



UNIVERSIDAD  
SIGLO 21

## **Trabajo Final de Graduación**

---

# **“Intervención Federal en la República Argentina: Rol del Poder Judicial de la Nación (1983 – 2014)”**

**Apellido y Nombre:** Barros Jorrat, Facundo

**N° de legajo:** VBAG38828

**Carrera:** Abogacía

## **RESUMEN**

En el presente Trabajo Final de Graduación (TFG) avanzaremos en el análisis de la Intervención Federal, que resulta una institución jurídica regulada en nuestra Constitución Nacional y que opera como un mecanismo de excepción al que puede recurrir el gobierno federal, para tomar posesión del poder en una provincia y temporariamente imponerle la autoridad suprema, siempre y cuando se dan las circunstancias que prevé específicamente nuestra Carta Magna.

El objetivo central que se ha definido consiste en un pormenorizado análisis sobre el rol que el Poder Judicial de la Nación, específicamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha desempeñado en relación a la temática de la intervención federal en el período comprendido entre 1983 y 2014.

Llevar adelante este análisis no resulta una cuestión menor, sino que, por el contrario, su relevancia es fundamental porque al ser considerada la declaración de intervención federal una cuestión de naturaleza política y no judicial queda fuera de la órbita de actuación de los tribunales. Sin embargo, aún hay un debate vigente a nivel doctrinario, en tanto no es uniforme el criterio en relación a la posibilidad de revisión judicial de esta decisión y de la actuación del interventor y las consecuencias que de ello se deriven.

Actualmente se sostiene una discusión doctrinaria que se centra, entre otros aspectos, en lo que refiere a los alcances y límites de la prohibición de revisión judicial de estas cuestiones.

El desafío que se ha planteado para esta investigación consiste, fundamentalmente, en revisar cuáles son las diferentes posturas doctrinarias y jurisprudenciales que se han desarrollado en relación a la temática de la intervención federal en el período señalado, compartiendo además, una posición crítica en relación a ello.

**PALABRAS CLAVE:** intervención federal – cuestión judicial – cuestión política – accionar del interventor – autonomía provincial

## **ABSTRACT**

In this paper we will advance in the analysis of federal intervention, which is a legal institution regulated in our Constitution and operates as a mechanism that can use exception to the federal government to take over the power in a province and temporarily impose supreme authority, provided that circumstances exist which specifically provides our Constitution.

The main objective has been defined in the present investigation it consists of a detailed analysis of the role that the Judicial Power of the Nation, specifically the Supreme Court of Justice of the Nation, has played in relation to the subject of intervention Federal in the period between 1983 and 2014.

Conduct this analysis is not a minor issue, but, on the contrary, their relevance is to be considered essential because the declaration of federal intervention a matter of policy and not actionable nature falls outside the orbit of action of the courts. However, there is still an ongoing discussion on doctrinal level, while not uniform criteria in relation to the possibility of judicial review of this decision and the actions of the controller and the consequences resulting there from.

A doctrinal discussion focuses, among other things, as regards the scope and limits of the prohibition of judicial review of these issues are currently held.

The challenge has been raised for this research is mainly to review what the different doctrinal and jurisprudential stances that have been developed in relation to the issue of federal intervention in the period indicated, plus sharing, a critical position in relation to it.

**KEY WORDS:** federal intervention - actionable issue - political issue - operate Auditor - provincial autonomy

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I: Intervención Federal</b>	<b>13</b>
1.1 Análisis de la medida de Intervención Federal	14
1.1.1 Concepto	14
1.1.2 Naturaleza Jurídica del Acto	18
1.1.2.1 Contenido Judicial de los actos políticos	21
1.1.3 Características y elementos constitutivos	24
1.1.4 Antecedentes de la figura	25
<b>CAPÍTULO 2: Ingeniería jurídica y política de la Intervención Federal</b>	<b>28</b>
2.1 Causas de la Intervención Federal	29
2.2 Tipos de Intervención Federal	31
2.3 Mecanismos constitucionales	32
2.4 Regulación de la Intervención Federal	33
<b>CAPÍTULO 3: Rol del Poder Judicial de la Nación y otros tribunales</b>	<b>37</b>
3.1 Análisis del rol del Poder Judicial de la Nación en el proceso de Intervención Federal	38
3.1.1 Facultades y atribuciones del PJN	39

3.1.2 Revisión histórica del desempeño del PJN en las intervenciones provinciales (1983-2014).	41
3.2 Poder Judicial Provincial	48
3.2.1 Facultades, atribuciones y actuaciones	50
<b>CAPÍTULO 4: Derecho comparado</b>	<b>53</b>
4.1 Antecedentes	54
4.2 Análisis de medidas equivalente en el derecho comparado	56
<b>Conclusión</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>64</b>
<b>Anexos</b>	<b>71</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente TFG se propone analizar el rol del Poder Judicial de la Nación en la medida extraordinaria de Intervención Federal, durante el período comprendido entre los años 1983-2014, en la República Argentina.

La Intervención Federal constituye una medida extraordinaria del Gobierno de la Nación por la que impone temporariamente su poder supremo en una provincia, sin embargo esta medida no debiera tomarse arbitrariamente, sino que tiene una serie de requisitos de admisibilidad que consagra nuestra Carta Magna.

Para que esto suceda es necesario que se estén produciendo algunas de las causales expresadas en el artículo 6 de la Constitución Nacional que establece:

“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 provinciales para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia. (Artículo 6, Constitución Nacional)”

En la reforma de la Constitución Argentina del año 1860 se modificó dicho artículo, y en la reforma del 1994 se introdujeron dos incisos, uno en el artículo 75 inc. 31, que establece expresamente que la Intervención Federal es competencia del Congreso, no obstante, autoriza al Poder Ejecutivo a decretarla durante el receso del Congreso, pudiendo éste aprobarla o revocarla.

Situación que, como analizaremos oportunamente, no resulta menor, dado que esto propone mayores garantías y un marco de mayor rigurosidad para evitar decisiones que pudieran resultar arbitrarias o demasiado riesgosas si sólo dependieran de la autoridad del Poder Ejecutivo, sin otro poder que lo controle y lo determine, más aún teniendo en cuenta que, como se planteará en las próximas páginas, se ha sostenido mayoritariamente que la declaración de la intervención federal es una cuestión política no judicializable, dado que no sería, en principio, susceptible de revisión por parte de los magistrados.

Dicha regulación, la del artículo 6 y la del artículo 75 inc. 31 fue complementada con el artículo 90 inc. 20, que autoriza al Presidente a decretar por sí solo la Intervención Federal cuando el Congreso está en receso obligándolo a convocarlo simultáneamente.

En adhesión, se destacan dos fallos claves para la problemática que este trabajo busca indagar entre otros, dos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en primer lugar, el fallo “J.M. Cullen c/Baldomero Llerana”<sup>1</sup> del año 1893 y el “Caso Zavalía”<sup>2</sup> del año 2004.

El primero sienta el precedente que los actos políticos, tales como la medida de Intervención Federal, no son de carácter judicial, cuestión controvertida que analizaremos en el presente trabajo y veremos su pertinencia o no.

En el segundo caso, se establecen los límites al Gobierno nacional, representado en la figura del interventor federal, aclarando que dicho agente tiene las facultades del poder central, pero no aquellas que no han sido delegadas por las provincias, lo que se encuentra en consonancia con el sistema federal.

Desde el año 1983, con el regreso de la democracia se han dictado cinco intervenciones federales, a las provincias de: Tucumán (1989), Catamarca (1991), Santiago del Estero (1993 y 2005) y Corrientes (1999). Tales intervenciones fueron dispuestas por el Poder Ejecutivo de la Nación e involucraron a dos de los tres órganos de poder del Estado, Poder Ejecutivo, Presidente de la Nación, y al Poder Legislativo, Congreso de la Nación.

En contraposición, el órgano del Poder Judicial no ha participado, lo cual constituye, al menos, un interrogante a responder, si se tiene en cuenta, como se ha manifestado anteriormente, que con esta garantía federal se busca garantizar la forma republicana de gobierno, es decir la división de poderes.

Para dar respuesta al objetivo general planteado, se analizan las facultades y atribuciones del Poder Judicial de la Nación en las diferentes etapas - decisión y disposición - del proceso de Intervención Federal; sumado al estudio del desempeño que tuvo dicho órgano en las intervenciones federales en la Argentina durante el período de tiempo 1983-2014.

Además, también se procederá al análisis de la ingeniería política y jurídica que es utilizada para tomar esta medida extraordinaria; y finalmente desde el Derecho comparado,

---

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 1893 - Cullen, Joaquín M. c/ Llerena, Baldomero

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 2004 - . Zavalía, José L. c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo (21/09/2004 - Fallos: 327:3852)

se compara el rol del Poder Judicial de la Nación con el de otros países en relación a esta temática.

En alusión a la estructura del Trabajo, se organiza en cuatro capítulos, el primero de ellos versa sobre los aspectos formales y generales de la medida de Intervención Federal, detallando su naturaleza jurídica, características y elementos constitutivos. En el segundo capítulo, se aborda la ingeniería jurídica y política necesaria en la Intervención Federal, especificando sus causas, mecanismos, regulación y tipos.

