

LA INTERVENCIÓN FEDERAL

*Comunicación del doctor Pablo Luis Manili,
en la sesión del Instituto de Política Constitucional
el 5 de agosto de 2020*

LA INTERVENCIÓN FEDERAL

POR EL DR. PABLO LUIS MANILI

I. Introducción

En momentos en que el Congreso de la Nación está analizando un proyecto de ley de intervención federal al poder judicial de la provincia de Jujuy, es bueno repasar, desde la estricta teoría constitucional, los principios básicos de este instituto.

La constitución histórica de 1853/60 preveía tres situaciones de emergencia: a) la intervención federal, en el art. 6; b) el estado de sitio, en el art. 23 y c) la guerra en varios incisos de los arts. 67 (hoy 75) y 86 (hoy 99). Se trataba los únicos tres casos previstos el constituyente histórico que, por su enorme gravedad y trascendencia,

se incrementaban las facultades que normalmente tienen los poderes del Estado, para combatir una situación traumática y de crisis.

La reforma de 1994 agregó dos institutos más: a) La delegación legislativa en caso de emergencia y en materias determinadas de administración (art. 76) y b) Los decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inciso 3).

Ese es el marco jurídico constitucional en el cual debe ser analizado este instituto: no se trata de una atribución ordinaria de los poderes federales, sino de una facultad extraordinaria que solo puede ser ejercida en situaciones de emergencia grave que la justifiquen

II. Derecho Comparado

El federalismo argentino está inspirado en sus propias tradiciones, en el modelo norteamericano y en menor medida en el diseño venezolano y en el suizo.

a) Estados Unidos: La constitución norteamericana, Sección IV artículo 4º, reza: “*los Estados Unidos garantizaran a cada estado de la unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cualquiera de ellos contra invasión y, a pedido de la legislatura o gobernador si la misma no pudiera reunirse contra la violencia interior*”. La norma tiene su origen en la propuesta de Madison en la convención de Filadelfia en el sentido de que “*una Constitución Republicana y sus leyes existentes deberían ser garantizadas a cada Estado por los Estados Unidos*”. Esta propuesta fue reformada posteriormente por Wilson, quien propuso la idea según la cual “*la*

*forma de gobierno Republicana será garantizada a cada Estado y que cada Estado será protegido contra agresión extranjera o violencia doméstica"*¹. Nótese que en ese país la federación “*garantiza*” la forma republicana y “*protege*” contra invasiones. También ejerce esa garantía a pedido del ente federado cuando hubiere violencia interior. Lo que esa constitución no aclara es cómo se ejerce esa garantía, dado que la norma no incluye la palabra “*intervención*” como lo hace la argentina.

En el Federalista número 43, escrito por Madison², puede encontrarse una interpretación de esta facultad: “*el gobierno superintendente debe poseer claramente la autoridad de **defender el sistema contra innovaciones monárquicas o aristocráticas**. Los Estados tienen derecho de insistir en que las formas de gobierno bajo las cuales se suscribió el pacto sean mantenidas en su parte esencial. La garantía supone un gobierno preexistente cuya forma debe ser garantizada: A medida, por lo tanto, que la forma republicana existente sea continuada por los Estados, estos serán garantizados por la Constitución Nacional*” (énfasis agregado). A su vez, Story³, sostenía que la única restricción que la constitución federal impone a los

¹ Conf. Sola Juan V., “La Intervención Federal” en Sabsay, Daniel A., (director) y Manili, Pablo L., (coordinador), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y Jurisprudencial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2010, Tomo I, nota al art. 6 CN, pág. 291 y en su libro *Intervención Federal en las Provincias*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1982, pág. 95.

² Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México, FCD, 1998, pág. 182

³ Story, Joseph, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos*, citado por Sola, Juan V., op. cit.

estados es la de no cambiar una Constitución republicana por una antirrepublicana. Es decir que, de acuerdo con la ideología de los padres fundadores del constitucionalismo en 1787, la función del gobierno federal se limita a “*defender el sistema contra innovaciones monárquicas o aristocráticas*”. Esa es, entonces, la interpretación auténtica de la frase “*garantir la forma republicana de gobierno*”.

El caso “*Luther vs. Borden*”⁴ decidido por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1849 fue una oportunidad desperdiciada para dilucidar ciertas cuestiones relativas a la garantía federal, porque la Corte aplicó la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables y rechazó el caso. Esas cuestiones eran, entre otras: ¿Puede la corte establecer cuáles son las características que definen a un sistema como “republicano”?... ¿Cuáles son esas características?... ¿Puede el pueblo hacer una revolución cuando ve frustrados sus reclamos de un cambio constitucional en orden?⁵. Los hechos fueron los siguientes: en el año 1842, en el estado de Rhode Island regía una vieja constitución colonial que limitaba severamente el derecho al voto de los habitantes y que se basaba en una Carta Real de 1663. Esa constitución establecía un régimen electoral que beneficiaba a los pocos habitantes de zonas rurales, en detrimento de las mayorías, que habitaban en las ciudades. Frente a esa inequidad, Thomas Dorr encabezó a un grupo significativo de ciudadanos que reclamaban una

⁴ 7 How. (48 US) 1. Hemos analizado este caso *supra*, en el capítulo relativo a las Cuestiones políticas no justiciables.

⁵ Hall, Kermit L. (editor), *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions*, New York, Oxford University Press, 1999, pág. 168.

democratización de la constitución estadual sosteniendo que el gobierno era opresor y que había que votar para reemplazarlo. Convocaron a una convención constituyente no oficial, redactaron una constitución que mejoraba la distribución del voto, la sometieron a ratificación popular y convocaron a elecciones regidas por esa carta. Había por lo tanto dos gobernadores y dos legislaturas. El otro gobierno y se negó a reconocer esas elecciones y a dejar el poder, decretó la ley marcial y pidió ayuda militar al gobierno federal invocando la cláusula de la garantía federal bajo estudio. Martin Luther era un partidario de Dorr cuya vivienda fue requisada por Luther M. Borden bajo la ley marcial y enjuició a éste con el argumento de que el pueblo de Rhode Island había ejercido el derecho supremo de resistencia a la opresión porque la constitución no era democrática. Como puede verse del relato de los hechos, era un caso más que interesante, pero lamentablemente la Corte decidió no fallar en él.

b) Venezuela: La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, que también fue conocida por nuestros constituyentes, establecía, bajo el título “*Mutua garantía de las Provincias entre sí*”: Art. 133: “*El Gobierno de la Unión asegura y garantiza a las Provincias la forma de Gobierno Republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos: sin aprobar Constitución alguna Provincial que se oponga a los principios liberales, francos de representación admitidos en ésta, ni*

consentir que en tiempo alguno se establezca otra forma de Gobierno en toda la Confederación”.

Art. 134: *“También **afianza** a las mismas Provincias su libertad e independencia recíprocas en la parte de su Soberanía que se han reservado; y siendo justo y necesario **protegerá y auxiliará** a cada una de ellas 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”*

Los destacados nos pertenecen y muestran que la finalidad de la garantía federal que brindaba esta constitución era esencialmente tuitiva y no represiva, para proteger a las provincias y no para sustituir a sus autoridades. Y siempre era a requisición de las autoridades locales

c) Suiza: Antes de estudiar el sistema federal suizo, destacaremos, siguiendo a Vanossi⁶, la influencia del jurista italiano Pellegrino Rossi en algunos puntos del régimen federal plasmado en el texto argentino de 1853. Él fue quien ideó la intervención federal como procedimiento excepcional para efectiva la garantía federal. Lo hizo en el “Acta Federal” que había proyectado en 1832 para convertir a la

⁶ Vanossi, Jorge R., “Universidad y Derecho Constitucional: Fortunios e infortunios de las Cátedras”, comunicación a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas pronunciada en la sesión del 24 de Abril de 2013

Confederación Helvética en una República Federal, lo que recién se llega a concretar en 1848, ya que hasta esa fecha los intereses locales de los cantones se opusieron a todo intento de una mayor centralización. A ese proyecto se lo conoce también con el nombre de “Carta Rossi”. La constitución suiza de 1848, que llegó a conocimiento de nuestros constituyentes, rezaba:

Artículo 5: *“La Confederación garantiza a los cantones su territorio, y soberanía, dentro de los límites fijados en el art. 3º, sus Constituciones, la libertad y derechos del pueblo, los derechos constitucionales de los ciudadanos, así como los derechos y atribuciones que el pueblo ha conferido a las autoridades”*.

Artículo 6: *“Para llevar a cabo lo que se dispone en el artículo anterior, es preciso que los cantones pidan a la Confederación la garantía de sus Constituciones, que será acordada bajo estas bases: (a) Que dichas Constituciones no contengan nada contrario a las disposiciones de la Constitución federal. (b) Que aseguren el ejercicio de los derechos políticos, según las formas republicanas, representativas o democráticas. (c) Que hayan sido aceptadas por el pueblo y que puedan ser revisadas cuando lo pida la mayoría absoluta de los ciudadanos”*.

Nótese que hasta la numeración de los artículos coincide con los de nuestra carta magna, pero no se refiere a “intervención” sino a “garantía” y siempre es a pedido del cantón.

La constitución de ese mismo país sancionada en 1999 contiene las siguientes normas:

“Art. 51. Constituciones cantonales. 1. Cada cantón se dotará de una Constitución democrática. Ésta necesitará la aprobación de la población y deberá poder ser reformada si así lo solicitase la mayoría del electorado. 2. Las Constituciones cantonales tendrán que estar garantizadas por la Confederación. Ésta podrá garantizarlas si no son contrarias al Derecho Federal”.

“Art. 52 Orden Constitucional. 1. La Confederación protegerá el Orden Constitucional de los cantones. 2. Intervendrá cuando el Orden será alterado o amenazado en un cantón y el cantón en cuestión no esté en situación de preservarlo, sólo, o con la ayuda de otros cantones”.

III. Antecedentes Argentinos y Normativa Actual

En la Argentina la “garantía” del gobierno federal en las provincias o la “protección” que brinda a éstas, estuvo presente en varios pactos preexistentes y proyectos constitucionales previos a 1853⁷:

a) En las instrucciones a los diputados de la Banda Oriental al congreso de 1813 hay una referencia a la garantía federal: “20. *La constitución garantizará a las provincias unidas una forma de gobierno republicana; y que asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas, usurpación de sus derechos, libertad y*

⁷ Ekmekdjian, Miguel A., *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 2016, segunda edición actualizada por Pablo L. Manili, Tomo 1, pág. 333.

seguridad de su soberanía, que con la fuerza intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados y asimismo, prestará toda su atención, buena fidelidad y religiosidad, a todo cuanto juzgue necesario para preservar a esta provincia las ventajas de la libertad...”

b) El art. 61 del proyecto de constitución de 1813 establece: *“Las provincias unidas asegurarán a cada provincia una forma republicana de gobierno; y contra las violencias domésticas dimanadas de la Legislatura, o del Poder Ejecutivo cuando la legislatura no pueda estar convenida con él”*

c) El art. 13 del Pacto Federal del 4 de enero de 1831 establece que, si alguna de las provincias confederadas fuera atacada por otra provincia *“o por otro cualquier poder extraño”*, las restantes la auxiliarían con cuanto recurso estuviera en su poder. La dirección de las fuerzas militares estaría a cargo de la Comisión Representativa, creada por el art. 15. Como es sabido, en los años 1831 y 1832 todas las provincias argentinas se adhirieron al Pacto Federal, por ende, el auxilio a cargo de fuerzas militares confederadas fue un instrumento de garantía recíproca de las provincias, cuando la *“libertad e independencia”* de alguna de ellas estuviera amenazada o afectada.

d) El art. 14 del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos estipula que si se diera el caso de que la paz interior de la República fuera turbada por hostilidades entre una u otra provincia o

sublevaciones internas en alguna de ellas, el encargado de las Relaciones Exteriores (a la sazón, el general Justo José de Urquiza) estaría autorizado para emplear “*todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugirieran para restablecer la paz sosteniendo (a) las autoridades legalmente constituidas; para lo cual los demás gobernadores prestarán su cooperación y ayuda en conformidad al tratado del 4 de enero de 1831*”. Vemos en ambos textos el germen de la intervención federal que hoy denominamos “protectora”, es decir, de aquella que tiene por objeto socorrer a las autoridades provinciales amenazadas o agraviadas.

e) El proyecto de constitución de Alberdi⁸, en su art. 5, autorizaba la intervención federal “*sin requisición de las autoridades provinciales, al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición*”⁹.

f) El texto del art. 6 CN sancionado en 1853, mantuvo la línea de los antecedentes citados: la intervención federal apuntaba exclusivamente a restablecer el orden perturbado por la sedición o atender a la seguridad nacional, amenazada por un ataque exterior, pero no aparecía la referencia a mantener o garantizar la forma republicana de gobierno. La norma rezaba: “*El Gobierno federal interviene con requisición de las Legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las*

⁸ Este proyecto fue duramente criticado por Sarmiento, seg[un] colaciona prolijamente Sola, J., *Intervención...*, cit., pág. 74 y 75.

⁹ El proyecto aparece en la segunda edición de Alberdi, Juan B., *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*.

*provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la **sedición**, o de atender a la **seguridad nacional** amenazada por un ataque o peligro exterior”* (énfasis agregado). Es decir que las causales que habilitaban la intervención eran solamente la sedición y el ataque exterior que comprometiera la seguridad nacional. Aún con un marco normativo que contenía esas limitaciones, Sarmiento manifestó su preocupación por los posibles abusos que podría cometer el gobierno federal y así lo señaló en sus *Comentarios*¹⁰ a la constitución: *"no es fuera de propósito señalar que, en el curso de los acontecimientos políticos, ha de ocurrir necesariamente que las autoridades emanadas del sufragio en una provincia sean, en cuanto a miras políticas y espirituales de partido, antipáticas a las autoridades nacionales. ¿No será de temer que el ejecutivo nacional vea sedición donde solo hay oposición a su sistema o un obstáculo a sus miras de partido, o una resistencia a influencias personales, sin salir de los límites del derecho y de la independencia provincial?"*. Es decir que con el estricto texto de 1853 (que, como analizaremos a continuación, fue ampliado en 1860) el sanjuanino ya advertía un peligro para las autonomías locales. Su vaticinio podía parecer arriesgado en su momento, pero la realidad, lamentablemente, la dio la razón y este instituto fue objeto de cantidad de abusos por parte del gobierno federal.

¹⁰ Sarmiento, Domingo F., *Comentarios de la Constitución*, capítulo 7°, en *Obras Completas*, Buenos Aires, 1895, Tomo VIII, pág. 238, citado por Sola en “La Intervención Federal”, op. Cit.

g) La redacción actual de esa norma fue propuesta por la Convención del Estado de Buenos Aires de 1860, a sugerencia de su Comisión Examinadora¹¹. El informe de ésta sostiene que poco tiene que objetar a las atribuciones ordinarias del gobierno, pero sí a las que denomina “*extraordinarias*”, dentro de las cuales está el tema que nos ocupa: “*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 art. 5 de la Constitución: el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. 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 las estipulaciones 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. Así que, aun cuando esta facultad no está explícitamente declarada en la Constitución de los Estados Unidos, ella deriva implícitamente de la garantía y de la naturaleza misma del poder nacional, que es a la vez tutelar en lo que toca a los Estados, y árbitro en lo que es de su propia*

¹¹ Las exposiciones de los miembros de dicha Comisión, así como los debates, están detallados en el libro de Sola, cit., ps. 81 y ss.

competencia... La Constitución argentina, separándose del texto norteamericano en el art. 6, ha creado la confusión, no distinguiendo lo que es protector, de lo que es represivo, creyendo sin duda sus autores dar por este medio más vigor al poder general. La experiencia ha demostrado todo lo contrario y ha puesto de manifiesto cuánto peligro hay para las libertades provinciales y para la estabilidad del poder central, en esa confusión de derechos y obligaciones, que deben definirse con precisión, para evitar en lo futuro causas disolventes de la asociación” (los destacados me pertenecen). Más adelante acota: “La Comisión, redactando el artículo en términos más latos, se ha limitado a distinguir genéricamente en qué casos debe ejercerse el derecho de intervención y en cuáles está obligado el gobierno general a intervenir, a requisición de la provincia”¹² (énfasis agregados).

h) Sobre esa base, el actual art. 6 CN, redactado en 1860, reza *“El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o 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 otra provincia”*. Es decir que esta norma, en su versión de 1860 contiene un quiebre y una ruptura respecto de los antecedentes que venían desde la

¹² Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras - Peuser, 1937, Tomo IV, pág. 777.

constitución norteamericana y los pactos y proyectos constitucionales patrios. En este año se pasó de la “garantía federal” a la “intervención federal” y, a la ayuda federal en caso de sedición o invasión, se agregó la posibilidad de intervenir represivamente para garantizar la forma republicana de gobierno.

i) El Consejo para la Consolidación de la Democracia, convocado a fines de 1985 por el presidente Alfonsín para realizar estudios tendientes a una futura reforma de la constitución, en su Dictamen Preliminar de 1986, recomendó “*completar el texto constitucional con las siguientes prescripciones*”¹³: 1) La facultad de disponerla es del Congreso y en su receso puede disponerla el PE, pero debe convocarlo inmediatamente. 2) Cualquiera de los tres poderes locales puede requerirla. 3) La medida no implica la intervención automática a los tres poderes locales, puede ser parcial en cuyo caso deberá coexistir con los poderes no intervenidos. 4) La personalidad de la provincia no se extingue. El interventor debe cumplir con lo dispuesto en la constitución y leyes locales. 5) Las obligaciones contraídas por la provincia con anterioridad a la intervención no se suspenden. 6) El interventor sólo puede destituir jueces cuando la intervención alcance al poder judicial. 7) La intervención encaminada a garantizar la forma republicana de gobierno no podrá durar más de seis meses. 8) Una ley especial reglamentará las intervenciones federales.

¹³ Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar*, Eudeba, 1987, pág. 73

j) La reforma constitucional de 1994 incorporó dos normas: El art. 75 inciso 31 establece que corresponde al Congreso: “*Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo*”. Y el art. 99 inciso 20 dispone que el presidente: “*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*”.

IV. Marco teórico

El art. 6 es una continuación del art. 5 CN y debe interpretarse en consonancia con él. Ello, en atención a lo establecido en el último párrafo de éste: “*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 la educación primaria. **Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones***”.

El párrafo resaltado muestra que, mientras la provincia cumpla con el sistema representativo republicano, respete los principios y derechos de la constitución nacional, la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria, no tiene nada que temer y puede ejercer libremente su autonomía. Pero no sólo eso, sino que además el gobierno federal tiene el deber de garantizar a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones autónomas. Pero, si alguno de

esos valores se encuentra gravemente afectado, cesa la garantía federal y se abre paso a la intervención. El art. 6 aparece entonces como la consecuencia de una violación al art. 5 CN. Entendemos que es una “consecuencia” porque a veces será *represiva*, como una especie de sanción (cuando se dispone por afectación a la forma republicana de gobierno) y a veces será *protectora*, a modo de ayuda (cuando se ordena por sedición o invasión).

Además del art. 5, para interpretar adecuadamente el art. 6, debemos tener en cuenta los arts. 121 (“*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...*”) y 122 (“*Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, **sin intervención del Gobierno federal***”, énfasis agregado).

Por todo ello debemos concluir que la facultad del gobierno federal de intervenir una provincia es excepcional y debe ser interpretada de modo estricto, por los siguientes motivos: a) porque, en general, todos los poderes del Estado deben ser interpretados de ese modo; a diferencia de los derechos fundamentales, que deben ser interpretados de modo amplio; b) porque es una facultad de emergencia y de excepción, dado que la regla es la expresada en el último párrafo del art. 5 CN; c) porque está en juego la autonomía provincial y las provincias son anteriores al estado federal, el cual fue creado por voluntad de las provincias, como un modo de organizarse y de pacificar el país bajo un gobierno único, al cual le delegaron

ciertas competencias pero retuvieron todas las demás. Por lo tanto, el gobierno federal, que es una creación de las provincias, no puede avasallar las autonomías provinciales, salvo en los casos graves y cuando ello sea estrictamente imprescindible. En esa misma línea, Bidart Campos sostiene que “*la prudencia del órgano interviniente se ha de extremar al máximo*”¹⁴.

Lo que está en juego en toda discusión acerca de una intervención federal es, como en muchos aspectos del constitucionalismo, una tensión¹⁵: por un lado, la autonomía provincial, que es —a la vez— un valor y un principio fundamental de nuestro sistema federal, y por el otro, la necesidad de mantener el sistema republicano, o las autoridades constituidas de la provincia (en caso de sedición) o la integridad de la provincia (en caso de invasión exterior o interior). En esa tensión debe encontrarse el punto de equilibrio: la autonomía provincial es la regla, que sólo puede ceder cuando lo que está en el otro platillo de la balanza se presenta con una intensidad tal que no queda otra alternativa que limitar o suspender la autonomía para recuperar la normalidad.

La interpretación restrictiva de la facultad del gobierno federal de limitar la autonomía de una provincia que venimos explicando se

¹⁴ Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, Tomo I-A, edición 1999-2000, pág. 709.

¹⁵ Sobre este tema puede verse nuestro trabajo “Las Tensiones en el Derecho Constitucional” en Manili, Pablo L., *Teoría Constitucional*, Buenos Aires, Hammurabi, 2014, cap. V, *passim*.

aplica a dos cuestiones: a) la apreciación de las causas y b) el alcance y los efectos de la intervención

a) Las causas:

(i) Las causales de “*invasiones exteriores*”, “*sedición*” e “*invasión de otra provincia*” a nuestro entender son objetivas y bastante precisas en cuanto a qué tipo de hechos o actos las constituyen (pese a los temores de Sarmiento respecto de posibles abusos en la apreciación de lo que es, o no, “*sedición*”). En El Federalista se explica, en relación con las invasiones, que “*Toda sociedad debe a las partes que la componen protección contra las invasiones. La amplitud de la expresión empleada en este punto parece asegurar a cada Estado no sólo contar la hostilidad extranjera, sino también contra... sus vecinos más poderosos...*”¹⁶. Y en relación con la sedición, comenta Madison: “*¿No es acaso posible que el partido de la minoría posea tal superioridad pecuniaria, tal cúmulo de experiencia y de talento militar o tantas ayudas secretas del extranjero, que la conviertan en superior en una lucha armada?... ¿No es posible que una minoría de ciudadanos se convierta en una mayoría de personas, mediante el arribo de residentes extranjeros, o la ayuda inusitada de aventureros o de aquellos a quienes la constitución del Estado no concede los derechos del sufragio? En los casos en que sea dudoso de qué lado está la justicia, ¿qué mejores*

¹⁶ El Federalista, cit., pág. 185.

árbitros pueden desear dos facciones violentas... que los representantes de Estados confederados...?”

(ii) No ocurre lo mismo con la causal de “*garantir la forma republicana de gobierno*”. En atención a la amplitud, vaguedad y ambigüedad de esa frase, debemos acudir a la doctrina:

- Los padres fundadores del constitucionalismo, en *El Federalista*, citado más arriba, expusieron que esta causal queda configurada cuando es necesario “*defender el sistema contra innovaciones monárquicas o aristocráticas*” o cuando el sistema de una provincia se torna “*antirrepublicano*” (en palabras de Story).

- En esa línea, la doctrina nacional unánimemente exige que la afectación al sistema republicano sea grave y continua o habitual. Sostiene Bidart Campos que “*la forma republicana de gobierno no puede reputarse alterada por cualquier desorden doméstico o conflicto entre los poderes provinciales. Tan solo la tipifican: a) Los desórdenes o conflictos que distorsionan **gravemente** la separación de poderes, el régimen electoral, etc.; b) el incumplimiento de las tres obligaciones provinciales de asegurar: el régimen municipal, la administración de justicia la educación primaria; c) la violación **grave** de los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal*”¹⁷. En otra de sus obras el mismo autor agrega que “*conculca a la*

¹⁷ Bidart Campos, Germán J., *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1983, pág. 151.

*constitución... la intervención federal basada en la invocación de “alteración de la forma republicana” e la provincia (sin que **realmente** haya existido o exista esa alteración) ... que, además, se ha convertido en una de las instituciones más desfiguradas y mal utilizadas...”*¹⁸ de nuestro sistema constitucional.

- Ekmekdjian¹⁹ agrega que “*Se justificaría la intervención, en cambio, si alguno de los poderes provinciales, con una conducta **contumaz**, pretendiera usurpar funciones que no le competen y esta situación no fuera corregida por los otros. Así, si la Legislatura pretendiera ejercer el poder constituyente, modificando la constitución provincial sin seguir el método de reforma prescrito por ésta. De igual manera sería procedente la intervención, ante la comprobación de una grave y habitual interferencia de uno de los órganos sobre los otros, de modo tal que llegara a afectarse seriamente el equilibrio de los tres poderes, previsto en la Constitución. También si se produjera una **sistemática** violación de los derechos individuales por actos de alguna de las autoridades, y esto no fuera corregido en sede local. **Excepcionalmente** un hecho aislado puede justificar la intervención, pero éste debe ser de tal **gravedad** que por sí solo impida la continuidad institucional en la provincia y siempre que*

¹⁸ Bidart Campos, G., *Tratado Elemental...*, cit., pág. 708

¹⁹ Ekmekdjian, M., *Tratado...*, cit., pág. 340.

la alteración que él provoque no pueda solucionarse por los medios previstos en la Constitución provincial”.

- Sola²⁰ expone que este tipo de intervención “*es la más extraordinaria y grave medida que puede tomar el gobierno de la Nación cuando las instituciones provinciales están hondamente desnaturalizadas y corrompidas, y cuando no hay manera alguna dentro del juego regular de las instituciones provinciales para normalizarlas y restaurar su funcionamiento*”. Los resaltados nos pertenecen y demuestran la adjetivación²¹ que utilizan los autores, en general, para calificar la excepcionalidad de la medida y la gravedad que debe observarse en la realidad fáctica de la provincia para que quede habilitada la intervención federal.

- Por nuestra parte entendemos que, para que quede configurada esta causal, debe encontrarse conculcado en forma grave, palmaria y permanente: a) alguno de los principios que constituyen el concepto de republicanismo²²: división de poderes y control recíproco entre ellos, periodicidad de los mandatos con elecciones libres y transparentes, publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad de los funcionarios,

²⁰ Sola, J., “La Intervención...”, op. cit., pág. 298.

²¹ El término “*contumaz*”, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española significa: “*Rebelde, porfiado y tenaz en mantener un error*” y según otros diccionarios “*Que se mantiene firme en su comportamiento, actitud, ideas o intenciones, a pesar de castigos, advertencias o consejos*”. Es decir que el autor que lo utilizó apunta a una conducta pertinaz de violación del principio republicano.

