jurídico operativo vigente por intermedio de la Constitución Nacional; ahora bien, si dicha intervención vulnera un derecho subjetivo o interés legítimo determinado o, aún peor, la medida fue tomada sin un justificativo “constitucionalmente razonable” la justicia, por intermedio de la Corte suprema de Justicia de la Nación, debe intervenir.

Por otro lado, como ya se anticipó más arriba, como han sido los propios jueces quienes han ideado el estándar de las “cuestiones políticas”, son ellos quienes determinan cuales cuestiones son “políticas” y cuales no lo son; pudiendo del mismo modo decir cuándo una cuestión deja de ser “política” para ser plenamente “justiciable”, y hasta podrían llegar a decir que la categoría misma de las “cuestiones políticas” ha perdido existencia en un momento dado de la evolución jurisprudencia.

En una palabra: la suerte de esta categoría de casos depende del propio arbitrio del Poder Judicial que la ha creado, y que puede ponerle fin si llega a considerar que su mantenimiento significa una brecha divaliosa para el sistema de control del Estado de derecho.

#### **4.4. El pretendido “gobierno de los jueces”.**

En el análisis de la jurisprudencia concerniente a las “cuestiones políticas” aparece como dato constante la invocación del principio de la división y separación de poderes, que se esgrime tanto para sostener la procedencia de la justiciabilidad de esos casos, cuanto como para fundar la tesis de la abstención de los jueces.

Así, quienes se oponen a la intervención de los jueces en este tipo de causas, postulan un Poder Judicial “autolimitado”, que por razones de “prudencia” debe evitar la “tentación” (que consideran un verdadero peligro) de caer en el “gobierno de los jueces”: ese resultado implicaría la destrucción del principio de la separación de poderes, ya que por dicho camino se llegaría a una hegemonía de los jueces, convertidos

en el órgano supremo del Estado sin cuya venia carecerían de validez constitucional todos los demás actos estatales.

Por el contrario, quienes postulan la plena justiciabilidad de “*todos las causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución*”<sup>97</sup> estiman que la abstención judicial conduce fatalmente a un predominio de los otros poderes que redundaría en perjuicio de los derechos individuales, detrayendo competencias propias del Poder Judicial: por eso, hay que evitar la distorsión del sistema mediante una concepción y un ejercicio activo y pleno de la función judicial.

Como lo señala parte de la doctrina constitucionalista local, la primer tesis ha provocado una actitud general en los ciudadanos de pérdida de confianza de los jueces: estarían incapacitados para cumplir un papel institucional de verdadero poder moderador del Estado, para limitarse al ejercicio de una simple “administración de justicia” en los conflictos particulares, con lo que la imagen popular volcaría necesariamente todas sus expectativas en los titulares de los poderes políticos, viéndolos como los únicos hábiles para la solución de los conflictos nacidos del funcionamiento del sistema constitucional de gobierno.

En relación a este temario, considero que en nuestro país nadie cree que un diferendo con implicancias institucionales (como es el caso de la Intervención Federal) vaya a ser decidido por el Poder Judicial si en virtud de ese acto se puede llegar a descubrir actitudes de “compromiso” con o frente a los poderes políticos. En tales condiciones, es previsible la abstención judicial, ya que de esa manera se evita cualquier posibilidad de conflicto con los otros poderes y se pone al Judicial a resguardo de una deliberación con matices “políticos”.

Considero que en el fondo del problema hay un dilema de confianza o desconfianza *hacia* el juez, y además *del* juez, en relación con la suerte que le

corresponde jugar dentro de nuestro sistema constitucional y con las particulares circunstancias que tipifican a nuestro régimen político de inseguridad e inestabilidad.

Por otro lado, y para cerrar este punto destinado a él peyorativo “gobierno de los jueces”, queda afirmar, en relación a la representación judicial, que es cierto que los órganos legislativo y ejecutivo han fundado siempre su poder en la representación recibida directamente del pueblo, a despecho de una ulterior desautorización judicial; pero también es cierto que ese mismo pueblo estableció al órgano judicial con la función de tutelar la armonía del sistema y, sobre todo, para preservar los derechos del propio pueblo, creando un “vaso de comunicación” del cual ninguno puede prescindir del otro: el juez proviene de la comunidad igual que el legislador y que el titular del Poder Ejecutivo, aunque el proceso de selección sea diferente en cada caso.

#### **4.5. La Intervención Federal: ¿cuestión política no justiciable?**

El constitucional instituto materia del presente trabajo, intervención federal, forma parte de aquel grupo de “cuestiones” o “causas” sobre el que la Corte Suprema de Justicia de nuestra Nación se ha autolimitado o autoinhibido a ejercer sus justiciables facultades.

La intervención federal, junto con el estado de sitio, son cotidianamente utilizados por la doctrina constitucional local como institutos modelo para desarrollar todo lo concerniente a las posturas, a favor o en contra, de la existencia en nuestro derecho de estas “cuestiones privativas”.