En el tercero se avoca específicamente en el rol del Poder Judicial de la Nación en el proceso de Intervención Federal, allí se realiza una revisión histórica del desempeño del mismo y se establecen las facultades y atribuciones con las que cuenta. Por último, en el cuarto capítulo, referente al Derecho comparado, se busca ampliar y enriquecer el análisis a través del estudio de antecedentes de la medida en otros países, estableciendo cuál es la voz jurídica que predomina en el Derecho Internacional sobre este tema tan sensible para los conceptos de soberanía, federalismo y autonomía. Finalmente, en las conclusiones se plasman los argumentos y definiciones que responden, desde la óptica jurídica, a la problemática inicial.

En cuanto al problema de investigación que hemos definido para el presente trabajo, es posible sintetizarlo en la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el rol del Poder Judicial de la Nación en la aplicación de la medida extraordinaria de la Intervención Federal en la República Argentina, en el período comprendido entre los años 1983 y 2014?

En relación a la metodología, el presente trabajo se enmarca en un tipo de estudio *descriptivo*, los cuales buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren (Sampieri, Collado y Baptista; 2003). En consonancia, dicho tipo de estudio será utilizado para plasmar el rol que ha tenido el Poder Judicial de Nación en la medida de Intervención Federal durante el período de tiempo comprendido entre 1983 y 2014.

Continuando en el análisis metodológico cabe señalar que se combinará con un estudio de tipo *explicativo*, el cual está dirigido a responder por las causas de los eventos y

fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables (Sampieri Et. Al.; 2003).

Esta investigación se realizará para analizar, desarrollar y comprender las implicancias que ha tenido el accionar del Poder Judicial de la Nación durante la decisión, ejecución y finalización de dicha medida extraordinaria.

Al analizar la estrategia metodológica que se utilizará, afirmamos que la misma, será de tipo *cualitativa*, la cual se define como “un tipo de investigación que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación...el grueso del análisis es interpretativo” (Strauss y Corbin, 2002, p. 12). De esta forma, luego del análisis de las leyes, fallos y doctrina sobre la aplicación de la medida de Intervención Federal durante el período seleccionado, se podrá interpretar y arribar a conclusiones sobre el rol desempeñado por el Poder Judicial de la Nación.

La investigación cualitativa da profundidad a los datos, la dispersión, la riqueza interpretativa, la contextualización del ambiente o entorno, los detalles y las experiencias únicas. También aporta un punto de vista "fresco, natural y holístico" de los fenómenos, así como flexibilidad (Sampieri Et. Al.; 2003).

Finalmente, cuando se hace referencia al proceso no matemático de interpretación, realizado con el propósito de descubrir conceptos y relaciones en los datos brutos, se deduce el tipo de diseño que seguirá este trabajo, se trata de un diseño emergente y flexible, que se irá desarrollando a medida que se avanza con el análisis del andamiaje jurídico que rodea a la medida de la Intervención Federal. Reservándose el derecho a modificar, alterar y cambiar los pasos de la investigación a medida que ésta avanza, en forma contraria a la investigación cuantitativa que sigue etapas estancas, no pudiendo pasar de una a otra sin finalizar la anterior. Por lo tanto, lo distintivo de este tipo de investigaciones cualitativas, radica en su capacidad, no solo de generar teoría, sino también de fundamentarla en los datos.

Es importante tener presente que el período seleccionado, comprendido entre 1983 y 2014 ha sido determinado considerando como fecha de inicio el regreso a la democracia en 1983 y el año 2014, como fecha límite para poder analizar los fallos que hayan tenido lugar hasta el año pasado.

En cuanto a las fuentes, podemos mencionar que: luego de un arduo trabajo de buceo e indagación sobre la legislación, doctrina y jurisprudencia sobre la temática elegida, se pudo llegar a realizar una discriminación entre las fuentes que se utilizarán para brindar científicidad y soporte técnico-jurídico al problema de investigación que se pretende resolver.

Además, en relación a la clasificación, entre las fuentes primarias, que son aquellas que contienen información original que no han sido atravesadas por ningún tipo de análisis. Para este trabajo, se identifican dentro de esta categoría a la estructura jurídica del Derecho Constitucional argentino, Constitución Nacional Argentina, Tratados Internacionales, Constituciones Provinciales y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En relación a las fuentes secundarias son las que se encuentran plasmadas en las valoraciones, interpretaciones, síntesis y conceptualizaciones por parte de los juristas y doctrinarios del derecho sobre las fuentes primarias. Entre otros, destacamos los trabajos realizados por Bidart Campos, 2006; Sommariva, 1929; Zuccherino, 1991.

Por último, al referirnos a las fuentes terciarias o de referencias generales, son todos aquellos trabajos tales como papers, publicaciones sobre el tema, que nos permiten extraer información y análisis de autores que han versados sobre la temática. Algunas fuentes terciarias que se utilizarán y que presentamos como ejemplo, son los trabajos de Becerra Ferrer, 1965; Cassagne, 2004; Gil Domínguez, 2014; Haro, 1994; Sessin, 2014.

Haciendo mención a las técnicas de recolección y análisis de datos, se utilizarán las relacionadas con el tipo de estudio cualitativo, que este trabajo seguirá. La de análisis documental para el análisis de la legislación y jurisprudencia citada; la de análisis de contenido, se enfocará en la doctrina (papers, publicaciones, artículos de revista) que versen sobre el tema a abordar; y la técnica de estudio de casos será utilizado para el análisis de las intervenciones federales que se han sucedido a cuatros provincias argentinas durante el periodo seleccionado, indagando y describiendo puntualmente sobre el rol que el Poder Judicial de la Nación ha tenido en cada una de ellas.

En relación a la delimitación temporal y el nivel de análisis propuesto para este trabajo, se ha decidido iniciar el corte temporal de este trabajo en 1983, año en el cual retorna la democracia a la República Argentina, poniendo en plena vigencia el artículo primero de la

Constitución Nacional, que establece la forma representativa, republicana y federal de Gobierno. Sumado al restablecimiento y goce de las garantías y derechos individuales de los ciudadanos.

Es importante tener presente que, con la reforma constitucional de 1994, se produce un cambio en el sistema jurídico argentino donde la Convención Constituyente agrega dos incisos, uno en el artículo 75, inciso 31. Que establece expresamente que la Intervención Federal es competencia del Congreso, no obstante, autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a decretarla durante el receso del Congreso, pudiendo este aprobarla o revocarla.

El segundo inciso introducido en el artículo 90, es el inc. 20, que autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a decretar por sí solo la Intervención Federal cuando el Congreso está en receso, obligándolo a convocarlo simultáneamente.

De 1983 al 2014, se han producido en la República Argentina cinco intervenciones a cuatro provincias dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional, e involucraron a dos de los tres órganos de poder del Estado, Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. En contraposición, el órgano del Poder Judicial no ha participado, lo cual constituye una laguna o interrogante a responder.

En síntesis, estos tres hechos, regreso de la democracia, reforma constitucional e intervenciones producidas, son aquellos sobre los cuales se fundamenta la delimitación temporal y analítica del presente trabajo y que nos permitirán cumplir los objetivos que se han delineado.

Reiteramos que el objetivo definido para el presente trabajo de investigación, consiste en analizar el rol que el Poder Judicial de la Nación, encabezado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha desempeñado en relación a la revisión por parte los magistrados de las intervenciones federales ocurridas entre 1983 y 2014 en Argentina.

## **CAPÍTULO I**

---

### **Análisis general de la Intervención Federal**

## **CAPÍTULO I: Análisis general de la Intervención Federal**

Para comenzar con el desarrollo del presente trabajo, avanzaremos en este primer capítulo en el estudio de la Intervención Federal y sus caracteres distintivos, aquellos aspectos fundamentales que permiten identificar esta medida y distinguirla de otras.

Asimismo, será fundamental poder revisar los aspectos que se vinculan a los antecedentes de la figura y especialmente la naturaleza jurídica de este instituto, que pone en jaque el rol del poder judicial, en tanto si, como lo sostiene la doctrina mayoritaria; que es una cuestión política no judicial, queda exenta de la autoridad de los magistrados, con todas las consecuencias que ello implica.

### **1.1 Análisis de la medida de Intervención Federal**

En esta instancia, podemos afirmar que este primer capítulo, será más bien descriptivo, en cuanto a la presentación de la temática de la intervención judicial, como una medida de suma relevancia y frecuente aplicación en nuestro país que se configura con rasgos interesantes que conviene analizar detenidamente y que iremos estudiando de manera progresiva para acercarnos a los objetivos que se han planteado en el presente trabajo y poder completar, de ese modo, el estudio de la figura.

#### **1.1.1 Concepto**

Antes de precisar más detalles y características, sobre la Intervención Federal y los debates que se plantean en torno a esta figura, analizaremos en primer lugar las diferentes definiciones que se han elaborado, fundamentalmente a nivel doctrinario y que permiten vislumbrar, también algunos de los rasgos que la definen y permiten distinguirla de otros institutos jurídicos similares.