²² Para mayor desarrollo del concepto puede verse nuestro *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2019, pág. 159 y ss.

libertad de expresión e igualdad ante la ley; o b) alguna de las obligaciones que el art. 5 CN pone en cabeza de las provincias: respeto de los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que aseguramiento de su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria.

b) El alcance y los efectos de la intervención:

La intervención federal puede ser con o sin desplazamiento de las autoridades locales. Señala Bidart Campos, con su habitual agudeza, que el art. 6 CN se refiere a intervenir “*en*” la provincia, mientras que las normas incorporadas en 1994 aluden a intervenir “*a*” la provincia (arts. 75 inciso 31 y 99 inciso 20 CN) y señala una evolución en la historia argentina en la que se fue desde el envío de un “comisionado” o de jefes militares sin desplazamiento de las autoridades, a una costumbre en la cual se desplaza siempre a las autoridades provinciales²³. Señala que la práctica constitucional ha generado una mutación constitucional que en muchos casos es inconstitucional.

Debemos distinguir los dos casos:

- (i) En los casos de invasión exterior o interior y de sedición, en principio será sin desplazamiento de las autoridades locales, dado que se trata de defender a la provincia y a sus autoridades frente a esos peligros y no de removerlas.
- (ii) En caso de intervención para garantizar la forma republicana de gobierno, generalmente será con remoción de sus autoridades, dado

²³ Bidart Campos, G., *Tratado...*, cit., pág. 706.

que, en ese supuesto, éstas (a criterio del gobierno federal) habrían violado el principio republicano, por lo cual sería contradictorio disponer una intervención por esa causa y, al propio tiempo, mantener en el poder a las mismas personas que actuaron de ese modo. En este caso, en virtud del carácter excepcional de la intervención, ésta debe limitarse al poder o poderes que hubieran incurrido en los actos que se consideraron violatorios del principio republicano, pudiendo intervenir solamente el poder ejecutivo, o el legislativo, o el judicial, o dos, o tres de ellos.

Excepcionalmente consideramos que podría intervenir algún órgano dependiente de alguno de esos poderes, según cómo sea la organización de cada provincia, por ejemplo: el consejo de la magistratura, el jurado de enjuiciamiento, el ministerio público, el tribunal de cuentas o la auditoría, el defensor del pueblo, etc. Ello se funda en que “quien puede lo más, puede lo menos” y en que cuanto menos extensa sea la intervención federal, más resguardada queda la autonomía provincial. Por ejemplo, En 1928 se dispuso una intervención a Salta, *“al solo efecto de que la Honorable Convención Electoral de la provincia pueda proceder a la elección de gobernador”*

Analizaremos cada caso:

- En caso de intervención del ejecutivo, el gobierno federal destituirá al gobernador (o al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y designará a un interventor que administrará la provincia hasta que

asuma un nuevo gobernador. Varias constituciones provinciales establecen que una vez terminada la intervención los mandatos de esos funcionarios caducan automáticamente en forma simultánea con el cese de ella o después de cierto caso (por ejemplo: Entre Ríos, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, etc.)

- En caso de intervención a la legislatura, el gobierno federal la disolverá y el interventor asumirá interinamente, con carácter restrictivo y con suma prudencia y cautela, la facultad de dictar decretos leyes que sean imprescindibles e impostergables para la buena marcha de la provincia.

En caso de que afecte sólo al poder judicial, designará un interventor y procederá al desplazamiento solamente de aquellos jueces que hubieren incurrido en actos violatorios del principio republicano. Pero si la intervención no desplaza a la autoridad que en esa provincia es la encargada de designar jueces (por ejemplo, el consejo de la magistratura), el interventor no podrá nombrarlos, sino que lo hará ese órgano²⁴. La constitución de Jujuy contiene una norma muy peculiar (art. 5.2) que contempla, a nuestro criterio innecesariamente) la posibilidad de que una intervención no dirigida al poder judicial, decida el desplazamiento de jueces: *“En caso de que la intervención federal no comprendiere al Poder Judicial y se hubiere decretado cesantía o separación de magistrados o funcionarios de ese poder que gozaren de inamovilidad, se les deberá promover la acción de destitución que correspondiere de acuerdo con esta Constitución*

²⁴ Bidart 710

dentro de los noventa días de haberse normalizado institucionalmente la Provincia. Si así no se hiciere serán reintegrados a sus funciones”

- En los tres supuestos, entendemos que la competencia del gobierno federal se limita a la destitución de gobernador, legisladores y jueces, pero no a la designación de nuevos funcionarios con carácter permanente (salvo, claro está, el caso del interventor que reemplaza interinamente al gobernador). En el caso de los dos primeros (ejecutivo y legislativo) debe convocarse a elecciones para que el pueblo los elija y en el caso del judicial se actuará de acuerdo al mecanismo que establezca la constitución de cada provincia para la designación de magistrados (con intervención del consejo de la magistratura en aquellas que lo han instrumentado o de los órganos competentes en las que no lo tienen).
- En los tres casos, la intervención debe hacerse por el tiempo estrictamente necesario para la normalización del sistema republicano en esa provincia.

V. Distintos Tipos de Intervención

La convención de 1860 tuvo el claro objetivo de ampliar y profundizar el federalismo, tal como surge de varias de las reformas introducidas por ella²⁵. En el caso de la intervención federal el

²⁵ Se suprimió el requisito de que las constituciones provinciales sean aprobadas por el Congreso de la Nación, se suprimió la posibilidad de que el Congreso inicie juicio político a los gobernadores de provincia, se prohibió al Congreso establecer limitaciones a la libertad de prensa (art. 32); se agregó que la sanción de los códigos de fondo por el Congreso no altera las jurisdicciones locales para su aplicación (art.

objetivo fue el mismo, pero lamentablemente, con el objeto de disipar las confusiones que generaba la norma original y de proteger las autonomías provinciales, se introdujo paradójicamente una nueva especie de intervención (la destinada a garantizar la forma republicana, que el informe denomina “*represiva*”), que —en la práctica— ha tenido efectos totalmente contrarios a los buscados, “*ya que ha sido el método más usado por el gobierno federal para avasallar las autonomías provinciales*”²⁶. En el mismo sentido, Sola advierte que “*Una Paradoja del federalismo es que la cláusula establecida para asegurar la existencia de la democracia en las provincias ha sido utilizada para destruirlas. La designación por el poder central de funcionarios que gobiernen las provincias luego de la destitución de los gobiernos desafectos, hace que el sistema, al centralizarse, pierda contenido democrático y republicano en su conjunto*”²⁷.

En otras palabras, los temores de Sarmiento en cuanto a que se descubriera una “*sedición*” donde no la había para intervenir en una provincia gobernada por un partido político distinto del mayoritario a nivel federal, se agravaron con la incorporación de la causal “*garantir la forma republicana*”. Si ya era posible la tergiversación de una sedición mucho más sencillo es forzar los hechos para encuadrarlos en un concepto tan vago y ambiguo como

75 inciso 12); se prohibió que los jueces federales lo sean al mismo tiempo de los tribunales de provincia; etc.

²⁶ Ekmekdjian, ob. cit.

²⁷ Sola, Juan V., “La Intervención...”, op. cit., pág. 302

es la “*forma republicana de gobierno*”. Es fácil imaginar qué hubiera opinado Sarmiento después del agregado de la intervención “represiva”, siendo que, con el estricto texto de 1853, ya maliciaba abusos por parte del gobierno federal.

La doctrina ha clasificado a los casos provistos en el art. 6 de diversas formas:

- Joaquín V. González²⁸ siguiendo las ideas de la Comisión Examinadora de 1860, las denomina “*intervención por derecho*” e “*intervención como deber*”
- González Calderón²⁹ las denomina “*reconstructiva*” y “*ejecutiva*”.
- Bidart Campos las clasifica según sean “*motu proprio*” o “*a requisición*” de las autoridades³⁰; a la vez que distingue, por un lado, la finalidad “*protectora o conservadora*” de la que se dispone en casos de invasión o sedición y, por el otro, la finalidad sancionatoria, “*de reconstrucción o de restauración*” que se persigue cuando se interviene para garantizar el régimen republicano³¹.
- Quiroga Lavié³² las divide en “*renovadora*”, “*conservadora*” y “*preventiva*”.

²⁸ González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Estrada, 1983, pág. 699 y ss.

²⁹ González Calderón, Juan A., *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, ..., cit., ps. 115 y ss.

³⁰ Bidart Campos, G., *Manual*, pág. 150 y ss.

³¹ Bidart Campos, G., *Tratado Elemental...*, cit., pág. 705.

³² Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitución de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, De Zavalía, 3° edición, 2000, pág. 36 y ss.

- Sánchez Viamonte³³ las clasifica como “*espontánea*” y “*requerida o reclamada*”. Vanossi sigue esa clasificación³⁴.
- Sola³⁵ las clasifica en protectora de los derechos y garantías, defensiva de la integridad política y defensiva del orden constitucional
- Ekmekdjian las clasifica de acuerdo con los rótulos que les dio el informe de la Comisión designada por la Convención provincial de 1860: denominando “*represiva*” a la que tiende a garantizar la forma republicana de gobierno frente a desvíos graves de las autoridades provinciales y “*protectora*” a la que defiende a la provincia de ataques exteriores y de sediciones internas.
- Por nuestra parte coincidimos con la denominación recién citada, pero entendemos que hay una doble clasificación de las intervenciones:
 - *De acuerdo con quién es la autoridad que toma la iniciativa:*
 - (i) El gobierno federal, por iniciativa propia, puede hacerlo sólo en caso de que sea necesario garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores a esa provincia. (ii) A petición de las autoridades provinciales, para sostenerlas o reponerlas; o en caso de invasión de otras provincias.
 - *De acuerdo a la finalidad de la intervención:* (i) Represiva, cuando

³³ Sánchez Viamonte, Carlos, *Instrucción Cívica. Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1944, Kapelusz, pág. 101 y ss

³⁴ Vanossi, Jorge R., “Intervención Federal” en *Enciclopedia jurídica Omeba*, t. XVI, ps. 700 y ss.

³⁵ Sola, Juan V., *Intervención Federal en las Provincias*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982, pág. 105.

es para garantizar la forma republicana de gobierno y (ii) Protectora, cuando tiende a defender a la provincia de ataques exteriores o de otra provincia o a sus autoridades

CRITERIO	TIPOS DE INTERVENCIÓN
INICIATIVA	<pre> graph LR GF[Gobierno Federal] --> GR[Garantir la forma republicana] GF --> IE[Invasión exterior] P[Provincias] --> S[Sedición] P --> IO[Invasión por otra] </pre>
FINALIDAD	<pre> graph LR R[Represiva] --> GR[Garantir la forma republicana] PR[Protectora] --> S[Sedición] PR --> IO[Invasión por otra] </pre>

Hay un caso aislado en nuestra historia de intervención *preventiva* que se dio en 1962 cuando el presidente Frondizi, de modo claramente inconstitucional, intervino la provincia de Buenos Aires para que no asuman las autoridades electas (que eran de un signo político distinto del suyo), desplazando a las que aún estaban en el poder, para evitar que asumieran las nuevas.

VI. Definición y régimen jurídico

a) Definición: Con base en lo que venimos estudiando podemos definir a la intervención federal como un conjunto de actos jurídicos emanados del gobierno federal (y en algunos casos también del provincial), por medio de los cuales, en casos graves de violación del principio republicano, sedición o ataque exterior o interior a una provincia, se limita temporariamente la autonomía provincial, con o sin sustitución de sus autoridades, a fin de volver las cosas al estado anterior al momento en que se verificó la causal que la motivó.

b) Conjunto de actos: Si bien algunos autores la definen como un “acto complejo”³⁶, entendemos que se trata de un “conjunto de actos” por lo siguiente:

(i) *Actos decisorios*: Si la adopta el Congreso, generalmente lo ha hecho a través de una ley³⁷ y por lo tanto debe ser promulgada por el Poder Ejecutivo. A nuestro criterio no debería ser sancionada en forma de ley sino de declaración de ambas Cámaras, para evitar la tentación del Poder Ejecutivo de vetarla³⁸. De todos modos,

³⁶ Por ejemplo, Ekmekdjian y Sola, en obs. cit.

³⁷ Por ejemplo, las leyes 273 de 1861, 201 de 1866, 391 de 1870, 1940 de 1887, 11.460, 11.836 de 1934, 12.200 de 1935, 12993 de 1947, 14.127 de 1952, 15.282 de 1960, 25.881 de 2005.

³⁸ En muchos casos el Congreso sanciona leyes para actos que no son legislativos y que a nuestro criterio no deberían plasmarse en ese instrumento, sino en declaraciones, por ejemplo, para aprobar un tratado internacional, para elevarlo a la jerarquía constitucional, para declarar la necesidad de una reforma de la constitución, etc. Hemos registrado un solo caso de veto a una ley de intervención a una provincia, es la ley 10252

cuando se adopta la forma de ley, entendemos que esa ley no puede ser vetada por el presidente (ni total, ni parcialmente). Si la decide el Poder Ejecutivo porque el Congreso está en receso, “*debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento*” (art. 99 inciso 20 CN) y éste deberá “*aprobar o revocar*” esa decisión (art. 75 inciso 31 CN). Es decir que, en ambos casos, no es un solo acto, sino dos (ley seguida de promulgación o decreto aprobado por ley). Recordemos que, además, si la intervención es a pedido de la provincia (en caso de sedición, o por invasión de otra), hay un acto provincial que así lo solicita.

(ii) *Actos ejecutorios*: Pero, además de esos dos actos decisorios (o tres, cuando es a pedido de la provincia), luego de dispuesta la intervención hay una serie de actos más, de carácter ejecutorio, que son necesarios para llevarla a cabo, dado que se cumple en varias etapas, posteriores a los actos federales que disponen la intervención (analizado en el punto anterior);

- Si la intervención es represiva, e incluye el desplazamiento de las autoridades provinciales, hay que designar un interventor que actúe en los poderes locales. Cabe preguntarse quién y cómo designa al interventor: Entendemos que la designación puede hacerse en la misma ley (o declaración, según nuestra postura) que dispuso la intervención o en uno separado. Entendemos que la designación es competencia del PL, que

puede ser delegada en el PE³⁹. En este punto discrepamos de Bidart Campos⁴⁰ en cuanto afirma que la designación del interventor corresponde siempre al Ejecutivo con fundamento en el art. 99 inciso 7 CN. Entendemos que, como ese inciso no menciona expresamente la designación de un interventor federal, ella es competencia del Congreso, que es el órgano que dispone la intervención. Pero si el Congreso no lo hace, entendemos que aun cuando no haya una delegación expresa, deberá designarlo el presidente.