Las posturas doctrinarias sobre estas “cuestiones políticas” son diversas. Teorías amplias, a favor y en contra, e intermedias son la consecuencia lógica de no contar esta materia sustento normativo alguno, su estructuración y contenido es, como se señaló anteriormente, producto de la jurisprudencial elaboración de nuestro máximo tribunal de justicia.

Dentro de las voces que asocian a la intervención federal con las “cuestiones políticas no justiciables” me alinee en la postura doctrinaria que la ve afuera de su contenido.

En primer lugar, cuando postule que (sobre la base clara del art. 116) en “*toda*” *causa que versa sobre puntos regidos por la Constitución* hay “cuestión judicial” (o materia sujeta a decisión judicial) se presupone que la “*cuestión constitucional*” sometida a decisión judicial debe hallarse inserta en un *proceso* judicial (“causa”). La “*cuestión constitucional*” es, por ende, una cuestión que por su *materia* se refiere a la Constitución, y que se aloja en una “causa” judicial.

En segundo lugar, y por lo dicho, considero que no debería denominarse “*cuestión política no judicial*” a aquella cuestión en la que *falta la materia* propia de la cuestión constitucional. ¿Y cuándo falta? Considero oportuno graficarlo con un ejemplo. Si afirmo que la declaración y el hecho de la guerra internacional no son justiciables, quiero seguramente decir que los jueces no pueden declarar que la guerra es inconstitucional. Si, en cambio, digo que la declaración y materialización de la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires debe ser judicial, quiero decir que los jueces pueden y deben (aunque la Corte lo niega) examinar en causa judicial si, al declararla y ponerla en vigor, se ha violado o no la Constitución

¿Y por qué esa diferencia? Considero que lo que ocurre y lo que justifica la distinción es lo siguiente: en el caso de la guerra, la Constitución *solamente* exige que la declare el ejecutivo con autorización del Congreso, pero nada dice sobre los casos, causas, oportunidades y condiciones que hacen procedente la declaración y realización de la guerra; entonces, cuando constitucionalmente la guerra está bien declarada, los jueces no tienen materia que sea objeto de su control, porque hay un campo de discrecionalidad librada al juicio y a la prudencia de, en este caso, el Poder Ejecutivo Nacional.

Al faltar ese marco de condicionamiento no hay campo para una eventual violación de la Constitución Nacional, y entonces, no aparece la cuestión constitucional.

En cambio, en la declaración de la intervención federal, las normas de la Constitución (arts. 5, 6, 75 inc. 31, 99 inc. 20) marcan un cuadro de causas, ocasiones, condiciones y competencias. De ahí que si tales órganos intervienen violando aquel marco condicionante, violen también la Constitución; y considero que es en ese campo en donde aparece la “cuestión constitucional”, sobre la cual recae, en causa judicial, la función de controlar si la Constitución ha sido o no transgredida.

## **5. Conclusiones.**

Considero que cuestionando la categoría de “cuestiones políticas no justiciables” restableceremos la unidad del sistema constitucional. Si la Constitución no funciona como el “código básico” del sistema jurídico, y el órgano de control encargado de hacerlo respetar no interviene, creo que se está vulnerando los pilares estructurales de nuestro “estado de derecho”.

Las “cuestiones no justiciables”, como se señaló en el ejemplo de la declaración y materialización de índole bélico, existen. Pero para comprender cuando estamos ante una de ellas, y cuando no, considero inevitable la tarea de verificar si del texto de la Constitución Nacional surge una regulación amplia del tema (causa, condiciones, ocasiones, competencia, etc.) o restringida (solo competencia). Las primeras serán justiciables, más no las segundas.

En relación puntual a la Intervención Federal, como ya anticipé en el desarrollo de este capítulo, considero que la Corte Suprema de Justicia de la Nación no debe autolimitarse en su competencia de entender en todas aquellas causas que versen, directa o indirectamente, sobre la intervención federal a una provincia o, luego de la reforma constitucional del año 1994, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Digo “directa” o “indirectamente” por qué considero que la competencia de la Corte no solo se limita a todas aquellas causas que surjan como consecuencia de la intervención, cuando por intermedio de ella se vulnere un derecho subjetivo o un interés legítimo, sino que nuestro máximo tribunal también puede (y debe) entender en la decisión misma de intervención cuando, hipotéticamente, fue determinada sin prever la normativa constitucional que al respecto se regula.

Del texto de nuestra ley fundamental surgen, en relación al instituto de la intervención federal, causales, ocasiones, competencias y condiciones pasibles de ser vulnerados en una ley formal del Congreso o en un decreto del Poder Ejecutivo Nacional que regule una específica intervención a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires.

Podríamos citar como ejemplos de vulneraciones a la normativa intervencionista, una intervención federal determinada por el Poder Ejecutivo estando el Congreso en período de sesiones; una intervención “protectora” para disuadir la sedición interna, cuando ella podría ser perfectamente controlada por las autoridades provinciales sin intromisión del gobierno federal; una intervención “represiva” del gobierno federal para “sostener la forma republicana de gobierno” cuando la misma no se base una alteración de algunos de los postulados del republicanismo que la justifique, etc.