Colautti apelando al origen etimológico afirma que “es útil recordar que el verbo intervenir tiene su raíz etimológica en los vocablos tainos *inter* y *venire*. Es decir ‘venir entre’.” Luego agrega que según el diccionario de la Real Academia es “tomar parte en un asunto // interponer uno su autoridad // mediar” (Colautti, 2011, p. 1)

Bidart Campos la define asociada a la garantía federal que está consagrada en el artículo 5 de la Constitución Nacional y expone en una aclaración que resulta clarificadora:

La garantía federal significa que el estado federal asegura, proteger y vigila la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias, dentro de la unidad coherente de la federación a que pertenecen. La propia intervención federal es el recurso extremo y el remedio tal vez más duro que se depara como garantía federal. (Bidart Campos, 2006, p. 460)

Resulta de vital importancia tener presente la garantía, con tanta relevancia que podemos afirmar que no es posible avanzar en el análisis de la intervención, sin conocer en qué consiste la garantía. El artículo quinto de nuestra Carta Magna dispone en relación a ello que:

Artículo 5º.- 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. (Artículo 5, Constitución Nacional)

Al analizar esta garantía federal, Bidart Campos plantea que la misma será otorgada por el gobierno federal, siempre y cuando se cumplan las condiciones indicadas, por lo que no es aplicable si las provincias no respetan los requisitos que la Carta Magna determina y que debe ser respetado por todas las provincias.

Sagüés, destacado jurista en materia constitucional también, ha hecho referencia a cómo funciona la garantía y sostiene que consiste en una expectativa de mínima y ciertos deberes de actuación.

Otros juristas sostienen, reafirmando esta vinculación directa con la garantía federal, que “la doctrina constitucional argentina se ha esmerado en destacar que el art. 6 de la Constitución que instituye la Intervención Federal es un complemento de la garantía prevista en el artículo 5to. Con relación a la autonomía provincial.” (Ildarraz, Viale & Zarza Mensaque, 2001, p. 217)

Por esta vinculación directa entre lo establecido en estos dos artículos y las dos figuras que van asociadas, es que Guillermo Sánchez tomando casi literalmente los preceptos de los artículos 5 y 6 de nuestra Carta Magna la conceptualiza como un “remedio

institucional para asegurar a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el goce de sus instituciones. Los principios de constituir la unión nacional, consolidar la paz interior y proveer a la defensa común son inspiradores de esta norma.” (Sánchez, 2012, p. 1)

Sin embargo y pese a que coincide en los elementos esenciales, García Lema se anima a una construcción propia y crea una definición personal de la intervención federal y la conceptualiza como:

una de las posibilidades que tiene el Congreso para garantizar la forma republicana de gobierno, asegurando la efectividad de los fallos del Más Alto Tribunal; como también acudir a otras soluciones políticas, si se las considera más adecuadas para cumplir ese fin. (García Lema, s/d, p. 6)

El blog de Fallos de la Corte Suprema de Justicia, al tomar las palabras del Dr. Zavalía, en el fallo que analizaremos pormenorizadamente luego por ser uno de los fallos más relevantes en la materia, define a esta institución como:

Un remedio extraordinario que tiene como propósito garantizar a las provincias su desenvolvimiento bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Ley Fundamental, y resguardarle su facultad de darse sus propias instituciones y regirse por ellas, según la previsión contenida en el artículo 122. (Fallos CSN, 2005, p. 6)

No son pocos los autores individuales o colectivos que no se conforman con las definiciones existentes y que han desarrollado las propias, tal como lo hemos señalado previamente y como lo ha hecho la Universidad Nacional del Litoral que presentó el siguiente concepto:

es un instituto previsto en el artículo 6 de la constitución nacional donde el gobierno federal ayuda a las provincias enviando una persona, interventor federal, para que reemplace o reorganice a algunas de los poderes provinciales, pero su actuación no suprime la autonomía de la provincia, ya que debe actuar representando la constitución y las leyes provinciales. (Universidad Nacional del Litoral, 2007, p. 19)

En otro blog, denominado “Todo sobre la Corte” definen a la intervención federal como “una medida de tipo extraordinaria, reconocida al gobierno nacional sólo ante las circunstancias específicas contempladas, lo cual determina el carácter restrictivo del criterio hermenéutico a emplear.” (Todo sobre la Corte, 2015, p. 3)

Analizar las definiciones resulta fundamental para tener presente las diferentes posiciones que pueden darse sobre un mismo tema. Al referirse a la intervención federal Oscar Defelippe sostiene que:

Es un instrumento de excepción y de emergencia, atribuido al gobierno nacional sobre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya finalidad es el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Nacional; de los Tratados de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad; de las leyes federales; y de las instituciones políticas provinciales. (Defelippe, 2015, p. 79)

En el Fallo D. de V., C c/Provincia de Corrientes el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes sostuvo que “la intervención es una medida del gobierno federal de origen constitucional, de orden netamente político y, por consiguiente de exclusiva incumbencia de las instancias legislativa y ejecutiva del poder central y reservada a su prudencia y responsabilidad”<sup>3</sup>

Pero definir no sólo es dar un concepto, también es posible presentar aquellos rasgos esenciales y distintivos que caracterizan a la figura que se define, esto es lo que hace la Universidad Nacional del Litoral cuando la define como:

Un acto a través del cual, el gobierno federal protege la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias ante situaciones anormales que ellas no pueden resolver por sí mismas (para garantizar la forma republicana, o para repeler invasiones exteriores, o para sostener o restablecer a las autoridades provinciales en caso de decisión, o para sostener o restablecer a las autoridades provinciales en caso de invasión de otra provincia) ya sea la intervención a pedido de la provincia afectada o por propia iniciativa del gobierno federal. (Universidad Nacional del Litoral, 2007, p. 19)

Haber compartido estas definiciones nos permite vislumbrar las diferencias que cada uno de los autores identifica y señala como distintivas de este instituto de la intervención federal., como así también identificar aquellos rasgos que todos señalan como distintivos y que, presumiblemente son los esenciales de la figura,

Recordamos que definir con precisión un término no resulta una cuestión menor, en tanto es la primer limitación en la aplicación del instituto, los efectos, los requisitos y el alcance. Por eso, hemos expuesto estos concepto que si bien presentan pequeñas diferencias,

---

<sup>3</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes - 03/02/2000 – D. de V., C. c. Provincia de Corrientes – Litoral 2000, 1066 – AR/JUR/430/2000

a grandes rasgos todas comparten los elementos esenciales de la figura que son los más relevantes.

Señalamos a modo de conclusión y aporte personal que la intervención federal podría ser definida como una medida dispuesta por el gobierno de la nación para designar a un funcionario que lleve adelante en la provincia aquellas acciones que permitan restablecer las prácticas democráticas y republicanas que nuestra Carta Magna exige a los gobiernos provinciales.

### **1.1.2 Naturaleza Jurídica del Acto**

Luego de haber analizado el concepto, estudiaremos en este segundo apartado la naturaleza jurídica de la intervención federal, en tanto analizar este aspecto resulta fundamental para delimitar alcances, consecuencias, implicancias y hasta la posibilidad o no de alguna participación judicial.

Al referirnos a la naturaleza jurídica, hacemos mención a la configuración y los aspectos definitorios de la figura que hacen a su esencia; lo que resultará determinante en las consecuencias y en la posibilidad de someter dichos actor al análisis de los magistrados.

Ramírez Braschi, al citar las expresiones del Fallo Cullen, que analizaremos en los próximos capítulos, sostiene que “es una cuestión política ajena al poder judicial, por lo que éste no toma parte ni juzga respecto a la cuestión.” (Ramírez Braschi, 2012, p. 5)

También se efectúa una reseña de fallos sobre la intervención federal en VLex y sostiene citando al fallo “Cullen” que “la intervención federal es un acto político no susceptible de apreciación judicial.” Sánchez, también refiere a la jurisprudencia de la Corte para clarificar la naturaleza jurídica de la intervención federal y afirma que “tiene propósitos y objetivos esencialmente políticos.” (Sánchez, 2012, p. 2)

Hidalgo afirma que “la Constitución no previó soluciones judiciales para tales conflictos” haciendo referencia a aquellas situaciones que resultan violatorias de los requisitos para que opere la garantía federal del artículo 5 de la Carta Magna, y continúa “sino políticas, y para ello el remedio es la intervención.” (Hidalgo, 2005, p.7)

Queda así evidenciado, que la Constitución previó supuestos en que los ordenamientos provinciales no respeten las líneas definidas por la Carta Magna, sin embargo, la sanción no viene de mano de la actuación de los juzgados, sino a través del instituto de la intervención federal, que es de naturaleza política. Bidart Campos lo expresa con absoluta sencillez “el acto de intervención, cualquiera sea el órgano que lo emita, es siempre de naturaleza política.” (Bidart Campos, 2006, p. 465)

En el fallo D. de V., C. c/Provincia de Corrientes el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes sostuvo que “en el sistema constitucional de la Nación el Poder Judicial carece de competencia para abocarse al conocimiento de las cuestiones políticas, cuya naturaleza es por completo ajena a la esencia de la función jurisdiccional” Y luego afirman para explicar el fundamento que “esto es una consecuencia básica del principio de la división de los poderes – columna vertebral del esquema institucional argentino.”<sup>4</sup>