- Luego el interventor designado adoptará una serie de actos en ejercicio de su función: designación de ministros, actos administrativos cotidianos, remoción de funcionarios, etc. Más abajo analizaremos detalladamente estos actos.
- Si la norma por la cual se dispuso la intervención no tenía un plazo prefijado (que es lo deseable en virtud del carácter excepcional de la actuación del gobierno federal en territorio provincial), será necesario dictar un nuevo acto federal que declare el cese de la intervención.

c) Justiciabilidad de la Intervención Federal: En cuanto al carácter “*jurídico*” que asignamos a ese conjunto de actos, discrepamos de la doctrina mayoritaria que sostiene la naturaleza

³⁹ Así ocurrió en muchos casos, por ejemplo, en 2004, en que la ley 25881 delegó la designación del interventor en el PE y éste dictó el decreto 392/04.

⁴⁰ Bidart Campos, G., Tratado..., cit., pág. 709.

“política”⁴¹ de la decisión de intervenir una provincia. A nuestro criterio esa decisión es un acto jurídico, que, por supuesto, se adopta teniendo en cuenta consideraciones políticas, pero que se encuentra sujeto al control de constitucionalidad. Incluir en la definición de este instituto el término “político” o predicar de él ese carácter, implica (o da pie a) sustraerlo del control judicial y considerarlo una cuestión no justiciable. No coincidimos con ese enfoque. Lamentablemente, la Corte en reiteradas ocasiones ha sostenido que la evaluación de las causas que motivaron una intervención federal es una cuestión política no justiciable⁴²:

- En “*Cullen c/ Llerena*”⁴³ de 1893, se esbozó por primera vez, *obiter dictum*, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables. Se trataba de una demanda interpuesta por un gobierno revolucionario instalado en Santa Fe, tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley que había dispuesto la intervención federal a esa provincia y designado al Dr. Llerena como interventor. El vicio apuntado eran que el proyecto de ley había tenido inicio en la Cámara de Diputados, donde había sido rechazado en general, y luego presentado en el Senado, donde fue aprobado. Quince días más tarde se presentó otro proyecto distinto en Diputados que luego fue

⁴¹ Con referencia a la naturaleza del acto, Quiroga Lavié, H., *Curso...*, cit., p. 601, entiende que se trata de un acto ejecutivo según la clasificación que efectúa conforme a los efectos normativos del acto. Siguiendo la clasificación del mencionado autor, entendemos que la intervención federal es un típico acto de gobierno. Ver: *Curso...*, cit., p. 101. Ver también: Sola, cit., parágr. 4, ps. 101 y ss.

⁴² “*Orfila, Fernando*” (1929), Fallos 154:192.

⁴³ Fallos 53:420.

aprobado por el Senado. Quedaba por lo tanto claramente violado el art. 71 CN (actual 81) en cuanto establece: “*Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año...*”. La personería se fundaba en el reconocimiento que ese gobierno provisorio había recibido de ciertos funcionarios nacionales. La Corte analizó tanto la personería del peticionante, como el objeto concreto del planteo, que apuntaba a la forma de sanción de una ley, colacionó precedentes norteamericanos, y concluyó que: (i) La intervención es un acto político “*cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación*”⁴⁴ y (ii) El planteo no constituía una “causa” en los términos de la constitución, sino un caso político, con efectos puramente políticos y no una contienda entre partes. Por todo ello consideró que la Corte carecía de jurisdicción en esa demanda. El Dr. Luis Varela votó en disidencia, fundándose en precedentes norteamericanos declaró la competencia de la Corte para juzgar la causa y rechazó la aplicación de la teoría de las cuestiones políticas al caso⁴⁵. El fallo sigue la doctrina del caso “*Luther vs. Borden*”⁴⁶ decidido por la Corte Suprema de los Estados Unidos cuatro décadas antes.

- En 1929 la Corte sostuvo que “*La facultad ejercitada por el Congreso al sancionar la ley... es de orden netamente político y, por*

⁴⁴ En este punto el tribunal se pronunció *ultra petitem*, pues el objeto del planteo era el defecto en el trámite legislativo de aprobación de la ley, y no la intervención en sí misma.

⁴⁵ Citó, para ello, un precedente en el que la propia Corte había juzgado una causa de contenido exclusivamente político (publicado en la serie 2, tomo 1, página 59).

⁴⁶ 7 How. 1

consiguiente, de la exclusiva incumbencia de los poderes legislativo y ejecutivo de la Nación; no hallándose autorizada la Corte Suprema para examinar los hechos que han conducido a la decisión contenida en la ley, porque saldría de la órbita que le está delimitada por la Carta Fundamental e invadiría el campo propio de los otros poderes del Estado”.

- En 1962 dispuso que *“La intervención de una provincia por órgano competente es un acto político no justiciable, que se resuelve y ejecuta por los poderes políticos, esto es, por el Congreso y el Poder Ejecutivo”*⁴⁷.

Discrepamos del criterio aplicado en esos tres fallos y abogamos por la eliminación de la categoría de actos exentos del control judicial⁴⁸ y por la justiciabilidad de todas las cuestiones que puedan afectar derechos fundamentales. Y en este caso el derecho fundamental afectado es el primer derecho en un sistema republicano, democrático y federal (art. 1 CN): *el de todos los habitantes de esa provincia a vivir en una entidad autónoma que se dé sus propias instituciones y que no esté sujeta al control federal*. Pero además de esa fundamentación genérica, en el caso particular de la intervención federal hay razones adicionales para considerar que es justiciable. Basta con recordar que la Corte Suprema se ha considerado competente para juzgar cuestiones de

⁴⁷ *“Siri, Angel”* (1962), Fallos 252:293

⁴⁸ En el mismo sentido, ver Ekmekdjian, Miguel A., *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pág. 494 y Bidart Campos, G., *Tratado...*, tomo I/A, pág. 709.

derecho público local en una amplia gama de casos en los que se aducía que había afectación de la forma republicana de gobierno, por ejemplo:

- *“Cuando se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de la Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales sino la procura de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional y que la Nación debe garantizar”*⁴⁹ (en el caso, la Corte se consideró competente para decidir acerca de la constitucionalidad o no de una reforma de la constitución provincial).

- *“En situaciones excepcionalísimas en las que se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagramada en la Ley Fundamental, la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés “especial” o “directo” pues, cuando están en juego las propias reglas constitucionales... no cabe hablar de*

⁴⁹ *“Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja”* (2019), Fallos 342:343

dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho”⁵⁰.

- *“Cuando se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental -ante la postulación como candidato del actual gobernador pese a la regla de una sola reelección consecutiva de la constitución provincial- no puede verse en la intervención de la Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales, sino la procura de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional y que la Nación debe garantizar”⁵¹.*

- Incluso, en la causa “Sosa” la Corte constató, en una causa judicial, la violación del principio republicano por parte de las autoridades de una provincia: *“El incumplimiento por parte de la Provincia de Santa Cruz de una sentencia dictada por la Corte... constituye un desconocimiento del principio de división de poderes que las provincias se han comprometido a garantizar (arts. 5, 116 y 117 de la Constitución Nacional), a la par que afecta la relación de subordinación propia del federalismo al que deben sujetarse todas*

⁵⁰ “Colegio de Abogados de Tucumán”, (2015), Fallos 338:24

⁵¹ “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, (2013), Fallos 336:1756

las provincias argentinas cuando reciben un mandato del poder federal de la República, por lo que corresponde poner en conocimiento del Congreso de la Nación el pronunciamiento del Tribunal a los fines de que adopte las medidas que considere pertinentes respecto de la situación informada”⁵² (el destacado nos pertenece).

Nuestro razonamiento es el siguiente: si la Corte se considera competente para juzgar cuándo hay afectación de la forma republicana de gobierno que la habilita a fallar en temas de derecho local, o que la obliga a dar conocimiento al Congreso para que disponga la intervención federal, bien puede juzgar la validez de una ley federal que dispone un acto de enorme gravedad y excepcionalidad como es la intervención federal, en el que se invoca, justamente, la afectación de la forma republicana en una provincia (y con él se priva a la provincia y a sus habitantes, de la autonomía). Obviamente, ese control debe ser efectuado en un caso concreto y no en abstracto y con la adecuada prudencia, debiendo sólo declararse su invalidez en casos graves en los que es evidente la inquina del gobierno federal con las autoridades provinciales y el forzamiento de las causales del art. 6 CN a fin de obtener ventajas políticas.

⁵² Fallos 333:1771.

VII. Autoridades competentes

Analizaremos en este título quiénes pueden pedir y quiénes pueden ordenar la intervención

a) Para pedir la intervención: En los casos en que la provincia solicita la intervención federal, que son los de sedición o invasión por otra provincia, la constitución federal no establece quién es la autoridad competente para hacerlo. Sólo las constituciones de Jujuy y Santa Cruz establecen quién es la autoridad competente y ambas se inclinan por la legislatura, pero todo el resto de las cartas locales guarda silencio. En esos casos, entonces, entendemos que es competente el gobernador por dos motivos: (i) Por ser quien representa a la provincia ante el gobierno federal y (ii) porque, además, según el art. 128 CN “*Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación*” y el pedido de intervención es un acto que se encamina justamente a hacer cumplir las normas federales. Pero si el gobernador estuviera imposibilitado de hacerlo debido a la invasión de otra provincia o a la sedición, puede hacerlo la legislatura. Si la legislatura estuviera impedida de reunirse, puede hacerlo su presidente. Si éste también estuviera impedido de formular la petición, puede hacerlo cualquier legislador⁵³. Y si, estando

⁵³ Ekmekdjian (*Tratado...*, cit., Tomo I, pág. 338) sostiene que puede hacerlo cualquier autoridad provincial porque en la emergencia no son exigibles las formas normales. En caso de que puedan, a su criterio el orden de prelación es el siguiente: legislatura, presidente de la legislatura, gobernador, vicegobernador, tribunal superior de justicia, mayoría absoluta de los ministros del poder ejecutivo provincial, un ministro, un legislador o un juez cualesquiera.

impedido el gobernador, ningún legislador lo hace, puede hacerlo el poder judicial de la provincia, en la persona del presidente del máximo tribunal local.

También se debe analizar quiénes están legitimados para resistir judicialmente una intervención dictada *motu proprio* por el gobierno federal (o sea en los casos de alteración de la forma republicana y de ataque exterior). Obviamente puede hacerlo el gobernador por las mismas razones apuntadas más arriba, también podría hacerlo la legislatura, representada por su presidente; pero allí no termina la lista dado que la jurisprudencia ha reconocido otros legitimados:

- En el caso “*Cullen c/ Llerena*”, ya citado, se le reconoció legitimación para ello al gobierno revolucionario que había sido desplazado por la intervención
- En 1935 se dispuso una intervención a pedido del gobernador de Buenos Aires que había sido obligado a renunciar y el gobierno federal la dispuso por decreto⁵⁴.
- En el caso “*Rossi Cibils*”⁵⁵ se reconoció legitimación al presidente de la legislatura provincial, porque el gobernador había sido desplazado por la intervención
- En los casos “*Romero Feris*”⁵⁶ y “*Zavalía*” se reconoció esa legitimación a un senador nacional por la provincia intervenida, que invocó ese carácter, pero también lo hizo por sí, como ciudadano

⁵⁴ Decreto núm. 55.952 de 1935

⁵⁵ Fallos 315:2074

⁵⁶ Fallos 315:2092

b) Para disponer la intervención: Como señalamos más arriba, la constitución de 1853/60 no establecía quién era la autoridad federal competente para disponer la intervención. Las intervenciones durante las primeras décadas de nuestra vida constitucional fueron dispuestas indistintamente por el Congreso o por el Ejecutivo, hasta que en 1929 la Corte dictó el fallo “*Orfila*”⁵⁷ en el que dispuso que el poder de intervenir ha sido “*implícitamente*” conferido al Congreso⁵⁸. Pese a ello, continuaron las intervenciones dispuestas por decreto hasta 1994, en que se incorporaron las normas que rigen la actuación del Congreso y del Ejecutivo (arts. 75 inciso 31 y 99 inciso 20, ya transcritos).

Poco antes de esa reforma se dio un caso peculiar en el cual la Corte convalidó tácitamente una intervención dispuesta por decreto: en el caso “*Romero Feris*” de septiembre de 1992⁵⁹; el actor reclamó la protección jurisdiccional de los derechos de carácter político que integraban su condición de senador nacional y en tal carácter interpuso un amparo porque, encontrándose en plenas sesiones ordinarias el Congreso, el presidente, por decreto⁶⁰, dispuso ampliar al Poder Judicial de la provincia de Corrientes la intervención federal que ya regía desde febrero de ese año ara el poder ejecutivo local⁶¹.

⁵⁷ Fallos 154:192

⁵⁸ En el mismo sentido “*El poder de intervención reside en el Congreso*” (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Augusto César Belluscio y Enrique Santiago Petracchi en “*Rossi Cibils, Miguel s/ amparo*”, 1992, Fallos 315:2074

⁵⁹ Fallos 315:2092.

⁶⁰ Decreto n° 1447/92.