Considero que en todos estos casos (y en innumerables otros) se materializa la inexcusable necesidad de intervención de la justicia por intermedio de nuestro máximo tribunal.

**CAPITULO V**

**Propuesta novedosa: reglamentación del instituto.**

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Ley reglamentaria de la Intervención Federal.  
3. Conclusiones.

## **1. Introducción.**

En este quinto y último Capítulo, a modo de propuesta, desarrollare el contenido con el que considero debe contar la herramienta jurídica que reglamente los parámetros estructurales del constitucional instituto de la intervención federal.

Para ello, mi intención en este último Capítulo fue la creación de una ley marco-genérica que contenga, por un lado, los lineamientos estructurales del instituto y, por el otro, todos aquellos puntos o datos que, necesariamente, debe contener aquel producto del Congreso Nacional o, en su defecto, del Poder Ejecutivo, en virtud del cual se disponga una intervención federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El proyecto de ley se encarga, entre otros contenidos, de limitar el alcance de republicanismo. Como ya anticipé en el Capítulo II del presente trabajo, no existe en nuestro derecho cuerpo normativo alguno que se encargue de conceptualizar al “Gobierno republicano”, íntimamente ligado a la intervención federal y uno de los postulados con los que nuestra Constitución Nacional comienza su redacción.

Además, inserté en el contenido de la ley la conceptualización y posterior distinción entre las modalidades de intervenciones federales que la doctrina constitucionalista señala: intervención federal “represiva” e intervención federal “protectora”.

Otros de los temas desarrollados son, por un lado, todo lo concerniente a designación, facultades, responsabilidades, prohibiciones y obligaciones del funcionario público que sea designado como “interventor federal” y, por el otro, cuáles son las “autoridades constituidas” (en la órbita provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con facultad para requerir al gobierno federal la materialización de la medida.

El proyecto de ley culmina con la creación, en el ámbito del Congreso de la Nación, de una Comisión Bicameral de Seguimiento de la Intervención Federal.

## **2. Ley reglamentaria de la Intervención Federal.**

Artículo 1.- El Gobierno federal sólo podrá intervenir las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se materialice algunas de las causales previstas en el artículo 6<sup>to</sup> del texto de la Constitución Nacional Argentina, a saber:

1. Alteración de la forma republicana de gobierno.
2. Invasiones exteriores.
3. Sedición.
4. Invasión interprovincial.

Art. 2.- El Gobierno federal queda facultado, además, para intervenir una provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando las primeras o esta, se alcen u organicen cualquier tipo de levantamiento armada en contra de la Nación.

Art. 3.- A los efectos de la presente ley entiéndase como intervención federal “represiva” la que se materializa para garantizar la forma republicana de gobierno. E intervención federal “protectora”, la que encuentra su justificativo ante la invasión exterior, la sedición, la invasión interprovincial o el levantamiento de una provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en contra de la Nación.

Art. 4.- A los fines de requerir la intervención federal protectora para normalizar una situación de hecho producto de la sedición interna, o para repeler invasiones interprovinciales o de una provincia contra la Nación, se consideraran autoridades constituidas de las provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

1. La Legislatura provincial o de la Ciudad autónoma de Buenos Aires.
2. Gobernador o Jefe de gobierno.
3. Vicegobernador o Vicejefe de gobierno.
4. Tribunal Superior de Justicia provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
5. La mayoría absoluta de los ministros del Poder Ejecutivo provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
6. La Convención Constituyente de las Provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 5.- La concesión por parte del Gobierno federal al provincial de toda protección vía intervención, por haberse materializado algunas de las causales previstas en los puntos 2, 3 y 4 del art. 1, y la del art. 2, se analizará y decidirá en base a los datos siguientes: gravedad, permanencia, imposibilidad del gobierno provincial de normalizar la situación.

Art. 6.- A los efectos de la presente, se entenderá que se ha alterado la forma republicana de gobierno cuando:

1. Se alteraren o suprimieren el goce y el ejercicio de las declaraciones, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional.
2. Las autoridades de una provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hubieran violado la soberanía popular; el origen representativo de gobierno; la periodicidad de los mandatos; la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones o la publicidad de los actos de gobierno; la división de poderes; la independencia del Poder Judicial; la prestación del servicio de justicia.
3. No se asegure al régimen municipal.
4. No estuviere asegurada la educación primaria.
5. Se alterare o impidiere el normal funcionamiento del Poder Legislativo.
6. Las autoridades locales incumplieren leyes nacionales o decisiones de la Justicia federal que tuvieren carácter de cosa juzgada, y se encontrasen agotadas las instancias correspondientes. En este supuesto la intervención se dispondrá al solo efecto del cumplimiento de la ley o resolución respectiva.

Art. 7.- En concordancia con lo expresado en el artículo 75 inciso 31 del texto de la Constitución Nacional, la intervención federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo será dispuesta por ley del Congreso de la Nación.