Otro autor que también analiza la situación y plantea un estudio del panorama completo es Defelippe que sostiene:

Una vieja y reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema puntualiza que la intervención federal en las provincias es un acto político por naturaleza, y su verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación y sus decisiones no pueden ser controvertidas por la justicia. (Defelippe, 2015, p. 87)

Luego agrega para explicar el mecanismo de funcionamiento que “la declaración de intervención federal de una provincia es un acto político no judicialable.” Cita luego algunos fallos en que la Corte ha sostenido este criterio Cullen, Orfila, Cía. Azucarera Tucumana y Azucarera Concepción. (Defelippe, 2015, p. 87)

Además, otros destacados juristas entre los que se destaca Ildarraz, afirman que “el acto declarativo de intervención federal que es de naturaleza política, está exento de control judicial de constitucionalidad” y agregan que hay amplios sectores de la doctrina que se oponen a este criterio. (Ildarraz, Viale & Zarza Mensaque, 2001, p. 219)

Finalmente, Defelippe agrega dejando abierta una posibilidad de revisión “Salvo gravísima arbitrariedad, la decisión política de intervenir a las provincias no es revisable judicialmente.” (Defelippe, 2015, p. 87)

---

<sup>4</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes - 03/02/2000 – D. de V., C. c. Provincia de Corrientes – Litoral 2000, 1066 – AR/JUR/430/2000

Serrafero en un extenso análisis que realiza sobre la figura de la intervención federal, al referirse a la cuestión política, sostiene que

La intervención es del resorte de los poderes políticos y sus decisiones al respecto no pueden ser controvertidas por el departamento judicial, no pueden contestarse las facultades de aquellos para decidir tanto sobre el fondo, como sobre la forma de sus deliberaciones; así cuando se dicta la ley, como cuando se resuelve todo asunto comprendido en sus atribuciones constitucionales. (Serrafero, 2008, p. 23)

Tal como se ha expresado en estas citas reseñadas, el criterio determinado por la Corte es claro y no da lugar a interpretaciones disímiles, en tanto la decisión de la intervención federal de una provincia es un acto esencialmente político, que no puede ser sometido a control judicial.

Esto pone en evidencia que, pese a algunos criterios diferentes de construcción, fundamentalmente doctrinaria, sobre todo en relación a la posibilidad de revisión judicial; la naturaleza jurídica de la intervención judicial, o al menos de la decisión de llevarla a cabo, es la de un acto esencialmente político.

Para sintetizar nuestra posición en relación a la naturaleza jurídica, queremos dejar asentados dos aspectos fundamentales, por un lado que es una figura consagrada en el artículo 6 de la Constitución Nacional, por lo que tiene jerarquía constitucional; y por otro lado, que es considerada un acto político, y por consiguiente no es susceptible de revisión judicial. Esto significa que la posibilidad de actuación del Poder Judicial se encuentra notoriamente reducida.

#### **1.1.2.1 Contenido judicial de los actos políticos**

Al referirnos a la naturaleza de la intervención federal, afirmamos que la misma corresponde a la de los actos políticos que, por definición, no son revisables judicialmente. Sin embargo, esto no significa que todos los actos que a partir de la intervención federal se realicen estén exentos de cualquier tipo de control judicial, sino que la decisión de intervenir y gran parte de las acciones que lleve adelante el interventor, están fuera de la órbita de actuación de los juzgados.

Por eso la regla de que los actos políticos no pueden ser sometidos a control judicial, es una premisa general y válida, pero que, en pos de la defensa de los derechos, tiene ciertas excepciones que analizaremos brevemente en este apartado.

A manera introductoria sobre la variedad de opiniones que se plantean en relación a esta temática, queremos señalar que hay autores tales como A.M.M.R.R.C. que plantean que:

El problema de las cuestiones políticas no justiciables se encuentra abierto a debate tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y que ha concitado la permanente atención de los estudiosos del derecho y de los tribunales de justicia nacionales y extranjeros. (A.M.M.R.R.C., 2004, p. 1)

Citando a Cassagne, nos referiremos en primer término a aquello que entendemos por revisión judicial de las cuestiones políticas y cuál es la manera de instrumentarlo

Se hace fundamentalmente a través del control de constitucionalidad, procura proteger los derechos de las personas contra la omnipotencia de los poderes legislativo y ejecutivo, cuyas actividades, influidas muchas veces por concepciones sociales transformadoras, pueden afectar la estructura y fines de la Constitución. (Cassagne, 2004, p. 2)

Al analizar algunos fallos Losa sostiene que “los actos de la ‘intervención federal’ en el sentido que se han tratado, son políticos y no judiciales.” Más tarde sostiene que “un acto político es también un acto jurídico y por ende sujeto a control judicial cuando se aparta de los carriles propios que imponen las constituciones y los tratados internacionales.” (Losa, 2006, p. 3)

Bidart Campos, pese a sostener el criterio contrario al de la jurisprudencia de la Corte, en tanto sostiene, en posición que compartimos que “la decisión (de intervenir una provincia) debe quedar (...) sujeta a revisión judicial de constitucionalidad si concurre causa judicial donde se impugna la intervención” (Bidart Campos, 2006, p. 465)

Haciendo su aporte al respecto, Ildarraz y otros afirman citando al amplio grupo de juristas que se oponen al criterio de la Corte que “las decisiones políticas no son justiciables en tanto y cuanto se hayan adoptado en cumplimiento de la Constitución; pero si por el contrario, las mismas hubieran violado alguna cláusula constitucional, correspondería la intervención del Poder Judicial” (Ildarraz, Viale & Zarza Mensaque, 2001, p. 220)

Luego, Bidart Campos al explicar cuáles actos podrían y cuáles no ser objeto de revisión judicial afirma que:

Su no judiciabilidad queda referida y circunscripta, en la jurisprudencia de la Corte, a las causas o los motivos que se han invocado para fundar la intervención, pero que son y deber ser judiciales las cuestiones referentes a la competencia del órgano federal que puede intervenir. (Bidart Campos, 2006, p. 465)

Defelippe también distingue qué actos serán justiciables y cuáles no y plantea: “si la intervención se dispone en violación a las reglas de la competencia para decidirla o por causales ajenas a las previstas en la Constitución, el acto declarativo es justiciable.” Y como ejemplo sostiene “si en la provincia no hubo violación a la forma republicana, la justicia debe intervenir para impedir extralimitaciones en el ejercicio del poder federal.” (Defelippe, 2015, p. 87)

También es posible afirmar, sobre otros aspectos que ha suscitado algunos debates si los actos del interventor son o no justiciables, Defelippe sostiene que “son controlables judicialmente los actos del interventor que excedan el soporte normativo de la intervención o incumplan la Constitución Nacional y las leyes federales, o afecten derechos constitucionales.” (Defelippe, 2015, p. 87)

Hidalgo, entendiendo con buenos argumentos que la posición de la Corte en tanto la intervención federal es una cuestión política no judicial afirma que admitir lo contrario abriría un sin número de juicios y sostiene “colocar en cada ciudadano la posibilidad de discutir las atribuciones de un interventor ante los tribunales implicaría la posibilidad de someter a la provincia a miles de pleitos por igual tema.” Y concluye que “por ello era decisivo que la Corte explicara con precisión cuándo un acto del interventor es federal y cuándo es local” (Hidalgo, 2005, p. 8)

Al referirse a esta cuestión y considerar que es una regla de interpretación general, Sagüés sostuvo que “los actos de gobierno de la intervención es probable que también caigan en el catálogo de las ‘cuestiones políticas no justiciables’.” Pero no se queda en ese único planteo y afirmó complementariamente que “ha dicho la Corte Suprema que los actos del interventor como gobernador o como legislador, administrativos o no, son judiciales del modo en que pueden serlo los de esas autoridades provinciales.” (Sagüés, 2003, p.58)

Con el mismo criterio lo plantea Sánchez que sostiene “los actos ejecutados por el interventor y por los funcionarios de la intervención sí son justiciables.” Y agrega al referirse a la validez que “los actos que su representante (el interventor federal) ejecutare en el desempeño de sus funciones, serán válidos para la Provincia, si hubieran sido realizados de acuerdo con esta constitución y las leyes provinciales.” (Sánchez, 2012, p. 2)

Adicionalmente y de manera más genérica, no específicamente sobre la intervención federal pero sí sobre las cuestiones políticas en general y su posibilidad de ser revisadas judicialmente, Cassagne sostiene:

La postura de inhibición judicial está circunscripta a la defensa de la competencia del órgano político acordada por la Constitución, pero no es extensiva a los aspectos derivados de los actos de ejecución de esas mismas competencias en cuanto puedan afectar derechos individuales” o el principio de la separación de los poderes. (Cassagne, 2004, p. 7)

Al hacer referencia, a este punto de la posibilidad de revisar actos políticos, vemos que son muchas y diversas las posiciones que se encuentran; en tanto no es un tema menor, sino que resulta de vital importancia.