⁶¹ Decreto n° 241/92

La Corte sostuvo que como el presidente ya había “*dado cuenta al Congreso*” de dicha intervención, la cuestión se había tornado abstracta porque ya se había situado en la órbita de ese órgano. También se refiere a este asunto el caso “*Rossi Cibils*”⁶². Es decir que, para la Corte, al menos durante ese oscuro período de su integración, bastaba con que el Ejecutivo diera cuenta al Congreso de una intervención dispuesta, para que salvar su validez.

Antes de la reforma de 1994 cabía preguntarse si el poder judicial federal era competente para declarar una intervención federal, dado que también integra el “gobierno federal” (obviamente, con la incorporación de los arts. 75 inciso 31 y 99 inciso 20, ello está fuera de discusión). Bidart campos señalaba que la alteración de la forma republicana de gobierno podía “*filtrarse*” en una causa judicial⁶³ y ello fue lo que ocurrió en 1987 en la causa “*Sueldo de Posleman*”, en la que la Corte expresó lo siguiente:

- “*Si bien las cuestiones vinculadas a la organización y funcionamiento de los poderes públicos provinciales y a la validez de la investidura de los jueces locales son ajenas al recurso extraordinario... tales reglas deben ceder cuando la garantía de los jueces naturales sufra real agravio... Tampoco son aplicables frente a situaciones como las del caso en el que se comprueba que han sido*

⁶² Fallos 315:2074. Puede verse el análisis de algunos pormenores de la intervención a la provincia de Corrientes en Losa, Néstor, “La intervención federal en Corrientes y sus secuelas” en: <http://derechomunicipaldrlosanestor.blogspot.com/2016/05/la-intervencion-federal-en-corrientes-y.html?m=1>

⁶³ Pag 712

lesionadas expresas disposiciones constitucionales, que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, en el sentido que da al término la Constitución Nacional, y que constituye uno de los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia”.

- *“Si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la elección de sus autoridades (arts. 5° y 105) las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5° citados), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (art. 31) y encomienda a la Corte el asegurarla (art. 100). De modo que ante situaciones como la designación -efectuada al margen de la Constitución y leyes provinciales, de los jueces del más alto tribunal de San Juan, por parte del poder ejecutivo de la provincia, **la intervención del tribunal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional**” (énfasis agregado).*

- *“En la República Argentina está obligado el gobierno federal a amparar a las provincias cuando la forma republicana ha sido corrompida, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones cuyo goce efectivo ella garantiza. De esta misión del Gobierno Federal no hay razón para excluir al Poder*

Judicial, en la medida que le quepa ejercer las funciones que las cláusulas constitucionales le atribuyen”.

Nótese que la Corte, como integrante del gobierno federal está interviniendo “*en*” la provincia (como reza el art. 6 CN) para garantizar la forma republicana. Es decir, el tribunal encuentra que existe una excepción a las reglas que rigen su competencia extraordinaria cuando esa forma está alterada y sostiene que ello justifica su intervención en una causa judicial, que, de otro modo, sería puramente provincial. Obviamente, ese modo de “*intervención en la provincia*”, por darse en una causa judicial, no acarrea la destitución de ninguna autoridad, ni es una intervención “*a*” la provincia. Pero no deja de ser una intervención, que normalmente no se daría y que en este caso se encontraba justificada, a criterio de la Corte, en la alteración del sistema republicano en una provincia.

En este sentido, no hay que perder de vista que, cada vez que la Corte se considera competente para conocer, en el marco del recurso extraordinario por arbitrariedad de sentencia, en una causa que tramitó en jurisdicción provincial, está, de alguna manera, interviniendo “*en*” la administración de justicia de esa provincia, a fin de restablecer el derecho federal lesionado en esa causa. Es por ello que, como sostuvimos en otro trabajo⁶⁴, en esas causas la admisibilidad del REF es aún más estricta que en aquéllas que sí lo

⁶⁴ Puede verse nuestro trabajo “El Recurso Extraordinario en el Sistema Federal Argentino”, en Manili, Pablo L. (director), *Máximos Precedentes. Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2013, pág. 17.

son. Eso es porque en ellas, la intervención del poder judicial federal a través de su cabeza (la Corte) puede implicar una de intromisión del gobierno federal en las autonomías provinciales, dado que la constitución federal consagra para las provincias el derecho-deber de organizar su administración de justicia y establece que, cumplido ese derecho-deber por parte de éstas, el gobierno federal solo podrá inmiscuirse en las cuestiones locales cuando en una causa esté en juego alguna norma de la Constitución Nacional; en otras palabras, *cuando exista una cuestión federal*.

Por otro lado, cuando la Corte consideró que una alteración a la forma republicana justificaba una intervención “a” la provincia, se lo hizo saber al Congreso, como analizamos más arriba en la causa “Sosa”⁶⁵.

VIII. Efectos de la intervención y la actuación del interventor o comisionado federal

En el fallo “Zavalía”⁶⁶ podemos encontrar un catálogo de los efectos de la intervención, según la Corte. Mencionaremos a continuación distintos considerandos de esa sentencia y los complementaremos con otros fallos:

a) Objeto y fin de la intervención: “...*las intervenciones no se han instituido para cercenar derechos a los habitantes de las provincias sino para garantizarlos plenamente en su ejercicio...*”

⁶⁵ Fallos 333:1771.

⁶⁶ Fallos 327:3852

b) Las provincias mantienen su personalidad jurídica: “... *ni causan cesantía de la personería jurídica de los estados, que son de existencia necesaria. El hecho de que los interventores no sean funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional y sus atribuciones y responsabilidades se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales, implica que la función de dichos funcionarios federales no puede extenderse más allá de los límites que les asigna la Constitución y la ley*”.

c) Durante la intervención, la representación de la provincia corresponde al interventor federal, quien ejerce “...*sus funciones de representantes necesarios del Estado intervenido, mientras se organizan los poderes locales (arg. Fallos 127:91 ... 143:11). Es que la cesantía temporaria de los poderes intervenidos no significa la destrucción de su personalidad, cuya representación pública y privada asumen los interventores para cumplir y hacer cumplir las leyes locales, así como los derechos y las obligaciones de aquél, en virtud de la soberanía nacional que representan, delegada implícitamente por la Constitución (Fallos 147:239). Es en mérito de estas atribuciones que no se interrumpe en las provincias intervenidas la percepción de sus impuestos, ni su inversión, ni la ejecución de las obras públicas*”.

En un fallo de 1893 la Corte había expresado que, a los fines de su competencia originaria, no cabía considerar al interventor federal

como representante de la provincia: *“El interventor nacional en una provincia no representa a ésta; y la controversia que se suscita con motivo de sus actos, no corresponde a la jurisdicción originaria de la Suprema Corte, aunque pueda versarse en ellos el interés de la provincia. (El interventor es sólo 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 sujetándose a las instrucciones que de aquél reciba. Su nombramiento no toma origen en disposición alguna 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, sino a aquellos que el poder nacional, en cuyo nombre funciona, le imponga. Cualquiera que fuese la extensión de facultades que el Presidente acordase al interventor en una provincia, ellas serían siempre ejercidas en nombre y por autoridad del gobierno federal, y no en nombre de la provincia. Si el acto del interventor afecta a ésta, no es cuestión que deba resolverse al estudiar la competencia, ni su solución es necesaria en el caso ocurrente. Pero lo que es fuera de duda, es que, sea cual fuere el carácter o naturaleza de ese acto, él no hace del interventor nacional el representante legal de la provincia para estar en juicio ante esta Suprema Corte, y por tanto, no puede motivar una acción ante su jurisdicción originaria)”*⁶⁷.

En un fallo de 1918 la Corte sostuvo: *Son válidos la citación y emplazamiento hechos a una provincia, en la persona del interventor,*

⁶⁷ Fallos 54:550

de una demanda por cobro de Daños y perjuicios que se hacen derivar de una transferencia de dominio verificada por aquella”⁶⁸.

d) Los actos del interventor están sujetos a la competencia provincial:

*“En consecuencia, los actos de naturaleza local emanados de los interventores federales no pierden ese carácter por razón del origen de su investidura (Fallos 314:1857), y caen en consecuencia bajo la jurisdicción de los tribunales locales; sin perjuicio, desde ya y según el caso, de la inmunidad que cabe reconocerle al interventor en el ejercicio de sus funciones específicas y en tanto funcionario delegado del gobierno federal (Fallos 302:73)”*⁶⁹. Según reiterada jurisprudencia de la Corte, los actos adoptados en ejercicio de la intervención no son federales, sino que están sujetos a la jurisdicción de la justicia provincial⁷⁰, salvo que la pretensión se funde *“exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, o en tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa”*⁷¹. Los interventores son representantes directos del gobierno nacional, respecto del cual asumen la condición de agentes⁷². Es decir, que no son funcionarios de las provincias, pues sustituyen a las autoridades locales y ejercen las facultades que la

⁶⁸ Fallos 127:91

⁶⁹ En el mismo sentido *“Mayo de Ingaramo, c/ Estado Nacional”*, Fallos 326:1344

⁷⁰ Fallos 208:497; 263:539; 270:346 y 410; 300:615, entre muchos otros

⁷¹ *“Zavalía”*, Fallos 327:3852

⁷² Fallos 323:711 y sus citas

Constitución Nacional, la provincial y las leyes respectivas les reconocen⁷³.

e) La reforma de la constitución provincial: en la causa que venimos citando, se discutía si el interventor federal podía declarar la necesidad de la reforma constitucional provincial y convocar a elecciones para ello. Si bien no se dictó sentencia definitiva porque la causa se tornó abstracta, la Corte llegó a dictar una medida cautelar de no innovar suspendiendo el llamado a elecciones de convencionales. Luego cesó la intervención, se eligieron nuevas autoridades y se regularizó la provincia. En nuestra opinión el interventor federal no puede declarar la necesidad de reformar una constitución provincial, por lo siguientes motivos: a) porque el interventor que no es otra cosa que un delegado del gobierno federal, y como el Congreso nacional no podría reformar la constitución provincial por mandato del art 5 CN, tampoco puede su delegado; b) porque la intervención es sobre los poderes constituidos de las provincias y no sobre su poder constituyente (ni preconstituyente), que sólo puede ser ejercido por el pueblo de ella; c) porque las atribuciones del Congreso y del interventor deben ser interpretadas restrictivamente, dado que está en juego la autonomía provincial.

f) Límites a la responsabilidad de la provincia por actos del interventor: *“El patrimonio de la Provincia no es responsable de los*

⁷³ Fallos 297:384; 314:1437; etc.

actos producidos por el Interventor Federal o por el Gobierno de la Nación cuando tales actos no se ajustan a la ley o a la Constitución. En consecuencia, corresponde rechazar la demanda contra la Provincia que persigue la nulidad de las resoluciones aduaneras que liberaron de derechos y recargos a la introducción de automotores destinados al servicio de taxímetros de la Ciudad de Córdoba, conforme con el convenio celebrado entre la Dirección Nacional de Aduanas y el Interventor Federal”⁷⁴

IX. Reglamentación de este instituto

Como se desprende de lo que llevamos estudiado, son muchos los puntos en los que existen vacíos que la constitución no regula y que debieron ser llenados casuísticamente por vía jurisprudencial, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello genera en un tema crucial de nuestro federalismo y que se presta a tantos abusos por parte del gobierno federal en perjuicio de las autonomías provinciales. El más importante de esos vacíos fue el cubierto en 1994, que es la autoridad competente para declararla; pero quedan puntos que deberían ser regulados en una ley del Congreso.

Fueron muchos los proyectos que se presentaron en el Congreso de la Nación, de los cuales deseamos destacar, a modo de ejemplo, uno presentado en 1992 (es decir poco antes de la reforma

⁷⁴ “Dirección Nacional de Aduanas c/ Prov. de Córdoba” (1968), Fallos 272:250

constitucional) por el diputado y constitucionalista Antonio M. Hernández⁷⁵. En él se establecía lo siguiente:

- Corresponde al Congreso, “*reunido en asamblea*”, declararla (art. 1)
- La declaración no se hace por ley sino por “*resolución de intervención*”. Con esto se evita el problema del veto que señalamos más arriba (*ídem*)
- El quorum y la mayoría para la votación son de más de la mitad de los miembros de la asamblea, salvo que se oponga a ello más de un tercio de ella (art. 6)
- Al momento de disponerla se debe crear una Comisión Bicameral Permanente de seguimiento (arts. 9 y 31).
- En los casos en que la solicita la provincia, las autoridades competentes para hacerlo son: el poder ejecutivo provincial, las autoridades del poder legislativo o el máximo tribunal de la provincia (art. 10).
- En el art. 14 se reglamenta detalladamente qué debe entenderse por “*alteración de la forma republicana*”, que, como ya señalamos, es el comodín que se ha prestado para los mayores abusos de este instituto de emergencia. Se entenderá configurada esa causal cuando: a) No se respeten los derechos y garantías consagrados en la CN; b) No se garantice la división de poderes; c) No se respete la periodicidad de las funciones; d) No se observe la publicidad de los actos de gobierno; e) no se asegure la administración de justicia; f) no se realicen

⁷⁵ Trámite Parlamentario n° 25, 3 de junio de 1992, Expte. 1019-D-92.

elecciones populares en tiempo y forma; g) No se respete el régimen municipal o h) No se asegure la responsabilidad de los funcionarios (art. 14).

- La norma que declara la intervención deberá determinar: a) El o los poderes intervenidos; b) Las causas; c) los fines; d) las funciones del interventor y e) el plazo (art. 16).

- El plazo no podrá exceder nunca los diez meses (art. 17).