Art. 8.- Cuando el Poder Legislativo Nacional estuviere en receso, y existiendo fundadas razones de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo podrá, por intermedio de decreto, disponer la intervención federal convocando simultáneamente al Congreso de la Nación para que apruebe o ratifique la medida adoptada.

Art. 9.- La intervención federal represiva, para garantizar la forma republicana de gobierno, podrá comprender a todos o algunos de los poderes públicos provinciales o de

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En todos los casos, la ley o decreto específica/o que declare la intervención deberá especificar:

1. El poder o los poderes intervenidos;
2. Las causas que lo motivan;
3. Los fines perseguidos;
4. Las facultades del interventor;
5. El plazo.

Art. 10.- El plazo de la intervención federal no deberá exceder de 6 (seis) meses, dentro del cual deberá adoptarse todas las medidas necesarias para la restauración del orden institucional afectado. Aunque no se hubiere vencido el término por el cual fue declarada, la misma cesará si desaparecieran los motivos en que se fundó.

Art. 11.- El Congreso de la Nación podrá prorrogar el plazo a que alude el artículo anterior por único e igual período, requiriéndose para ello, el mismo procedimiento que originó la disposición de intervención.

Art. 12.- Declarada por ley del Congreso o, en su defecto, por decreto del Poder Ejecutivo la intervención federal, el Presidente de la Nación deberá designar, en el plazo de 10 (diez) días, la o las personas que ejercerán las funciones encomendadas para restablecer el orden institucional quebrantado. El o los interventores ejercerán sus funciones con sujeción a las disposiciones legales.

Art. 13.- Cumplido el plazo establecido en el artículo anterior sin que el Poder Ejecutivo nacional designe al interventor o los interventores, será el Congreso de la Nación quien lo hará en igual plazo.

Art. 14.- Todas y cada una de las facultades del interventor federal serán determinadas por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo de dos tercios de los miembros presentes de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Intervención Federal, creada a los

efectos de la intervención. Las mismas serán las necesarias para revertir las causas que dieran origen a la medida.

Art. 15.- Durante el lapso de tiempo que dure la intervención federal tendrán plena vigencia en el territorio afectado los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional y por la Constitución y leyes locales.

Art. 16.- Quien sea designado como interventor federal tendrá las siguientes obligaciones:

1. Respetar la Constitución y las leyes, tanto de la Nación como de la respectiva provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
2. Asegurar la continuidad de los servicios públicos;
3. Recaudar impuestos;
4. Todas las que expresamente se establezcan en la ley que declaró la intervención.

Art. 17.- El interventor federal tendrá expresamente prohibido:

1. Disponer de los bienes del dominio provincial público o privado;
2. Expropiar bienes;
3. Crear nuevos impuestos, tasas o contribuciones;
4. Contraer empréstitos;
5. Otorgar concesiones con privilegio especial;
6. Celebrar contratos que obliguen a la provincia y que no sean imprescindibles para su inmediata gestión administrativa;
7. Reconocer deudas judiciales o extrajudiciales, salvo las ordinarias de la administración;
8. Autorizar pagos de la administración que no estuvieren aprobado por el último presupuesto de la provincia;
9. Indultar o conmutar penas.

Art. 18.- El Poder Ejecutivo Nacional determinará la remuneración que percibirá los integrantes de la intervención, estando expresamente prohibido la percepción de monto alguno en concepto de suplemento, viático o con cualquier otra denominación similar.

Art. 19.- Los actos del interventor que motiven responsabilidad de carácter civil o criminal, serán juzgados por la Justicia federal con jurisdicción en la provincia intervenida. Podrá, además, ser juzgado por la Justicia local, cuando la naturaleza del acto en cuestión sea, por esencia, provincial.

Art. 20.- Los gastos que demande la intervención federal serán solventados por:

1. El Estado federal, si hubiese sido este el que determino la medida;
2. La provincia intervenida, en el supuesto de que la medida hubiese sido decidida a requerimiento de sus autoridades constituidas.

Art. 21.- Crease en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Intervención Federal. La misma, estará integrada por 5 (cinco) miembros de la Cámara de Diputados de la Nación y 5 (cinco) miembros de la Cámara de Senadores de la Nación.

Art. 22.- La Presidencia de ambas Cámaras del Congreso designará a los miembros de la Comisión del artículo anterior, a propuesta de los presidentes de los distintos bloques políticos, teniendo en cuenta la proporcionalidad en la representación.

Art. 23.- La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Intervención Federal será la encargada de realizar un control permanente del desempeño de la intervención. Para sesionar, la Comisión Bicameral deberá contar con la presencia de más de la mitad de sus miembros. Sus resoluciones se adoptarán por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes.

Art. 24.- La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Intervención Federal podrá, en cualquier momento, requerir al Poder Ejecutivo Nacional información sobre la marcha

de la intervención. Dentro de los 30 (treinta) días de finalizada la intervención, el Poder Ejecutivo Nacional informará a Comisión Bicameral sobre el resultado de la misma.