Podemos concluir en que la regla es que la decisión de intervenir es esencialmente política y no puede ser revisada; salvo casos de evidente incompetencia o ausencia de las causales que prevé la Constitución para declararla.

Luego, al entrar en los actos del interventor, el panorama es aún más complejo, por lo que lo analizaremos pormenorizadamente en los próximos capítulos; sin embargo, es posible afirmar como premisa general que mientras no resulten violatorios del régimen constitucional, los actos del interventor, no son revisables en sede judicial.

### **1.1.3 Características y elementos constitutivos**

Al analizar el concepto y la naturaleza jurídica de la figura de la intervención federal hemos dejado entrever algunos de los rasgos esenciales y características distintivas que permiten diferenciarla de otras figuras, que revisaremos de manera más detallada en este apartado.

Según el destacado jurista José María Hernández, la intervención federal “es un instituto de emergencia y su utilización debe ser de carácter excepcional, temporaria y de alcances restrictivos.” (Hernández, s/d, p. 8)

García Lema al precisar las características definidas en Estados Unidos expone “las intervenciones no serán instituidas para cercenar derechos a los habitantes de las provincias, sino para garantizarlos plenamente en su ejercicio.” (García Lema, s/d, p. 9)

Pero no es García Lema el único que aborda la temática, sino que Ildarraz, Viale y otros también se expresan y sostienen que “la intervención federal es una decisión política grave y excepcional, que tiende a restablecer el orden institucional alterado en una o varias provincias y que impida el normas funcionamiento de la autonomía provincial garantizada por el art. 5º” (Ildarraz, Viale & Zarza Mensaque, 2001, p. 220)

En otro apartado Hernández agrega que es un instituto “al cual se deben aplicar las pautas de limitación y control de las mismas y sin olvidar que la autonomía de las provincias es consustancial a nuestra federación.” (Hernández, s/d, p. 13)

Otro aspecto fundamental de las características, es que las mismas tienen una relación directa con la clasificación o los tipos de intervención federal que analizaremos en los próximos capítulos, por lo que en dicha oportunidad, podremos analizar con mayor minuciosidad las características específicas en cada una de estos tipos de intervención.

En relación a las características es preciso destacar que es una medida excepcional, temporaria y de aplicación restringida. El resto de los caracteres, será analizado oportunamente al revisar los diferentes tipos de intervenciones federales que admite nuestra Carta Magna. Finalmente, es posible afirmar que las características esenciales son las que se vinculan con la excepcionalidad, el nivel extremo que implica y que sus efectos deben ser temporarios y restringidos. Las demás características asociadas a los tipos de federal, serán analizadas oportunamente en los próximos capítulos-

#### **1.1.4 Antecedentes de la figura**

Para poder analizar de manera integral cualquier temática es importante tener presente los antecedentes, porque de ese contexto y sus condiciones, se desprenden muchos de los rasgos distintivos y característicos de la figura, como en este caso la intervención federal.

Serrafero sostiene que: “dominadas las reacciones unitarias de 1828 y 1830 y, en afianzamiento del régimen federal, el Pacto Federal de 1831 estableció la protección común de las partes contra ataques que comprometieran la independencia de las provincias.” Y para mayor contundencia sostiene “Aquí se encuentra el antecedente de la intervención federal.” (Serrafero, 2008, p. 2)

Al referirse a los antecedentes nacionales Defelippe sostiene que el origen de la intervención federal “se remonta al Pacto Federal de 1831.” Y fundamenta dicha afirmación explicando que: “dicho pacto preexistente, que conformaba una confederación entre tres provincias litorales, estableció una cláusula de asistencia recíproca y mutua defensa ante el caso de sublevaciones, levantamientos o invasiones, que podría activarse tanto a solicitud del estado provincial interesado como por iniciativa del gobernador que actuaba como encargado de las relaciones exteriores.” (Defelippe, 2015, p. 81)

Además, al analizar los orígenes a nivel mundial, siguiendo a Ramírez Braschi es posible afirmar que “el primer antecedente de la intervención federal a las provincias en la Constitución Argentina es la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica” y continúa: que en su artículo IV, sección IV dice: “los Estados Unidos garantizarán a cada estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno de ellos contra toda invasión; y cuando lo solicitare la Asamblea Legislativa o el Ejecutivo le protegerá contra desórdenes internos.” (Ramírez Braschi, 2012, p. 2)

Resulta vital en el análisis reseñar lo que Serrafero expone en relación a los planteos de Alberdi, como autor de las bases que dieron origen a nuestra Carta Magna y que afirma:

Alberdi en su Proyecto había dado a la garantía del sistema republicano y a la intervención federal el siguiente perfil. El art. 4 señalaba que: "La confederación garantiza a las Provincias el sistema republicano, la integridad de su territorio, su soberanía y su paz interior".

En el art. 5 se decía: "Interviene sin requisición en su territorio al sólo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición". El constituyente de 1853 elaboró un

texto que resultó de la combinación entre la propuesta de Alberdi y el tipo de intervención que establecía la Constitución norteamericana. Decía el texto del antiguo art. 6: "El Gobierno Federal interviene con requisición de las Legislaturas, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las Provincias, al sólo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior". Y la Constitución de los EE.UU. afirmaba en su texto: "Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de la Unión una forma republicana de gobierno, y protegerán a cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura, o del ejecutivo (cuando la legislatura no pueda ser reunida) contra la violencia doméstica. (Serrafero, 2008, p. 4)

Ramírez Braschi plantea que "en la historia constitucional argentina se manifiestan dos antecedentes definidos: el primero en el Pacto Federal de 1831 en su artículo decimotercero expresa una protección común entre las partes firmantes." Y luego agrega "más adelante, en 1852, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, establecía en su artículo decimocuarto" una regulación asimilable. (Ramírez Braschi, 2012, p. 2)

Adicionalmente entendemos que resulta interesante el planteo que efectúa García Lema, al citar a Sola quien establece "(...) su sustitución por un comisionado federal es un acontecimiento relativamente reciente en nuestra historia constitucional." Y continúa "desde la reforma constitucional de 1860, los comisionados nacionales no asumirán el gobierno provincial hasta 1883, que es cuando se hace mención por primera vez en instrucciones para el interventor que debe asumir el gobierno provincial." (García Lema, s/d, p. 7)

También José María Hernández, señala este antecedente indiscutible, "la intervención federal fue prevista en el art. 6 del texto originario de la Constitución Nacional, sancionado en 1853, pero su redacción vigente proviene de la reforma constitucional de 1860." Y al analizar cómo influyó dicha reforma sostiene "allí se aseguró la participación provincial a través de la requisición, según propuesta de carácter autonomista defendida por Domingo Faustino Sarmiento en nombre de la provincia de Buenos Aires, recientemente incorporada a la Federación." (Hernández, s/d, p. 15)

Luego, Hernández agrega en el panorama que "estuvo presente en el ánimo de los Constituyentes el recuerdo sobrecogedor de la reciente intervención federal de 1857 a la provincia de San Juan, que produjera la batalla de Pocito, donde en defensa de la autonomía provincial, fuera muerto el Gobernador Antonino Aberastain (...)" (Hernández, s/d, p. 15)

Estamos de acuerdo en establecer que los antecedentes son tres, a nivel internacional la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y a nivel local, el Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852. Además, las palabras de Alberdi, en cierta manera incluían también una regulación de la figura.

Todos estos antecedentes, han servido como influencia para la figura y fuente de inspiración, más allá de que ninguno de ellos refleja de manera exacta la consagración que actualmente tenemos de la intervención federal en nuestra Carta Magna, mucho menos aún en lo que se ha desarrollado efectivamente en la práctica, que más allá de los nobles objetivos, no siempre se ha cumplimentado de ese modo.

Por último, al mencionar los antecedentes consideramos importante señalar la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y a nivel nacional, el Pacto Federal de 1831, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852 y los planteos de Alberdi. Entre los textos constitucionales, el de la reforma de 1860 es el que presenta mayor valor en relación a la figura.

A modo de conclusión, es posible afirmar que nos encontramos ante una figura que presenta elementos característicos que la definen y que resulta un instituto de suma importancia, no sólo por su regulación, sino por los efectos y las consecuencias que conlleva su aplicación. Seguiremos en los próximos capítulos con el análisis de los diferentes aspectos que hacen a la intervención federal y que nos acercarán al cumplimiento del objetivo que se ha definido para el presente trabajo.

## **CAPÍTULO II**

---

### **Ingeniería jurídica y política de la Intervención Federal**

## **CAPÍTULO 2: Ingeniería jurídica y política de la Intervención Federal**

Ya hemos presentado los rasgos esenciales de la intervención federal en el capítulo precedente, en tanto ha sido definida como una medida excepcional a través de la cual el Gobierno de la Nación designa a una persona para que actúe en una provincia que por las causas que veremos seguidamente, no ha logrado mantener la garantía federal, lo que torna imprescindible un accionar por parte de la Nación. Continuaremos el análisis de esta figura en relación a otros aspectos que resultan relevantes para comprender en todas sus dimensiones una institución jurídica de consecuencias importantes.