- El interventor será designado por el PEN (art. 19) y esa designación no podrá caer en el vicepresidente, jueces de la Corte Suprema, ministros ni gobernadores de esa u otra provincia (art. 21)

- Se prohíbe al interventor: crear impuestos, expropiar o enajenar bienes, otorgar concesiones de servicios públicos más allá del tiempo que dura la intervención, indultar o conmutar penas, ejercer funciones judiciales o intervenir municipios (art. 24).

- Los arts. 31 a 44 regulan detalladamente la actuación de la Comisión Bicameral de seguimiento y control de la intervención, compuesta por 7 diputados y 7 senadores

- Los arts. 45 a 52 crean la figura de la “intervención mediadora” para actuar preventivamente cuando exista peligro grave e inminente de que se configure alguna de las causales que habilitarían la intervención.

X. Algunos Datos Estadísticos e Históricos

a) En este, como en otros temas constitucionales (por ejemplo, los decretos de necesidad y urgencia), la prensa y algunas ONG ha hecho

estudios estadísticos referidos a la cantidad de intervenciones dispuestas en cada período presidencial.

De acuerdo a una de ellas⁷⁶, fueron las siguientes (por razones obvias no se incluyen los gobiernos *de facto* que designaron interventores en todas las provincias): Urquiza 7, Derqui 9, Mitre 7, Sarmiento 4, Avellaneda 6, Roca 2 y 7 (primero y segundo mandato), Juárez Celman y Pellegrini 5, Luis Sáenz Peña y Uriburu 14, Quintana y Figueroa Alcorta 8, Roque Sáenz Peña y De la Plaza 4, Yrigoyen 20 y 4 (primero y segundo mandato), Alvear 10, Justo 4, Ortiz y Castillo 3, Perón 1 y 2 (primero y tercer mandato), Frondizi 9, Illia 1, Martínez de Perón 4, Menem 4. Luego de esa estadística, el presidente De la Rúa intervino Corrientes y su par Kirchner, Santiago del Estero. Según otra estadística⁷⁷, entre 1853 y 1976 hubo 168 intervenciones, de las cuales 114 fueron por decreto y 54 por decreto. Ello hace una intervención cada nueve meses. Las provincias más intervenidas fueron Catamarca (17 veces), Corrientes (16) y Santiago del Estero (15).

La cantidad de intervenciones mencionadas indica que no se trata éste de un tema insular o poco común, sino que, teniendo en cuenta la gravedad que implica suspender la autonomía provincial, ha sido utilizado demasiadas veces en nuestra historia. Si a ello sumamos que todos los gobiernos de facto desplazaron a los gobernadores e

⁷⁶ Elaborada por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, publicada en *La Nación* del 20 de enero de 1991, pág. 10.

⁷⁷ Mendelevich, Pablo, “Intervenciones”, en *La Nación* del 11 de abril de 2004, pág. 4, Sección 7.

intendentes democráticamente electos y los reemplazaron por comisionados o interventores federales, podemos concluir que este instituto de emergencia, lamentablemente, fue moneda corriente en nuestra historia

b) En la historia argentina se dieron algunas curiosidades que mencionaremos a continuación⁷⁸:

- El presidente Derqui ordenó una intervención a Rosario, pero no a toda la provincia de Santa Fe. Lo hizo mediante decreto del 31 de mayo de 1861, para mantener “*el orden, seguridad y tranquilidad*”. Entendemos que, por aplicación del criterio restrictivo que señalamos más arriba, resulta ajustada a derecho una intervención que se refiera a una parte de la provincia y no a toda. Además, “quien puede lo más, puede lo menos”.
- Hubo varias intervenciones que fueron seguidas de la declaración del estado de sitio: la recién mencionada de Rosario en 1861, las de Córdoba y Buenos Aires también en 1861.
- Algunas intervenciones fueron dispuestas por decretos sancionados por el vicepresidente: Pellegrini intervino Mendoza en 1889 (cuando aún era vice de Juárez Celman). El vicepresidente Pedernera envió un proyecto de ley solicitando la intervención de Buenos Aires en 1861, etc.

⁷⁸⁷⁸ En este punto seguimos la prolija colación de antecedentes realizada por Sola, Juan, *Intervención...*, cit., pág. 127 y ss.

- En varias oportunidades se designó como interventor a jueces: Daniel Frías en La Rioja en 1918, Benito Nazar Anchorena en Tucumán en 1921 (por entonces camarista, pero que luego sería juez de la Corte). En ambos casos la decisión del presidente Yrigoyen fue motivada por la intención de garantizar la independencia e imparcialidad del interventor y aventar posibles sospechas de partidización de la intervención.
- Durante la primera presidencia de Yrigoyen se sancionaron muchas intervenciones por decreto (aunque algunas fueron por ley⁷⁹), y ello mereció ciertas críticas, de las cuales discrepamos por dos motivos: a) Como ya hemos estudiado, hasta el fallo “*Orfila*” de 1929 las intervenciones eran dispuestas indistintamente por ley o por decreto y recién ese año la Corte sostuvo que sólo cabía hacerlo por ley (aunque también continuaron las intervenciones por decreto hasta 1994, como señalamos más arriba). b) Todas ellas respondieron a la necesidad de imponer la vigencia de la ley Sáenz Peña en esas provincias, donde aún había gobiernos enquistados en el poder merced al fraude electoral, y grandes sectores de la sociedad carecían de representación dado que había partidos políticos que se abstenían de participar en los comicios para no convalidar el fraude. Por ejemplo, el decreto de intervención de La Rioja de 1919 reza: “*La renovación que se lleva a cabo en todos los poderes de gobierno de los Estados de la República obedece a un mandato supremo sancionado por el pueblo argentino y definitivamente consagrado en*

⁷⁹ Por ejemplo, a Salta en 1921, por ley 11.169

su historia; el poder federal cumple la fe jurada de dar a los estados sus gobiernos verdaderos. Una vez legítimamente constituidos, ellos quedan incorporados dentro de los preceptos de la constitución... y sólo podrán ser intervenidas cuando concurren las circunstancias que la carta fundamental menciona y que deberán ser interpretadas y aplicadas restrictivamente por los poderes federales... las autonomías provinciales... son atributos de los pueblos, no de los gobiernos... No se puede, pues, argumentar, moral ni jurídicamente con la autonomía de los Estados para sostener la aplicación actual de las leyes de su pasado (se refiere a las leyes anteriores a 1912, que posibilitaron el fraude).

- El presidente Ortiz también sancionó decretos de intervención para terminar con el fraude en algunas provincias.
- Un caso curioso se dio también en la intervención a Mendoza en 1921. El gobernador Lencinas actuaba cuasi *de facto*, dado que la legislatura le había prorrogado el mandato sin que medien elecciones, merced a una interpretación alambicada de la constitución local. A ello se sumaba una pésima administración y un notorio desgobierno en materia económica. Luego de un arduo debate en el Congreso, se consideró que ambas causales constituían una alteración de la forma republicana de gobierno y se sancionó la ley de intervención.
- En 1925 el gobernador de La Rioja solicitó la intervención porque la legislatura no funcionaba desde hacía más de un año, lo cual generaba, además, que los miembros del poder judicial no tuvieran el acuerdo del poder legislativo.

- En 1928 se dispuso una intervención a Salta, “*al solo efecto de que la Honorable convención Electoral de la provincia pueda proceder a la elección de gobernador*”. El comisionado federal no asumió el gobierno, sino que se limitó a aprobar el resultado de las elecciones y en 7 días concluyó su mandato.
- En 1935 se dispuso una intervención en la provincia de Buenos Aires que duró un solo día. El gobernador había sido obligado a renunciar, pero luego de hacerlo solicitó la intervención. El gobierno federal la dispuso por decreto⁸⁰; el interventor repuso al gobernador renunciante y al día siguiente concluyó la intervención.
- En 1946 se decidió, por ley 12829, la intervención de la provincia de Catamarca para solucionar un problema interno entre dos facciones del partido justicialista
- La ley 14127 dispuso la intervención del poder judicial de la provincia de Buenos Aires argumentando que sus decisiones no se ajustaban “*a la esencia del nuevo derecho forjado por el incontenible movimiento peronista y a su doctrina justicialista*”⁸¹ (sic). Es decir que el motivo principal fue el contenido de las sentencias que se dictaban en la provincia. Agrava la situación el hecho de que la posibilidad de solicitar una intervención había sido discutida en la legislatura bonaerense y ésta la había rechazado.

⁸⁰ Decreto 55952 de 1935

⁸¹ Proyecto del diputado Héctor Cámpora, quien, años más tarde, sería presidente de la Nación.

XI. La Intervención Federal en las constituciones provinciales

La mayoría de ellas contiene normas respecto de la intervención federal, que analizaremos en este título. Mencionaremos primero las normas aplicables para luego realizar el estudio comparativo de ellas:

a) Ciudad de Buenos Aires

Art. 5: “Las obligaciones contraídas por una intervención federal sólo obligan a la Ciudad cuando su fuente sean actos jurídicos conforme a esta Constitución y a las leyes de la Ciudad. Los magistrados, funcionarios y empleados nombrados por una intervención federal, cesan automáticamente a los sesenta días de asumir las autoridades electas, salvo confirmación o nuevo nombramiento de estas”.

b) Córdoba

Art. 14: “Todos los funcionarios públicos, aún el Interventor Federal, prestan juramento de cumplir esta Constitución y son responsables civil, penal, administrativa y políticamente. Al asumir y cesar en sus cargos deben efectuar declaración patrimonial conforme a la ley. El Estado es responsable por los daños que causan los hechos y actos producidos por todos sus funcionarios y agentes”.

c) Chaco

Art. 6: “En caso de intervención del gobierno federal, los actos que su representante ejecutare en el desempeño de sus funciones serán

válidos para la Provincia, si hubieren sido realizados de acuerdo con esta Constitución y las leyes provinciales”.

d) Chubut:

Art. 11: “Todos los funcionarios públicos, electivos o no, y aun el Interventor Federal, en su caso, prestan juramento de cumplir esta Constitución debiendo poner el máximo empeño en el correcto ejercicio de sus deberes. Lo prestan por la Patria, sus creencias o sus principios”.

Art. 16: “Los actos que realiza el interventor federal sólo tienen efecto cuando están de acuerdo con la Constitución y las leyes locales. Los nombramientos que efectúa son transitorios y en comisión”.

Art. 69: “Todos los funcionarios públicos, electivos o no, y aun el Interventor Federal, en su caso, son solidariamente responsables con el Estado por los daños y perjuicios a que dé lugar el mal desempeño de sus funciones. En tales supuestos debe accionarse contra el responsable para que indemnice al Estado los daños que con su actuación le haya irrogado. El Estado y los municipios están obligados a hacer citar al juicio en que son demandados a los funcionarios o ex funcionarios que se encuentren en las condiciones precedentes y a ejercitar la pertinente acción de repetición”.

e) Entre Ríos

Art. 7: “... En caso de intervención del Gobierno Federal, los actos administrativos que el representante nacional practique durante el

desempeño de su función serán, válidos para la Provincia, si hubieren sido realizados de acuerdo con esta Constitución y las leyes de la Provincia. Los magistrados y funcionarios nombrados por una intervención federal tendrán carácter precario y transitorio. Cesarán en sus cargos al concluir la intervención o de pleno derecho a los noventa días de asumir las autoridades provinciales electas”.

f) Formosa

Art. 32: “En caso de intervención del Gobierno Federal, el representante nacional sólo podrá practicar válidamente actos administrativos que estén de acuerdo con esta Constitución y con las leyes provinciales”.

g) Jujuy

Art. 5: “1. Las intervenciones que ordene el Gobierno de la Nación deben circunscribir sus actos a los determinados en la ley que las dispusiere y a los derechos, declaraciones y garantías expresados en esta Constitución. Los nombramientos o designaciones efectuados por los interventores federales son transitorios. 2. En caso de que la intervención federal no comprendiere al Poder Judicial y se hubiere decretado cesantía o separación de magistrados o funcionarios de ese poder que gozaren de inamovilidad, se les deberá promover la acción de destitución que correspondiere de acuerdo con esta Constitución dentro de los noventa días de haberse normalizado institucionalmente la Provincia. Si así no se hiciera serán

reintegrados a sus funciones. 3. El Interventor Federal y demás funcionarios designados por éste, cuando cumplieren de un modo irregular sus funciones, serán responsables por los daños que causaren y la Provincia reclamará las correspondientes reparaciones”.

Art. 123: “Corresponde a la legislatura... 32) cumplir con las funciones y demás deberes que la Constitución Nacional o las leyes dictadas en su consecuencia atribuyan a la Legislatura y requerir la intervención del Gobierno Federal en los casos previstos en la Constitución Nacional;

h) La Pampa

Art. 5: “En caso de Intervención Federal, los actos y gestiones del interventor sólo serán válidos cuando estén conformes con esta Constitución y las leyes locales. Los nombramientos que efectúe serán transitorios y en comisión”.

i) La Rioja

Art. 18: “En caso de Intervención Federal, los actos que sus representantes ejecuten en el desempeño de sus funciones serán exclusivamente administrativos, con excepción de los que deriven del estado de necesidad. Serán válidos en la provincia sólo si hubieren sido realizados de acuerdo con esta Constitución y las leyes provinciales. La nulidad podrá ser declarada a instancia de parte. Los funcionarios y empleados designados por la Intervención quedarán en comisión el día en que termine la misma. Los sueldos, retribuciones,

compensaciones, viáticos y demás adicionales del interventor federal, ministros, secretarios de Estado, subsecretarios y funcionarios no escalafonados designados por la Intervención no serán abonados por el Gobierno de la provincia”.

j) Misiones

Art. 5: “En caso de intervención del Gobierno Federal, los actos que sus representantes ejecuten en el ejercicio de sus funciones serán de ningún valor para la Provincia si no se hubiesen realizado de acuerdo con lo que dispone esta Constitución y las leyes provinciales. Si se hubiere decretado separación o cesantía de magistrados o funcionarios que tengan asegurada inamovilidad, se les deberá promover la acción de destitución que corresponda de acuerdo con esta Constitución dentro de los noventa días de haberse normalizado institucionalmente la Provincia. Si así no se hiciere serán reintegrados a sus funciones y aunque el cargo estuviere cubierto tendrán derecho a sus remuneraciones”.