### **3. Conclusiones.**

Al enfrentarnos al estudio de la materia intervencionista nos encontramos con un dato no menos que alarmante: en nuestro casi 160 años de historia constitucional se materializaron 172 intervenciones federales. Adjetivos con los que se suele señalar a esta herramienta, tales como “excepcional” o “extraordinario”, pierden cabida y sustento lógico ante números semejantes, y considero que ellos se deben, en gran medida, a la falta de legislación en la materia.

Si bien reconozco que la reglamentación no es condición suficiente para asegurar la efectiva vigencia del sistema federal, considero, humildemente, que la existencia en nuestro sistema jurídico operativo vigente de una ley marco y genérica del instituto podría contribuir a lograrlo.

Son numerosos los proyectos de ley que no tuvieron éxito en la tratativa del Congreso, y ello sucede, en la mayoría de los casos, por el temor a que con su reglamentación la intervención federal pierda su carácter de acto “político”.

Considero que la presencia en nuestro sistema jurídico operativo vigente de una ley marco-genérica del instituto de la intervención federal cooperaria para delimitar todo curso de acción asociado a la medida y evitar, así, un término lamentablemente usual en su desarrollo: el abuso.

<sup>1</sup> Constitución de la Nación Argentina. Reforma 1994. Edición ampliada. Buenos Aires: La Ley; 2005

<sup>2</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 75 inc. 31. Expresa que: corresponde al Congreso disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires y aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 6, primera parte. Expresa que: el Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno.

<sup>4</sup> EKMEKDJIAN, M.A. Tratado de derecho constitucional. 4ta reimpresión. Buenos Aires: Ediar; 2005.

<sup>5</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 5. Expresa que: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y su educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

<sup>6</sup> SAGÜÉS, N.P. Elementos de derecho constitucional. 2ª edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Astrea; 1997.

<sup>7</sup> SAÜES, N.P. Op. Cit. pág. 39.

<sup>8</sup> *Ibidem*. Pág. 40.

<sup>9</sup> BIDART CAMPOS, G. Manual de la Constitución reformada. 4ª reimpresión. Buenos Aires: Ediar; 2005.

<sup>10</sup> Código Penal. Edición ampliada y comentada. Buenos Aires: Zavalía; 2008.

<sup>11</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 22. Expresa que: el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos políticos del pueblo y peticione en nombre de éste, comete delito de sedición.

<sup>12</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 127. Expresa que: Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirigidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

<sup>13</sup> SABSAY, D. - ONADINA, J.M. La Constitución de los Argentinos. 3ª reimpresión. Buenos Aires: Erreapar; 2004.

<sup>14</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 42.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Pág. 42.

<sup>16</sup> GELLI, M.A. Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada. 3ª edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: La Ley; 2006.

<sup>17</sup> QUIROGA LAVIE, H. Constitución de la Nación Argentina comentada. Buenos Aires: Zavalía; 2003.

<sup>18</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 6, primer párrafo. Expresa que: El Gobierno federal interviene en la provincia para garantizar la forma republicana de gobierno.

<sup>19</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 6 *in fine*. Expresa que: y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por la invasión de otra provincia.

<sup>20</sup> Es una de las acepciones con las que, en el ámbito doctrinario y jurisprudencial, se suele denominar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

<sup>21</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 44.

<sup>22</sup> BIDART CAMPOS, G. Ob. Cit. Pág. 460.

<sup>23</sup> “Cullen c/ Llerena s/ declaración de inconstitucionalidad” 1893. En Fallos 53:420.

<sup>24</sup> “Orfila s/ recurso de inconstitucionalidad” 1929. Fallos 154:192.

<sup>25</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 99 inc. 12. Expresa que: el Presidente de la Nación es el comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.

<sup>26</sup> GELLI, M.A. Op. Cit. Pág. 56.

<sup>27</sup> ZIULU, A.G. Derecho Constitucional. Buenos Aires: Depalma; 1997.

<sup>28</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 99 inc. 7. Expresa que: el Presidente de la Nación nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios con acuerdo del Senado; por si solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministro y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaria, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

<sup>29</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 99, inc. 12. Expresa que: el Presidente de la Nación es el comandante en jefe de todas la fuerzas armadas de la Nación.

<sup>30</sup> “Orfila s/ recurso de inconstitucionalidad” 1929. Fallos 154:192.

<sup>31</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 31. Expresa que: esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales salvo

para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859.

<sup>32</sup> “Orfila s/ recurso de inconstitucionalidad” 1929. Fallos, 154:192.

<sup>33</sup> “Cullen c/ Llerena s/ declaración de inconstitucionalidad” 1893. Fallos, 53:420.

<sup>34</sup> EKMEKDJIAN, M.A. Op. Cit. Pág. 384.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Pág. 386.

<sup>36</sup> “Orfila s/ recurso de inconstitucionalidad” 1929. Fallos 154:192.