### **2.1 Causas de la Intervención Federal**

La intervención federal puede tener como origen diferentes causas, que den lugar a la necesidad de que el Gobierno Nacional disponga la intervención, diferentes autores han analizado este tema y, por ejemplo Sánchez la expone de la siguiente manera: “en la hipótesis de que se haya producido una alteración al sistema republicano interviene el Gobierno federal para garantizar la forma republicana de gobierno.” Y para despejar dudas sostiene que “esto es, sin requisición de las autoridades provinciales. O por una invasión exterior, en cuyo caso se trata de mantener la integridad territorial.” Luego, planteando otra hipótesis sostiene que “también puede hacerlo el Gobierno federal por propia iniciativa o a requisición de la provincia.” Y concluye para ejemplificar este último supuesto que “la sedición consistente en un levantamiento que pueda poner en peligro la estabilidad o provocar la caída de las autoridades provinciales o por una invasión de una provincia a otra, en estos casos, habría requisición de las autoridades locales.” (Sánchez, 2012, p. 2)

Es importante tener presente que dado que la intervención federal es una medida extraordinaria, sólo los supuestos que la Carta Magna habilita como causales pueden ser considerados como tales.

Artículo 6°.- El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir 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. (Artículo 6, Constitución Nacional)

Compartimos seguidamente la exposición que al respecto efectúa Defelippe y que resulta clarificadora de las diferentes opciones, es decir, de las causas que dan lugar a la declaración de la intervención federal de una provincia.

El gobierno federal interviene:

- a. Por sí solo: cuando sea necesario garantizar la forma republicana de gobierno, o para repeler invasiones exteriores
- b. A requerimiento de las autoridades provinciales para sostenerlas en caso de peligro de su estabilidad o fin de restablecerlas en caso de sedición o por invasión de otra provincia. (Defelippe, 2015, p. 82)

Quedan así evidenciados los motivos que pueden dar origen a la intervención federal, organizados en dos grupos: en primer lugar cuando es decisión autónoma del gobierno federal y en un segundo grupo cuando el pedido surge de la provincia.

Además, Hernández también se refiere a las causales y analiza pormenorizadamente la que el artículo 6° establece como primera: “garantizar la forma republicana de gobierno”; en relación a ello determina que: “debe interpretarse en un sentido más amplio, pues comprende no sólo lo estrictamente considerado como ‘republicano’,” y aclara que ello podría ser “la división y equilibrio de los poderes, el gobierno del pueblo, la vigencia de la libertad y la igualdad, la libertad de prensa, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la publicidad de los actos de gobierno”. Luego agrega que ese sentido más amplio también debe incluir “el cumplimiento de los requisitos de los artículo 5 y 31 de la Constitución Nacional” y lo ejemplifica sosteniendo que importa “el respeto de los principios y valores de la forma de estado federal, que como bien se ha definido es una ‘unión indestructible de estados indestructibles’”

En función de lo expuesto, queda claro que las causas que pueden dar lugar a la intervención federal son cuatro y están taxativamente previstas en la Constitución Nacional, en el artículo 6°.

Asimismo, es posible que la intervención sea dispuesta por el Gobierno Federal de manera independiente, conforme lo establecido por la regulación; o por pedido de la provincia, en determinados supuestos expresamente reconocidos y fijados por la Carta Magna.

## 2.2 Tipos de Intervención Federal

Los tipos de intervención federal se vinculan de manera directa con las causas que hemos analizado en el apartado precedente, su análisis resulta importante en tanto los diferentes tipos evidencian rasgos distintivos que nos permiten abordar perspectivas disímiles de la misma institución jurídica que es la intervención federal.

Al referirse a esta clasificación Sánchez sostiene que “de acuerdo con la cláusula 6° de la CN distinguimos una intervención sancionadora y una intervención protectora.” Luego analiza la intervención protectora y plantea que “ocurre cuando el Gobierno federal acude en auxilio de una provincia por invasiones exteriores o a requisición de sus autoridades para sostenerlas o restablecerlas.” (Sánchez, 2012, p. 1)

Serrafero toma otro criterio para clasificar los tipos de intervención federal, teniendo en cuenta no sólo si la determinación surge de manera independiente por parte del Gobierno federal o si existe una previa solicitud por parte de la provincia; sino también cuál es el objetivo que se persigue con la intervención federal, si busca reconstruir porque se ha afectado la forma republicana de gobierno o si se pretende llevar adelante una acción porque los motivos que han dado origen y los objetivos que se pretenden alcanzar son otros.

En función de ello, denomina a estas tipologías de otra manera siguiendo a González Calderón. La intervención que denominan ‘reconstructiva’ “se produce cuando se encuentra subvertida la forma republicana de gobierno y el poder federal debe tomar cartas en el asunto para garantizar tal régimen” Por otro lado, la intervención ‘ejecutiva’ “se refiere a los otros casos prescriptos por la norma: intervención por invasión exterior, y por requisición de las autoridades provinciales para sostenerlas o restablecerlas”. (Serrafero, 2008, p. 6)

Teniendo en cuenta lo expuesto, es posible afirmar que los dos tipos de intervención federal se asocian directamente con esa clasificación de las causas en función de si eran dispuestas por el gobierno federal de manera autónoma o eran requeridas por la provincia.

Justamente dependiendo de estas condiciones que se derivan de los supuestos que establece el artículo 6 de la Carta Magna estaremos ante una intervención sancionadora o protectora; y considerando los objetivos específicos que se pretenden lograr, la intervención federal será reconstructiva o ejecutiva.

### 2.3 Mecanismos constitucionales

En este apartado nos referiremos a los mecanismos constitucionales esto se debe a dos motivos: por un lado porque la intervención federal es en sí misma una institución jurídica propia del derecho constitucional.

Además, otros juristas al analizar diversos fallos, plantean como lo hace Montilla Zavalía que se interpretó que “las facultades del interventor son de carácter limitado y extraordinario, y que en ese sentido debe interpretarse al ley de intervención federal” (Montilla Zavalía, 2015, p. 2)

Por otro lado, porque la regulación está prevista en la Carta Magna y porque es necesario como en todos los actos del Estado contar con el debido Control de Constitucionalidad que permita validar que los mismos se ajusten al ordenamiento jurídico y no resulten violatorios de las disposiciones allí consagradas que implican derechos y garantías reconocidos a los ciudadanos de manera individual y también a los otros niveles del Estado como son las provincias y los municipios.

Cuando se refiere a este tema, Defelippe sostiene que “los controles de constitucionalidad y de convencionalidad a cargo de los jueces domésticos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actúan como garantes del ejercicio de los derechos humanos políticos.” (Defelippe, 2015, p. 95)

También el Dr. Juan Domingo Sesín analiza, desde otra óptica la temática constitucional y sostiene que:

la clave de la cuestión es determinar hasta qué límites la intervención federal puede restringir otros principios constitucionales de la misma jerarquía, cuya primacía se ha fortalecido por la ampliación del bloque de constitucionalidad a partir de la incorporación de los tratados a los que se refiere el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional (Sesín, 2004, p. 1)

Luego agrega, en relación a la obligatoriedad de respetar estas nuevas disposiciones que se han incorporado con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1.994 que: “lo Poderes constituidos no pueden desconocer o contradecir los instrumentos internacionales pues los tratados complementan las normas de la Constitución Nacional.” (Sesín, 2004, p. 1)

Además, Manili expresa su punto de vista sobre la reforma y sostiene que “terminó con ese tipo de manejos llenando la laguna constitucional existente y disponiendo que la competencia es del Congreso y que sólo en caso que éste estuviera en receso puede hacerlo el Presidente pero debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.” (Manili, 2014, p. 3)

Para concluir sobre este punto de análisis queremos destacar que no es posible escindir la intervención federal de la temática constitucional, porque es una medida claramente que se desprende de la Carta magna, por lo que no podemos explicarla fuera de ella.

Además, el control de constitucionalidad, es un mecanismo que es eminentemente constitucional, dado que se vincula con el análisis para cotejar si los actos del gobierno (administrativos, legislativos, judiciales, etc.) se ajustan a las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, no sólo del texto expreso de la Constitución Nacional, sino también de los instrumentos internacionales de derechos humanos que se incorporaron al bloque de constitucionalidad con la reforma de 1994.

## **2.4 Regulación de la Intervención Federal**

Tal como hemos manifestado previamente, la intervención federal es un instituto jurídico de raíz constitucional, por lo que su regulación deriva de la Carta Magna. Además, es importante tener presente que dado que es una medida extraordinaria y de excepción los supuestos de aplicación deben estar taxativamente previstos en la ley.

Analizaremos a continuación las reflexiones que los diferentes doctrinarios han formulado en relación a la regulación de la intervención federal y que nos permiten abordar la normativa y el aporte que ellos han realizado, de manera de contar con un panorama más completo.

Al presentar el análisis de la regulación constitucional de la Intervención Federal Defelippe se remonta a los antecedentes, que ya hemos reseñado pero que se centran en el Pacto Federal de 1831. Luego analiza el artículo 6 de la Carta Magna que hemos revisado varias veces a través de estas páginas y formula allí algunas reflexiones interesantes. “La

norma ha planteado diversos interrogantes.” (Defelippe, 2015, p. 81) Hasta aquí el autor hacía referencia a la regulación antes de la Reforma Constitucional de 1994.