Como la constitución de esta provincia se sancionó en momentos en que estaba intervenida, contiene dos cláusulas transitorias referidas a esta materia:

Art. 1: “El Interventor Federal en la Provincia o el funcionario a cuyo cargo esté la misma, convocará dentro de los noventa días de sancionada la presente Constitución, a elecciones generales en todo el territorio de la Provincia, para constituir los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y organismos municipales. Las elecciones no podrán

realizarse antes de los noventa días ni después de los ciento veinte días de transcurrido el plazo establecido para la convocatoria.

Art. 10: “Una comisión compuesta por el señor Presidente y dos señores Convencionales revisarán la fidelidad del registro del texto de esta Constitución hecho lo cual, la firmarán el Presidente, el Convencional Secretario y los señores convencionales que deseen hacerlo y sellada con el sello de la Convención, se entregarán el original al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia y copia autenticada al Señor Interventor Nacional en la Provincia y se remitirán copias a los Poderes Nacionales”.

k) Neuquén

Art. 14: “En caso de intervención del Gobierno Federal la Provincia sólo reconocerá validez a los actos administrativos ejecutados durante la intervención en observancia de la Constitución y leyes provinciales”.

Art. 189: “Corresponde a la Cámara de Diputados... ratificar, revisar o anular los convenios, contratos y demás disposiciones de gobierno que hayan suscripto las intervenciones federales o funcionarios directamente dependientes del Poder Ejecutivo nacional por no tener éstos facultades para comprometer el patrimonio y los destinos de la Provincia más allá del término de sus mandatos transitorios”.

l) Río Negro

Art. 5: “Los magistrados y funcionarios, electivos o no, incluso los pertenecientes a las intervenciones federales, están obligados en el

acto de su incorporación, a prestar juramento de desempeñar debidamente el cargo y de obraren todo de conformidad a lo prescripto por esta Constitución...”

Art. 13: “Las funciones de las intervenciones federales son exclusivamente administrativas, con excepción de las que derivan del estado de necesidad. Los actos administrativos que realizan las intervenciones son válidos solamente cuando están conformes con esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. La nulidad emergente puede ser declarada a instancia de parte. Los funcionarios y empleados designados por la intervención federal quedan en comisión el día en que ésta cesa en sus funciones”.

m) Santa Cruz

Art. 6: “... En caso de Intervención Federal, los actos practicados por el Interventor serán válidos si hubieren sido realizados conforme a esta Constitución y Leyes de la Provincia”

Art. 104: “Corresponde al Poder Legislativo... 18) Requerir la intervención del Gobierno Nacional en los casos previstos por la Constitución Nacional”.

n) San Juan

Art. 13: “Las intervenciones que ordene el Gobierno de la Nación, deben circunscribir sus actos de gobierno a los determinados en la ley que la disponga y a los derechos, declaraciones, libertades y garantías

expresados en esta Constitución. Los nombramientos o designaciones realizados tienen el carácter de transitorios”.

o) Santiago del Estero

Art. 14: “Actos de la intervención federal. En caso de intervención del gobierno federal, los actos que su representante practique deberán ser exclusivamente administrativos. Serán válidos para la Provincia si hubieren sido realizados de acuerdo con lo previsto por esta Constitución y las leyes de la Provincia. Sus funciones deberán limitarse a garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores o sostener o restablecer las autoridades constituidas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión exterior. En ningún caso podrá comprometer el patrimonio presente o futuro de la Provincia. Los magistrados, funcionarios y empleados nombrados por la intervención federal cesan automáticamente al asumir las autoridades electas, salvo confirmación o nuevo nombramiento de éstas. Los sueldos, retribuciones, compensaciones, viáticos y demás adicionales del interventor federal, ministros, secretarios de estado, subsecretarios y funcionarios no escalafonados designados por aquél, no serán abonados con fondos provinciales”.

p) Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Art. 6: “En caso de intervención del Gobierno Federal, la Provincia sólo reconocerá validez a los actos administrativos ejecutados durante el período de la intervención, realizados conforme con esta

Constitución y las leyes provinciales. Los dictados en violación de las mismas serán nulos y la nulidad emergente será declarada de oficio o a petición de parte. Los nombramientos que hicieren que los funcionarios federales serán de carácter transitorio y cesarán una vez concluida la intervención federal”.

Art. 10: “Todos los funcionarios públicos electivos o designados, aún el Interventor Federal en su caso, deben prestar juramento de cumplir esta Constitución”.

Art. 187: “En los casos de intervención federal a la Provincia, ésta no reconoce la intervención automática a los gobiernos municipales o comunales, sino en tanto se encuentre justificada por la causa que motiva la primera debiendo ser ella fundada en cada caso por la ley federal respectiva”.

Art. 188: “Los funcionarios de los tres poderes del Estado Provincial, aun el Interventor Federal, de los entes autárquicos y descentralizados y de las municipalidades y comunas, son personalmente responsables por los daños que resulten de las violaciones a sus deberes y a los derechos que se enuncian en la Constitución Nacional, en la presente y en las leyes y demás normas jurídicas que en su consecuencia se dicten. El Estado Provincial será responsable por los actos de sus agentes realizados con motivo o en ejercicio de sus funciones y estará obligado a promover acción de repetición contra los que resultaren responsables”.

q) Tucumán

Art. 8: “En caso de intervención dispuesta por el Gobierno Federal: 1º) Los actos de gobierno de los representantes del Gobierno Federal son válidos para la Provincia si hubieren sido dictados de acuerdo con la ley que disponga la intervención y con los derechos, declaraciones, libertades y garantías expresados en esta Constitución y leyes de la Provincia. Los actos dictados en violación de las mismas son nulos y la Provincia no será responsable de los perjuicios ocasionados como consecuencia de ellos. 2º) Será nula cualquier medida decretada por el interventor, que afecte o haga caducar los mandatos de las autoridades municipales electas, salvo que aquélla se encuentre debidamente fundada en la propia alteración del Régimen Municipal. 3º) Los nombramientos que efectúe serán transitorios y en comisión”.

r) Análisis

El estudio comparativo de las constituciones provinciales en cuanto a las normas que contienen sobre la intervención federal nos permite formular las siguientes conclusiones:

(i) Como adelantamos más arriba solo cinco de ellas no se refieren a la intervención federal (provincia de Buenos Aires, Mendoza, Salta, Santa Fe y San Luis), mientras que las otras dieciocho y la CABA sí lo hacen.

(ii) Sólo dos (Jujuy y Santa Cruz) establecen cuál es la autoridad competente para solicitar la intervención al gobierno federal y ambas confieren esa facultad a la legislatura

(iii) La mayoría intenta limitar los actos de los interventores y subordinarlos a la constitución y a las leyes provinciales; incluso algunas van más allá y lo obligan a jurar respeto a la constitución provincial (Córdoba, Chubut, Río Negro y Tierra del Fuego); otras disponen la caducidad de mandatos de los interventores y su equipo una vez transcurrido cierto plazo (CABA y Entre Ríos) y otras se refieren a la nulidad de los actos de los interventores (La Rioja, Río Negro y Tierra del Fuego). La aplicación de estas normas debe ser muy cuidadosa, para no caer en una inconstitucionalidad⁸², por varios motivos:

- El art. 31 CN establece la supremacía del derecho federal sobre el derecho local (incluidas las constituciones provinciales), por lo tanto, las facultades que una ley federal (como es la ley que dispone una intervención) confiera al interventor, tienen superioridad jerárquica sobre las normas provinciales.
- La autonomía provincial se encuentra limitada durante la intervención. Incluso podemos afirmar que cuando hay intervención de los tres poderes y destitución de las autoridades, esa autonomía se halla suspendida.
- Según la Corte Suprema, como estudiamos más arriba, “*El interventor es... un representante directo del presidente de la*

⁸² Bidart Campos sostiene lisa y llanamente que son inconstitucionales: “*las provincias no pueden dictar normas que obsten a la intervención federal. La suerte de tales disposiciones, en cuanto a su validez y constitucionalidad, no sería exitosa si se las impugnara judicialmente*” (Bidart Campos, G., *Tratado...*, Tomo I-A, pág. 711).

República, que obra en una función nacional, en representación de él, al efecto de cumplir una ley del Congreso sujetándose a las instrucciones que de aquél reciba. Su nombramiento no toma origen en disposición alguna 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, sino a aquellos que el poder nacional, en cuyo nombre funciona, le imponga. Cualquiera que fuese la extensión de facultades que el Presidente acordase al interventor en una provincia, ellas serían siempre ejercidas en nombre y por autoridad del gobierno federal, y no en nombre de la provincia”⁸³.

Por lo tanto, entendemos que el interventor tiene dos parámetros para el ejercicio de su cargo: a) Para todo aquello estrictamente relacionado con los fines de la intervención, que no pueden ser otros que los de normalizar la provincia, está sujeto únicamente a la constitución y a las leyes federales, pero no a las provinciales, porque justamente pueden haber sido la constitución o las leyes provinciales y su aplicación por los poderes constituidos locales, los que motivaron la intervención federal, por violación del principio republicano o del art. 5 CN. Esos actos del interventor estarán sujetos a la jurisdicción de los tribunales federales. b) Para los actos administrativos cotidianos, propios de la administración normal y habitual de la provincia, sí está sujeto a la constitución y a las leyes y reglamentos provinciales, por ejemplo: recaudación de rentas, pago de sueldos del

⁸³ Fallos 54:550

sector público, contratación de insumos para la administración o para las escuelas u hospitales, etc. Esos actos estarán sujetos a la jurisdicción de los tribunales locales. Las normas incluidas en las constituciones provinciales solo aplican a estos actos, pero no a los que son necesarios y conducentes a cumplir los fines de la intervención.

(iv) Varias constituciones locales se refieren a la revisión posterior de los actos del interventor, una vez concluida la intervención, y a la responsabilidad de los funcionarios de la intervención: Chubut, Jujuy, Neuquén y Tierra del Fuego. Estas normas, conforme a lo expresado más arriba, aplican a los actos que dicta el interventor para la administración normal y habitual de la provincia, que están sujetos a los tribunales locales.

(v) Solo dos de ellas se refieren a los efectos de la intervención federal sobre la autonomía de los municipios: a) Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (*“En los casos de intervención federal a la Provincia, ésta no reconoce la intervención automática a los gobiernos municipales o comunales, sino en tanto se encuentre justificada por la causa que motiva la primera debiendo ser ella fundada en cada caso por la ley federal respectiva”*). b) Tucumán: *“Será nula cualquier medida decretada por el interventor, que afecte o haga caducar los mandatos de las autoridades municipales electas, salvo que aquélla se encuentre debidamente fundada en la propia alteración del Régimen Municipal”*.

(vi) Es interesante el caso de las constituciones de La Rioja y Santiago del Estero en cuanto disponen que los emolumentos de los interventores y sus funcionarios no serán abonados por el erario provincial, lo cual consideramos ajustado a derecho, porque son funcionarios federales.

XII. La Intervención a los municipios por parte de las provincias

Así como el gobierno federal interviene en las provincias cuando se dan ciertas causas graves, las provincias (salvo la de Entre Ríos) se han arrogado en sus constituciones el derecho de intervenir en los municipios o comunas.

Sin embargo, esa afirmación, que parece expresar una simetría entre ambos regímenes, debe ser analizada con cuidado, porque son casos distintos: las provincias son anteriores al estado federal, concurren a su formación y delegaron en él la facultad de intervenir; en cambio los municipios (salvo algún caso aislado) no son anteriores a las provincias, ni delegaron en éstas el poder de intervenir, sino que fueron creados por las provincias, por mandato del art. 5 CN, y éstas se arrogaron *per se* el poder de intervenirlos. Por lo tanto, la intervención de un municipio por parte de una provincia es un acto que debe ser interpretado de forma más restrictiva aún que la intervención federal a una provincia, porque su base normativa es totalmente distinta y más débil que la consagrada en el art. 6 CN, en el cual quedó plasmada la voluntad expresa de los entes potencialmente intervenidos. A ese argumento se suma la aplicación

de los arts. 5 (que obliga a la provincia a asegurar su régimen municipal) y 123 CN (que consagra la autonomía municipal). Ello genera que podría darse el caso de que una intervención a un municipio, si es abusiva, genere a su vez una intervención federal a la provincia, porque ello podría implicar una violación de alguna de esas dos normas y la consiguiente alteración de la forma republicana de gobierno por parte de las autoridades provinciales.

También podría darse el caso que la Nación intervenga directamente en un municipio, como ocurrió con Rosario en 1862, según analizamos más arriba

Las constituciones subnacionales de nuestro país establecen las siguientes normas al respecto:

a) Ciudad de Buenos Aires

A su vez, el art. 82 inciso 3, da competencia a la legislatura para que, Con la mayoría de los dos tercios del total de sus miembros: “Interviene las Comunas cuando existiere causa grave; el plazo de intervención no puede superar en ningún caso los noventa días.”

b) Córdoba

Art. 104: “Corresponde a la Legislatura Provincial... 12. Disponer, con los dos tercios de la totalidad de los miembros que componen la Legislatura, la intervención a las Municipalidades de acuerdo con esta Constitución”.