<sup>37</sup> VANOSSI, J.R. Teoría constitucional. Buenos Aires: Depalma; 2005.

<sup>38</sup> “Dirección Nacional de Aduanas c/ Gobierno nacional s/ intervención federal. 1967. Fallos 271:240.

<sup>39</sup> “Torralba, Juan Domingo c/ Gobierno de la provincia de La Rioja s/ intervención federal. 1918. Fallos, 297:384.

<sup>40</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 48.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Pág. 41.

<sup>42</sup> Constitución de la Provincia de Santa Fe. Rosario: Nova Tesis; 1999.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Art. 108, primer párrafo. Expresa que: la Provincia puede intervenir por ley, o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalía total, o de normalizar una situación institucional subvertida.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Pág. 40.

<sup>45</sup> Constitución de la Nación Argentina. Primer parte. Capítulo primero.

<sup>46</sup> EKMEKDJIAN, M.A. Op. Cit. Pág. 435.

<sup>47</sup> ALBERDI, JUAN BAUTISTA. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: emecé; 2010.

<sup>48</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 120.

<sup>49</sup> Constitución de los Estados Unidos de América. Buenos Aires: La Ley; 2005.

<sup>50</sup> *Ibidem*. Pág. 94.

<sup>51</sup> EKMEKDJIAN, M.A. Op. Cit. Pág. 367.

<sup>52</sup> ZIULU, A.G. Op. Cit. Pág. 157. Se solía denominar de esa forma a Justo José de Urquiza.

<sup>53</sup> Tratados y convenciones con jerarquía constituyente. Ed. ampliada. Buenos Aires: La Ley; 2005.

<sup>54</sup> ALBERDI, JUAN BAUTISTA. Op. Cit. Pág. 34.

<sup>55</sup> *Ibidem*. Pág. 36.

<sup>56</sup> *Ibidem*. Pág. 37.

<sup>57</sup> QUIROGA LAVIE, H. Op. Cit. Pág. 39.

<sup>58</sup> Tratados y convenciones con jerarquía constituyente. Op. Cit. Pág. 112.

<sup>59</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 5 *in fine*. Expresa que: bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

<sup>60</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 167.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Pág. 168.

<sup>62</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 75, inc. 22. Expresa que a partir de la reforma constitucional de 1994 una serie de tratados internacionales tienen jerarquía constitucional superior a las leyes.

<sup>63</sup> *Ibidem*. Art. 100, inc. 1. Expresa que: el jefe de gabinete de ministros del Poder Ejecutivo ejerce la administración general del país.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Art. 86, parte pertinente. Expresa que: el Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación... Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos... ante hechos, actos u omisiones de la Administración.

<sup>65</sup> *Ibidem*. Art. 85, primer parte. Expresa que: el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Art. 114, primer parte. Expresa que: el Consejo de la Magistratura tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

<sup>67</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 224.

<sup>68</sup> GELLI, M.A. Op. Cit. Pág. 55.

<sup>69</sup> Democracia en Argentina. [en línea]. [Citado 13/05/03]. [Disponible en Internet: [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)]. [Última consulta 22/08/12].

<sup>70</sup> ZIULU, A.G. Op. Cit. Pág. 166.

<sup>71</sup> EKMEKDJIAN, M.A. Op. Cit. Pág. 360.

<sup>72</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 229.

<sup>73</sup> ALBERDI, JUAN BAUTISA. Op. Cit. Pág. 63.

<sup>74</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 5. Expresa que: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y su educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

<sup>75</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 23, primera parte. Expresa que: en caso de conmoción interior o ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales.

<sup>76</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 75 inc. 15, primer parte. Expresa que: corresponde al Congreso arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas.

<sup>77</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 127. Expresa que: Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

<sup>78</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 54, primer parte. Expresa que: el Senado se compondrá de tres senadores por provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta.

<sup>79</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 1. Expresa que: la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución.

<sup>80</sup> SABSAY-ONAINDIA. Op. Cit. Pág. 7.

<sup>81</sup> *Ibidem*. Pág. 389.

<sup>82</sup> SAGÜES, N.P. Op. Cit. Pág. 19.

<sup>83</sup> *Ibidem*. Pág. 25.

<sup>84</sup> *Ibidem*. Pág. 533.

<sup>85</sup> *Ibidem*. Pág. 389.

<sup>86</sup> QUIROGA LAVIE, H. Op. Cit. Pág. 224.

<sup>87</sup> BIDART CAMPOS, G. Op. Cit. Pág. 103.

<sup>88</sup> *Ibidem*. Pág. 180.

<sup>89</sup> EKMEKDJIAN, M.A. Op. Cit. Pág. 89.

<sup>90</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 16, segunda párrafo. Expresa que: todos los habitantes de la Nación Argentina son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad.

<sup>91</sup> Expresión de origen anglosajón que traduce a los “casos líderes” del terreno jurisprudencial.

<sup>92</sup> Es una de las acepciones con las que la doctrina constitucionalista y jurisprudencia suelen denominar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>93</sup> VANOSSI, R. Op. Cit. Pág. 179.