Muchos autores, tal como Defelippe, hicieron mención a las carencias de la regulación previa a la reforma de 1994, entre ellos Manili señaló que “se suscitaron varias causas judiciales en las que se discutía la facultad del Poder Ejecutivo de disponer la intervención federal de una provincia estando reunido el Congreso, como así también la ampliación de una intervención ya ordenada.” (Manili, 2014, p. 5)

Luego, Defelippe, analiza las incorporaciones de la Reforma y plantea que “al modificar los artículos referidos a las atribuciones de los Poderes Legislativo y ejecutivo, estableció la competencia del primero para disponer la intervención (...) y en caso de receso, la competencia del segundo para decretarla debiendo comunicarla en forma simultánea.” (Defelippe, 2015, p. 82)

García Lema plantea una visión positiva de la actual regulación, luego de la Reforma de 1994 y sostiene que el instituto de la federal “satisface también las expectativas del federalismo en la medida en que ahora se ve claro que debe actuar el Congreso para disponer aquella medida de excepción.” Y agrega “el Poder Ejecutivo sólo podrá hacerlo en casos excepcionales, dando cuenta en forma inmediata de este hecho y sometiendo esta decisión al ámbito de los representantes del pueblo que es el de ambas cámaras del Congreso” (García Lema, 2009, p. 12)

También Manili celebra las modificaciones incorporadas por la Reforma y plantea que logró darle fin a los manejos y llenando la laguna constitucional “disponiendo que la competencia es del Congreso (75 inciso 31) y que sólo en caso que éste estuviera en receso puede hacerlo el Presidente, pero debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento (99 inciso 20)” (Manili, 2014, p. 6)

Serrafero plantea que pese a la reforma aún quedan cuestiones por resolver y las enumera del siguiente modo “durante el receso legislativo el presidente, si bien con los recaudos señalados, puede ejercer la facultad excepcional.” (Serrafero, 2015, p. 20) Luego menciona otros temas aún sin respuestas claras por parte de la legislación constitucional vigente: si el poder judicial debiera estar al margen de la intervención, cuáles son los poderes locales que pueden requerir la intervención, cuáles son las limitaciones y las

condiciones para el ejercicio de las funciones del interventor, sería prudente fijar un plazo máximo de duración de la intervención, entre otras.

Además, hay otros autores que han ensayado respuestas a estos puntos pendientes, entre ellos Krede que sostiene que “no hay razón jurídica alguna para extender el remedio federal a los Municipios y en los que funcionan plenamente los institutos que ellas mismas han creado (...)” (Krede, 2004, p. 1) Es así que entiende que en la regulación vigente no es viable extender la intervención a los gobiernos locales.

Es interesante analizar los diferentes alcances de la intervención federal y, a tal fin, compartiremos las reflexiones que al respecto formula Defelippe cuando sostiene que “en algunos casos, comprende a los tres poderes de las provincias, en otros, a uno o dos de ellos.” Y al profundizar en el estudio de los diferentes alcances afirma que:

Quando la intervención federal abarca a los tres poderes, se designa a un interventor federal a cargo del poder ejecutivo provincial, se disuelve el poder legislativo, y se declara en comisión a los miembros del poder judicial, suspendiendo la inamovilidad de los magistrados judiciales.

En el supuesto que la intervención federal recae sobre el poder ejecutivo provincial, el gobernador es sustituido por el interventor quien podrá ejercer todas las facultades que le confiere la constitución provincial. (...)

Si la norma que ordena la intervención federal dispone que la medida alcanza al poder judicial, el interventor puede remover y nombrar jueces en comisión. (...) (Defelippe, 2015, p. 84)

Un aspecto de suma relevancia es el que determina que “el interventor federal no puede ejercer funciones judiciales” (Defelippe, 2015, p. 85)

Hemos compartido en este apartado la regulación que sobre la figura de la intervención federal tenemos en nuestro país. Esto resulta relevante por varios motivos, en primer lugar porque toda la regulación genérica del instituto es de jerarquía institucional, dado que esta medida excepcional así lo es.

Si bien, cabe aclarar que la regulación específica de cada intervención puede tener algunas particularidades en tanto se ajusta a la realidad y las necesidades de cada caso en concreto, pero siempre respetando el marco constitucional que le da origen.

Por otro lado, es fundamental tener presente que, tal como analizaremos en el próximo capítulo, las otras precisiones en relación a las atribuciones del interventor, los alcances, los ámbitos que pueden ser intervenidos y otras, han tenido específico tratamiento en la jurisprudencia.

Hacemos esta salvedad porque no es una cuestión menor que sean los magistrados quienes han tomado posición y dejado en claro cómo interpretar la regulación que hemos compartido; porque no basta con analizar las disposiciones de la Carta Magna, también es útil considerar cómo han sido interpretadas dichas normas por los jueces.

## **CAPÍTULO III**

---

### **Rol del Poder Judicial de la Nación y otros tribunales**

## **CAPÍTULO 3: Rol del Poder Judicial de la Nación y otros tribunales**

En este capítulo trabajaremos sobre el objetivo central que se ha definido para la presente investigación a fines de analizar verdaderamente cuál es el rol que el poder judicial en sus diferentes niveles y, particularmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación pueden ejercer y han ejercido en relación a la intervención federal en nuestro país.

### **3.1 Análisis del rol del Poder Judicial de la Nación en el proceso de Intervención Federal**

En primer lugar queremos señalar la difícil tarea en la que nos encontramos dado que, como ya se ha manifestado en reiteradas oportunidades a través de estas páginas, la intervención federal, es por su naturaleza un acto político, eso implica que contamos con una clara limitación constitucional para proceder a su revisión.

Así lo afirma Cassagne que sostiene que el análisis de las cuestiones políticas “adquiere singular trascendencia en virtud de su vinculación al principio de separación de los poderes y porque de ella depende, en algunas ocasiones, hasta la subsistencia del propio Estado” (Cassagne, 2008, p. 1)

Tal como lo plantea Montilla Zavalía “ante la falta de una ley federal reglamentando las funciones y facultades del interventor, ha sido la Corte Suprema de la Nación la que, con su tarea jurisprudencial, ha ido delineando la cuestión.” Y completa el fundamento sosteniendo que “es una prerrogativa del Gobierno federal que emana del propio art. 5 de la Constitución” (Montilla Zavalía, 2015, p. 2)

Compartiremos seguidamente un breve resumen de los principales fallos que se han dictado sobre la materia y que permiten acercarnos a un panorama de cómo ha sido resueltos los planteos vinculados en torno a la figura de la intervención federal, en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Es importante señalar en esta instancia que se estudiarán aquellos fragmentos de los fallos que resultan relevantes a los fines del presente trabajo, para no extendernos más allá de los objetivos definidos.

Asimismo, queremos dejar señalado que serán tenidas en cuenta algunas cuestiones que en particular resultan de interés, tales como las facultades del Poder Judicial en tanto es la intervención federal una cuestión política, el rol del interventor y su posibilidad de ser controlado, los diferentes actos del interventor y si son o no revisables judicialmente, entre otros.

### **3.1.1 Facultades y atribuciones del Poder Judicial de la Nación**

Como hemos expresado previamente analizaremos cómo la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha abordado la temática de la intervención federal en sus diferentes aspectos, en función de que este instituto es de origen constitucional y depende de manera directa del gobierno federal, por lo que es competencia, casi exclusiva de la Nación resolver las cuestiones que de ello se deriven.

Gelli plantea con claridad la importancia del rol de nuestro Máximo Tribunal y sostiene que a través de las sentencias y las acordadas “determina el alcance y límite del derecho, decide, controla, incide con sus resoluciones en la vida toda de la comunidad y, también impulsa el derecho futuro” Y concluye determinando que “indudablemente ejerce una función de cogobierno, asumiendo una cuota de poder político y lo hace como órgano jurisdiccional. Por lo tanto es tribunal y poder” (Gelli, 1988, p. 9)

En relación a la revisión judicial de los actos considerados políticos Cassagne plantea que existen dos posturas, por un lado la limitativa del juzgamiento y, por otro las que propugnan el control judicial pleno.