Art. 193: “En caso de acefalía total de los Municipios, la Legislatura, con los dos tercios de sus votos, declara la intervención, por un plazo no mayor de noventa días, y autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a designar un comisionado para que convoque a nuevas elecciones para completar el período. El Comisionado sólo tiene facultades para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos”.

c) Chaco

Art. 119: “Corresponde a la Cámara de Diputados... 9) Establecer el régimen de los municipios... y disponer sobre su intervención, con arreglo a lo previsto en esta Constitución”.

Art. 203: “Los municipios sólo podrán ser intervenidos en virtud de ley y por tiempo determinado, en caso de subversión del régimen municipal o de acefalía total y definitiva y al único fin de restablecer su funcionamiento o convocar a elecciones dentro de un plazo no mayor de sesenta días. Si la Cámara de Diputados se encontrara en receso, el Poder Ejecutivo podrá decretar la intervención ad-referéndum de lo que aquella resuelva, a cuyo efecto, y por el mismo decreto, deberá convocarla a sesiones extraordinarias. Durante el tiempo que dure la intervención el comisionado atenderá exclusivamente los servicios municipales ordinarios, con arreglo a las ordenanzas vigentes”.

d) Chubut:

Art. 243: “La Provincia puede intervenir los Municipios por ley, la que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, en los siguientes supuestos: En caso de acefalía. Cuando expresamente lo prevea la ley orgánica o la carta orgánica municipal. Promulgada la ley, el Poder Ejecutivo designa un interventor, quien convoca a elecciones para completar el período interrumpido por la acefalía y sus facultades son exclusivamente administrativas, para garantizar los servicios públicos y hacer cumplir las ordenanzas vigentes. En ningún caso las intervenciones pueden durar más de seis meses”.

f) Formosa

Art. 181: “La Provincia podrá intervenir la municipalidad por ley emanada de la Legislatura, sancionada por dos tercios de votos: 1. En caso de acefalía total, para asegurar la constitución de sus autoridades. 2. Para regularizar sus finanzas, cuando el municipio no cumpliera con sus empréstitos o los servicios públicos fundamentales”.

g) Jujuy

Art. 182: “1. Los municipios sólo pueden ser intervenidos por ley en los casos de grave alteración de su régimen de gobierno y por un plazo no mayor de seis meses. 2. La ley y que dispusiere la intervención deberá ser aprobada por el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura. Durante su receso, el Poder Ejecutivo en

acuerdo general de ministros podrá decretar la intervención, la que estará sujeta a la aprobación posterior de la Legislatura a quien deberá convocar a sesión extraordinaria en el mismo decreto de intervención.

3. La intervención sólo tendrá por objeto restablecer el normal funcionamiento de los órganos intervenidos y se limitará a atender los asuntos ordinarios, con arreglo a las ordenanzas y demás normas vigentes. Todos los nombramientos tendrán carácter provisorio y por el tiempo que dure la intervención. 4. El interventor deberá convocar a elecciones en el plazo de dos meses a partir de la toma de posesión de su cargo y los electos asumirán sus funciones dentro del plazo establecido en el apartado primero.

h) La Pampa

Art. 119: “En caso de acefalía o subversión del régimen municipal, el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Diputados, podrá intervenir el municipio por un término no mayor de ciento ochenta días a los efectos de restablecer su funcionamiento, debiendo convocar dentro de ese plazo a elecciones a fin de constituir nuevas autoridades. Si la Cámara de Diputados se hallare en receso, el Poder Ejecutivo podrá decretar la intervención, dándole cuenta oportunamente de la medida adoptada. Carecerán de validez todos los actos que realizare una Intervención Federal, salvo cuando tuvieren por objeto restablecer la autonomía municipal. Durante el tiempo de la intervención el Comisionado atenderá exclusivamente los servicios municipales ordinarios, con arreglo a las ordenanzas vigentes”.

i) La Rioja

Art. 105: “Corresponde a la cámara de diputados... Inciso 18.- Disponer con los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara la intervención de los municipios con arreglo a lo previsto en esta Constitución;

Art. 126: “El Gobernador es el representante legal del Estado provincial y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones... Inciso 12.- No podrá en ningún caso, bajo de pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo... (referidas a) la intervención a los municipios...”

Art. 174: “Los Municipios podrán ser intervenidos por ley aprobada con dos tercios de votos de los miembros de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos: 1.- Cuando existiere acefalía, para asegurar la constitución de sus autoridades. 2.- Cuando no cumplieren con los servicios de empréstitos o si de dos ejercicios sucesivos resultare déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera. 3.- Para normalizar la situación institucional. 4.- Cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica Municipal. La Intervención se dispondrá por el término que fije la ley, debiendo el Interventor atender exclusivamente los servicios ordinarios”.-

j) Mendoza

Art. 207: “En caso de acefalía de una municipalidad, el Poder Ejecutivo podrá intervenir al solo objeto de convocar a elecciones

dentro del término de 30 días a contar desde el momento en que la Municipalidad sea intervenida”.

k) Misiones

Art. 101: “Corresponde a la Cámara de Representantes... 23. declarar intervenidos a los organismos municipales en los casos autorizados por esta Constitución”.

Art. 168: “La Provincia sólo podrá intervenir los organismos municipales: 1. en caso de acefalía total, para asegurar la inmediata constitución de sus autoridades; 2. cuando no cumpliera con los servicios de empréstitos o si de tres ejercicios sucesivos, resultare un déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera; 3. para normalizar la situación institucional”.

Art. 169: “La intervención se hará en virtud de ley, por tiempo determinado, con fines a restablecer su normal funcionamiento y convocar a elecciones dentro de un plazo no mayor de sesenta días. Si la Cámara de Representantes se encontrare en receso, el Poder Ejecutivo podrá decretar la intervención, ad-referéndum de lo que ésta resuelva, a cuyo efecto, por el mismo decreto, deberá convocarla a sesiones extraordinarias. Durante el tiempo que dure la intervención, el comisionado atenderá exclusivamente los servicios municipales ordinarios, con arreglo a las ordenanzas vigentes”.

l) Neuquén

Art. 297: “La Provincia podrá intervenir el municipio, por ley emanada de la Legislatura: Para asegurar la inmediata constitución de sus autoridades en caso de acefalía total; Para normalizar la situación institucional en caso de subversión; Las intervenciones en ningún caso durarán más de noventa (90) días”.

Art. 298: “El comisionado atenderá exclusivamente los servicios municipales de urgencia, de acuerdo con las ordenanzas vigentes al momento de asumir el cargo. No podrá autorizar, prorrogar o modificar concesiones, disponer nuevas obras públicas ni tomar disposiciones con fuerza de ordenanza. Estas atribuciones quedan reservadas a las Municipalidades elegidas por el pueblo”.

m) Río Negro

Art. 225: “Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenir por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente

lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado a elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley”.

n) Salta

Art. 179: “La Provincia puede intervenir a alguno o a todos los Poderes Municipales en los siguientes casos: 1) Acefalía total, para asegurar la inmediata constitución de sus autoridades. 2) Para normalizar una situación de crisis o gravedad institucional. 3) Cuando no se cumpla con el pago de los servicios de empréstitos, si en más de un ejercicio resulta un déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera o no preste adecuadamente los servicios públicos locales. 4) Por las demás causales que prevea la Carta Orgánica Municipal y la Ley de Municipalidades. La Legislatura dispone la intervención de un Municipio, por plazo determinado, mediante ley aprobada por el voto de los dos tercios de los miembros presentes”.

o) Santa Cruz

Art. 147: “Las Municipalidades podrán ser intervenidas por ley: 1) Para asegurar la inmediata constitución de sus autoridades en caso de acefalía total. 2) Para regularizar sus finanzas en los siguientes casos: a) Cuando el Municipio no cumpliera con los servicios de empréstitos, o cuando de tres ejercicios sucesivos resultara un déficit susceptible de comprometer la estabilidad financiera. b) Cuando por actos u

omisiones se impida la fiscalización de los organismos de control de la legalidad del gasto y de las cuentas municipales”.

p) Santa Fe

Art. 108: “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 aquélla”.

q) San Juan

Art. 150 son atribuciones de la cámara de diputados: 29. Disponer con los dos tercios de los votos del cuerpo, la disolución de los Concejos Deliberantes municipales o la intervención de su Departamento Ejecutivo, cuando se hubieren producido graves conflictos de poderes entre ambos o se hubieren comprobado graves irregularidades en la gestión de los negocios públicos”.

Art. 189: “El Gobernador o quien ejerza el Poder Ejecutivo en su caso, tiene las siguientes atribuciones y deberes: ... 11 Puede intervenir los municipios por causas y en la forma que esta Constitución determina”

Art. 250: “El Poder Legislativo puede intervenir los municipios por las causales del ARTÍCULO 150°, Inciso 29. El Poder Ejecutivo sólo puede hacerlo en los siguientes casos: 1. Para asegurar la inmediata

constitución de sus autoridades en caso de acefalía total; 2. Para normalizar la situación en caso de subversión del orden institucional. La intervención sólo puede ordenarse por ley y por tiempo determinado”.

r) San Luis

Art. 279: “Las municipalidades pueden ser intervenidas por el Poder Ejecutivo de la Provincia en los siguientes casos: 1) Acefalía total de sus autoridades, para asegurar la inmediata constitución de éstas. 2) Grave desorden económico-financiero que se traduzca en la falta de pago de los servicios de la deuda pública y/o genere un déficit susceptible de comprometer la estabilidad financiera del municipio. En ambos, casos, la intervención debe ser dispuesta por ley con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura Provincial. Dicha ley indica la duración y da instrucciones precisas para cumplir el cometido de remover el impedimento de que se trata. En caso del inciso primero, el interventor designado por el Poder Ejecutivo debe llamar a elecciones para integrar las vacantes. Las elecciones deben realizarse dentro de un plazo de sesenta días, a contar de la fecha del decreto de intervención y se utiliza para las mismas el último padrón electoral aprobado. La intervención debe atender los servicios municipales, de conformidad con las ordenanzas vigentes”.

Art. 280: “En caso de receso de la Legislatura, el Poder Ejecutivo puede decretar la intervención ad-referendum de la misma,

convocándola en el mismo acto administrativo y a tal efecto, a sesiones extraordinarias.

s) **Santiago del Estero**

Art. 223: “Intervención. Los municipios y las comisiones municipales solo podrán ser intervenidos en caso de acefalía total o cuando no estuviere garantizada la forma republicana de gobierno, mediante ley sancionada por la Cámara de Diputados por el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros. Por las mismas causas y estando en receso la Legislatura, el Poder Ejecutivo podrá intervenir a los municipios y a las comisiones municipales. En el mismo decreto deberá convocar a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados. En el caso de intervención por decisión del Poder Ejecutivo, la Legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquella. El Interventor deberá reorganizar los poderes intervenidos dentro de los sesenta días hábiles de tomar posesión y convocar en igual término a elecciones. Durante el tiempo que dure la intervención, el Interventor atenderá los servicios municipales ordinarios con arreglo a las ordenanzas vigentes. Todos los nombramientos que se efectúen tendrán carácter transitorio”.

t) **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**

Art 105: “Son atribuciones de la legislatura... 10. Disponer la intervención a las municipalidades y comunas de acuerdo con esta Constitución”.

Art. 175: “La Provincia reconoce las siguientes competencias sólo a los municipios con autonomía institucional: 7 - Revisar los actos del interventor provincial, o federal en su caso, conforme con las cartas orgánicas y las ordenanzas municipales”.

Art. 185: “Los municipios y comunas sólo podrán ser intervenidos por ley fundada en: 1 - Acefalía. 2 - Desconocimiento manifiesto de la Constitución Provincial, las cartas orgánicas o la Ley Orgánica de Municipalidades y comunas por parte de la totalidad de sus autoridades. 3 - La existencia de conflictos entre sus órganos que comprometan gravemente la vigencia del principio de autoridad y las instituciones municipales. 4 - En las demás circunstancias previstas en las respectivas cartas orgánicas o en la Ley Orgánica de Municipalidades y comunas. Promulgada la Ley que, con excepción del caso de acefalía, requerirá el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Legislatura, el Poder Ejecutivo Provincial designará un interventor. Este convocará a elecciones que se llevarán a cabo dentro de un plazo no mayor de tres meses para completar el período interrumpido por la acefalía. El interventor continuará en el cargo hasta la asunción de las autoridades que resulten de las elecciones generales convocadas para cubrir las vacantes”.

Art. 186: “El interventor tiene facultades exclusivamente administrativas. Su función deberá circunscribirse a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos y hacer cumplir las ordenanzas vigentes a la fecha de su asunción, dentro de las prescripciones de la carta orgánica del municipio intervenido o de la

Ley Orgánica de municipalidades y comunas. Para ser designado interventor se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser intendente o autoridad ejecutiva superior en el municipio o comuna intervenidos.

u) Tucumán

Art. 67: “Corresponde al Poder Legislativo... 25º) Dictar la ley que disponga la intervención de un municipio o comuna rural”.

Art. 139: “Las municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones. Sus resoluciones, dentro de la esfera de sus atribuciones, no pueden ser revocadas por otras autoridades administrativas y se comunican a la Legislatura por vía del Poder Ejecutivo. En los casos de acefalía total o grave desorden institucional que ponga en riesgo la forma republicana de gobierno, los municipios podrán ser intervenidos mediante ley sancionada al efecto por el Poder Legislativo. La intervención tendrá como principal objetivo hacer cesar las causas que la motivaron, restableciendo el orden institucional y político en el municipio. En ningún caso, el plazo de la intervención podrá exceder los ciento ochenta días, debiendo convocarse al pueblo a elegir autoridades municipales para completar el resto del período. Todas las designaciones de funcionarios y personal, en cualquier categoría de revista que se efectuaran durante el mandato de la intervención, tendrán el carácter de provisorio y caducarán de pleno derecho al cesar la intervención municipal”.