<sup>94</sup> *Ibidem*. Pág. 162-163.

<sup>95</sup> *Ibidem*. Pág. 211.

<sup>96</sup> *Ibidem*. Pág. 159.

<sup>97</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 116, primera parte. Expresa que: corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación.

## **BIBLIOGRAFIA.**

**a) General.**

BIDART CAMPOS, G. Manual de la Constitución reformada. 4ª reimpresión. Buenos Aires: Ediar; 2005.

CHAB, N. Cien historias de la historia Argentina. Buenos Aires: booket; 2010.

DALLA VIA, A. Manual de Derecho Constitucional. 1º ed. Buenos Aires: Lexis Nexis; 2004.

DROMI, R. La Constitución reformada. Buenos Aires; 1994.

GALEANO, E. Patas arriba. 12ª reimpresión. Buenos Aires: Catálogos; 2008.

HELLER, H. Teoría del Estado. [en línea]. [Citado 11/09/10]. [Disponible en Internet: [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar)]. [Última consulta 28/08/12].

LOPEZ, M. J. Manual de Derecho Político. 2º ed. Buenos Aires: Depalma; 2001.

LÓIZAGA, P. La contradicción Argentina. Buenos Aires: emecé; 1995.

LUNA, F. Revoluciones. Buenos Aires: Planeta; 2006.

NATALE, A. Derecho Político. 2º ed. Actualizada. Buenos Aires: Depalma; 1998.

SABSAY, D. - ONADINA, J.M. La Constitución de los Argentinos. 3ª reimpresión. Buenos Aires: Erreapar; 2004.

SAGÜÉS, N.P. Elementos de derecho constitucional. 2ª edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Astrea; 1997.

SEBRELLI, J.J. Cuadernos. Buenos Aires: Sudamericana; 2010.

YOUNG, I. Teoría política. Nuevo manual de Ciencias Políticas; 2001.

ZAFFARONI, E.R. La cuestión criminal. Buenos Aires: Planeta; 2011.

**b) Especial.**

ALBERDI, JUAN BAUTISTA. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: emecé; 2010.

BISCARETTI DI RUFFIA, P. Derecho Constitucional. El régimen representativo argentino. Córdoba: Advocatus; 1995.

Código Penal. Edición ampliada y comentada. Buenos Aires: Zavalia; 2008.

Códigos Universitarios. 2<sup>da</sup> ed. Buenos Aires: Lexis Nexis; 2004.

Constitución de la Nación Argentina. Reforma 1994. Edición ampliada. Buenos Aires: La Ley; 2005.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. Rosario: Nova Tesis; 1999

Consultora, enciclopedia temática. Tomó 3. Buenos Aires: lectum editores; 1997.

Democracia en Argentina. [en línea]. [Citado 13/05/03]. [Disponible en Internet: [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)]. [Última consulta 22/08/12].

Diccionario Español-Inglés, Inglés-Español. New York: Oxford Pocket; 1997.

Diccionario enciclopédico Gran Omeba. Buenos Aires: Editorial bibliográfica; 1969.

Diccionario Ilustrado Latino-Español, Español-Latino. Barcelona: Editorial Bibliográfica; 1984.

Diccionario de sinónimos, antónimos y parónimos. Buenos Aires: Karten Editora; 1985.

El Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos. Buenos Aires: La Ley; 2005.

El Pacto federal del de 1831. Edición ampliada. Buenos Aires: La Ley; 2005.

EKMEKDJIAN, M.A. Tratado de derecho constitucional. 4ta reimpresión. Buenos Aires: Ediar; 2005

GELLI, M.A. Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada. 3<sup>a</sup> edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: La Ley; 2006.

Ley 201 Intervención federal a la provincia de Buenos Aires. [en línea]. [Citado 20/08/12]. [Disponible en Internet: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)]. [Última consulta 2/09/12].

Ley 4307 Intervención federal a la provincia de San Luis. [en línea]. [Citado 11/07/12].  
[Disponible en Internet: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)]. [Última consulta 23/07/12].

Ley 12.992 Intervención federal a la provincia de Córdoba. [en línea]. [Citado 21/08/12]. [Disponible en Internet: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)]. [Última consulta 28/07/12].

Ley 25.881 Intervención federal a la provincia de Santiago del Estero. [en línea]. [Citado 15/08/12]. [Disponible en Internet: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)]. [Última consulta 29/08/12].

Manuales de Jurisprudencia. Constitución Nacional. Principios, Derechos y Garantías (Art. 1 a 43). Concordancias y referencias. Legislación complementaria. Buenos Aires: La ley S.A.; 2002.

PALACIO DE CAEIRO, E. La intervención federal y el control de constitucionalidad del interventor. Buenos Aires: La Ley; 2004.

QUIROGA LAVIE, H. Constitución de la Nación Argentina comentada. Buenos Aires: Zavalia; 2003.

SOLA, J.V. Intervención federal en las provincias. Buenos Aires: Abeledo-Perrot; 1982. Tratados y convenciones con jerarquía constituyente. Ed. ampliada. Buenos Aires: La Ley; 2005

VANOSSI, J.R. Teoría constitucional. Buenos Aires: Depalma; 2005

ZIULU, A.G. Derecho Constitucional. Buenos Aires: Depalma; 1997.

## **INDICE**

1. Resumen.....	2
-----------------	---

2. Estado de la cuestión .....	4
3. Marco teórico .....	4
4. Introducción.....	6

## Capítulo I

### LA INTERVENCIÓN A LAS PROVINCIAS

1. Introducción.....	8
2. Intervención Federal: desarrollo conceptual.....	9
3. Modalidades previstas en nuestro sistema.....	10
3.1. Intervención Federal “represiva”.....	10
3.2. Intervención Federal “protectora”.....	16
3.2.1 Invasión exterior.....	16
3.2.2 Sedición.....	17
3.2.3. Invasiones interprovinciales.....	18
3.2.4. Invasiones de una provincia contra la Nación.....	19
3.3 Intervención Federal “anticipada”.....	20
4. Iniciativa de la Intervención.....	21
5. Órgano competente.....	23
6. El “interventor federal”.....	25
6.1. Concepto.....	25
6.2. Designación.....	25
6.3. Atribuciones.....	27

6.4. Obligaciones.....	30
6.5. Responsabilidades.....	30
6.6. Prohibiciones.....	32
6.7. Jurisprudencia.....	32
6.8. Práctica funcional.....	34
7. La Intervención “provincial” en la Constitución santafesina.....	35
8. Conclusiones.....	36

## **Capítulo II**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

1. Introducción.....	40
2. Origen y evolución de la Intervención Federal.....	42
2.1. Constitución de los Estados Unidos de América.....	42
2.2. Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela.....	42
2.3. Pacto Federal.....	43
2.4. Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos.....	44
2.5. Las “Bases” de Juan Bautista Alberdi.....	45
2.6. Constitución Nacional de 1853.....	46
2.7. Constitución Nacional de 1860.....	47
2.8. Constitución Nacional de 1994.....	50
3. El instituto en las diferentes etapas de nuestra historia política.....	51
3.1. 1853-1880.....	52
3.2. 1880-1916.....	52

3.3. 1916-1930.....	53
3.4. 1930-1943.....	55
3.5. 1946-1955.....	55
3.6. 1958-1976.....	56
3.7. 1983-2012.....	57
4. Materialización de las medidas en las provincias.....	58
5. Conclusiones.....	59

### **Capítulo III**

#### **REGIMEN FEDERAL-REPUBLICANO Y EL ART. 5 DE LA C.N**

1. Introducción.....	63
2. El Régimen Federal.....	64
2.1. Concepto.....	64
2.2. Origen.....	65
2.3. El federalismo argentino.....	66
3. La relaciones en el Estado Federal.....	68
3.1. La subordinación.....	68
3.2. La participación.....	69
3.3. La coordinación.....	69
3.4. Relaciones de igualdad y cooperación.....	70
4. El Régimen Republicano.....	70
4.1. Soberanía el pueblo.....	71
4.2. Responsabilidad de los gobernantes.....	72
4.3. División de poderes.....	72

4.4. Periodicidad en el desempeño de cargos públicos.....	73
4.5. Publicidad de los actos de gobierno.....	73
5. Las Provincias.....	73
6. Poder constituyente provincial.....	75
6.1. Sistema representativo y republicano.....	76
6.2. Principios, declaraciones y garantías.....	77
6.3. Administración de justicia.....	78
6.4. Régimen municipal.....	78
6.5. Educación primaria.....	80
7. La “garantía federal”.....	81
8. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	82
9. Conclusiones.....	83

## **Capítulo IV**

### **LA JUSTICIBILIDAD EN LA INTERVENCION FEDERAL**

1. Introducción.....	86
2. Supremacía constitucional.....	87
3. Control de constitucionalidad.....	90
3.1. Concepto.....	90
3.2. Clasificación.....	91
3.2.1. Por el órgano que ejerce el control.....	91
3.2.2. Por el procedimiento.....	93
3.2.3. Por la legitimidad.....	93

3.2.4. Por los efectos.....	95
3.3. El control de constitucionalidad en el derecho federal argentino.....	96
4. Las “cuestiones políticas no justiciables”.....	98
4.1. Definición.....	98
4.2. Las “cuestiones políticas” y el art. 116 de la Constitución Nacional.....	99
4.3. Alcance.....	101
4.4. El pretendido “gobierno de los jueces”.....	103
4.5. La Intervención Federal: ¿cuestión política no justiciable?.....	104
5. Conclusiones.....	106

## **Capítulo V**

### **Propuesta novedosa: reglamentación del instituto**

1. Introducción .....	110
2. Ley reglamentaria de la Intervención Federal.....	111
3. Conclusiones.....	116

## **Bibliografía**

a) General .....	120
b) Especial .....	121