Luego de explicar cada una de estas posturas diametralmente opuestas, afirma que la revisión judicial de las cuestiones políticas “procura proteger los derechos de las personas contra la omnipotencia de los poderes legislativo y ejecutivo, cuyas actividades, influidas muchas veces por concepciones sociales transformadoras, pueden afectar la estructura y fines de la Constitución.” (Cassagne, 2008, p. 4)

Gelli al referirse a las cuestiones políticas no judiciales afirma que son “nada más ni nada menos que el retraimiento de la Corte ante singular número de causas en las que no decide.” (Gelli, 1988, p. 9)

Por otro lado señala Cassagne, lo que él denomina “el desmantelamiento del acto político en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” y reseña fallos entre los que se destaca el caso Bussi del año 2001, donde la Corte sostuvo tomando como precedente el caso norteamericano “Powel vs. Mc. Cormak” que:

No hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. (Cassagne, 2008, p. 25)

Gelli también minimiza la doctrina de las cuestiones políticas no susceptibles de judicialización y afirma que ésta “no le ha impedido a la Corte ejercer cierto tipo de control sobre las consecuencias o medidas de aplicación de los actos de los otros órganos del poder, considerándose a sí misma, en la formulación de ese control, como tribunal de garantías constitucionales” (Gelli, 1988, p. 10)

También al referirse al tema de la no judicialización de la intervención federal, Hernández plantea que tal como lo dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación “solamente en el Estado de Sitio se suspenden las garantías constitucionales” Luego agregó que “consentir esas violaciones configuraría conferir a la intervención federal un ‘bill’ de indemnidad para efectuar actos la valla constitucional, lo que no es así.” (Hernández, 2006, p. 2)

Esto significa que no es posible, según este autor, admitir en nombre de la intervención federal cualquier acción que resulte contraria al ordenamiento constitucional; posición que coincide con la mayoría de las posturas que hemos analizado.

Es importante también, la opinión que, al respecto formula Rubín y que sostiene “de otra manera, los actos del interventor judicial escaparían al control de constitucionalidad en una suerte de privilegio con el que no contarían los poderes ordinarios de la Provincia ni de la Nación” (Rubín, 2000, p. 1), similar postura a la expuesta por Hernández que consagra la imposibilidad de otorgarle consideraciones especiales a la intervención federal en relación a otras medidas.

Además, es clara y precisa la afirmación final de Rubín que sostiene “en materia de intervenciones federales, el control constitucional de la justicia alcanza a la comprobación

de si la medida fue dispuesta por autoridad ‘constitucionalmente competente’ (Rubín, 2000, p. 1)

Para despejar las dudas, Rubín sostiene que sí es posible judicializar algunos actos de la intervención federal y expresa “para la validez de los actos practicados por una intervención federal no es exigible la demostración de que ellos respondieron a una concreta autorización previa” Y concluye “el principio que debe regir en la materia es el de que sólo cabe invalidarlos cuando se encuentre acreditado que los mismos resultan claramente opuestos a instrucciones especiales impartidas” (Rubín, 2000, p. 2)

Tal como se ha expuesto, ya ha quedado prácticamente superada la doctrina de la no judicialización de las cuestiones políticas; de modo que en materia de intervención federal, sólo la decisión política de intervenir es lo que no podría ser sometido a la revisión de los juzgados; mientras que las otras consecuencias que de ello se deriven podría, en principio derivar en casos judiciales si vulneran los derechos y garantías que ha reconocido nuestra Carta Magna.

Es interesante el análisis de la jurisprudencia que efectúa Serrafiero y que señala como *leading case* a Cullen c/ Baldomero Llerena, luego al caso Orfila, más reciente en el tiempo el caso Zavalía del año 2004. También menciona, otorgándole menos importancia los fallos Gazzia de Sanz y Sarmiento, que planteaban posturas similares a las consagradas en los tres casos emblemáticos.

### **3.1.2 Revisión histórica del desempeño del PJN en las intervenciones provinciales (1983-2014).**

Seguidamente analizaremos los principales fallos que dictó la Corte Suprema de Justicia de la Nación, organizándolos en función de los diferentes temas y aspectos que se han regulado, en cinco grandes grupos, a fines de que la presentación sea más ordenada y nos permita analizar los criterios jurisprudenciales para cada uno de los temas señalados.

### **a. Posibilidad de revisión judicial de los diferentes tipos de actos**

Este tema resulta extremadamente relevante, en tanto es la primera cuestión a resolver, dado que si no fuera posible judicializar ningún caso en relación a la intervención federal estarían absolutamente desprotegidos no sólo el Estado Provincial, sino también los funcionarios y ciudadanos en general.

En el fallo *Zavalía* se dispuso que “los actos del interventor federal son susceptibles de ser revisados judicialmente, pues negar la intervención de la Corte Suprema implicaría dejar inerte al Estado provincial frente al actuar del delegado del Estado Nacional”<sup>5</sup>

Por otro lado, en el fallo *Mayo de Ingaramo* se dispuso que “los actos de naturaleza local emanados de los interventores federales no pierden ese carácter por razón de invocarse el origen de su investidura, razón por la cual su impugnación como contrarios a las normas locales no es de competencia federal”<sup>6</sup>

Idéntica solución dio la Corte Suprema de Justicia en los fallos *Fernández*<sup>7</sup>, *López*<sup>8</sup> y *Graboski*<sup>9</sup>, planteando que los actos locales no son competencia de la Corte, sino que deben ser resueltos en la justicia ordinaria de la provincia que corresponda.

Es interesante el análisis que efectúa Rubín y clasifica en tres tipos de actos en función de la naturaleza de los mismos: “a) Actos de naturaleza política no sujetos al control judicial; b) Actos de naturaleza política sujetos al control judicial y; c) actos de administración ordinaria de la provincia” (Rubín, 2000, p. 2)

Es importante tener presente que los primeros serían, por ejemplo la declaración de intervención federal que no es susceptible de revisión judicial; en el segundo grupo encontramos los actos del interventor que correspondan a la justicia federal porque actúa como agente del gobierno federal. Y por último, los actos de la administración ordinaria de

---

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 21/09/2004 – *Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo*.

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 24/04/2003 – *Mayo de Ingaramo, Cecilia A. c. Poder Ejecutivo Nacional*

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 23/08/2001 – *Fernández, Sixto Omar y Otros*

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 23/12/2004 – *López, Mario A. c. Provincia de Corrientes y otros*

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 04/04/2000 – *Graboski, Alicia L. c. Interventor Federal de la Provincia de Corrientes*

la provincia, que se reputan locales y en función de ello, corresponde su planteo ante la justicia provincial.

Esta clasificación resulta importante porque para determinar qué actos son revisables judicialmente y cuáles no, hay que tener en claro, en primer lugar, qué actos integran cada una de las categorías.

Recordamos en este apartado que la tendencia en nuestro país y en el mundo es limitar paulatinamente las cuestiones políticas no judiciales, a fines de que siempre esté vigente la posibilidad de que los magistrados valoren la adecuación de dichos actos a las disposiciones de nuestra Carta Magna

### **b. Quién decide la intervención federal**

Esta es una cuestión que ha tenido mayor relevancia desde el debate, previo a la Reforma Constitucional de 1994.

En este tema en particular, ha sido fundamental el criterio jurisprudencial sentado por la Corte Suprema de Justicia en el fallo Orfila<sup>10</sup> de 1929 donde se determinó que el órgano facultado para intervenir cuando la Constitución (previa la Reforma de 1994 en ese contexto) es el Congreso.

Amaya lo plantea con claridad al expresar “el poder del gobierno federal para intervenir en las provincias ha sido implícitamente conferido al Congreso” y agrega para explicar los fundamentos “es éste el poder facultado para decidir que genero de gobierno es el establecido en el estado, si es republicano o no...” (Amaya, 2002, p. 5)

Claro está que esta discusión quedó saldada luego de la reforma constitucional donde se determinó que es el Congreso el órgano encargado de resolver la intervención federal de una provincia, y durante el receso lo podrá hacer el Presidente de la Nación convocando inmediatamente al Congreso.

---

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 04/1929 – “ORFILA, Fernando s/ Recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila”

### **c. Rol y atribuciones del interventor federal**

Es este uno de los aspectos que mayores discusiones ha generado tanto entre doctrinarios, como a nivel jurisprudencial, no sólo porque se vincula a la clasificación de los actos y su posibilidad de ser revisados judicialmente, sino también porque es donde con mayor claridad se pueden presentar situaciones que vulneren derechos y garantías reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Sobre este punto es vital tener presente lo que ya hemos manifestado en relación al carácter federal del interventor, por lo que su actuación es en carácter de enviado del Gobierno Federal y no puede reputarse como una acción a nivel provincial, salvo aquellos actos que expresamente por su naturaleza son locales.

Es importante la reflexión que formula Colautti en cuanto a las facultades del interventor federal:

- Una intervención no implica fatalmente una sustitución de los poderes que emanan de la autonomía. Ese orden jurídico político no puede ser modificado ni en la legislación ni en la práctica administrativa.
- El interventor desempeña una función en cierto modo circunstancial, sus poderes son transitorios y circunscriptos a los actos que motivan la intervención misma.
- Las autoridades esencialmente administrativas designadas de acuerdo con las leyes deben quedar en sus cargos
- Apenas si es necesario decir que el interventor no puede establecer una norma legal en sentido formal, no es legislador local. (Colautti, 2001, p. 1)

En el fallo Graboski, haciendo referencia a esta cuestión del rol y las atribuciones, se dispuso que:

Los interventores federales en una provincia, designados por el Gobierno nacional, tienen el carácter de representantes directos de éste, respecto del cual asumen la condición de agentes, sustituyendo a la autoridad local y ejerciendo las facultades que la Constitución Nacional, provincial y las leyes respectivas les reconocen<sup>11</sup>

Al referirse al rol del interventor, Hernández sostiene que “en el caso de una intervención al Poder Ejecutivo parece claro que el interventor ‘sustituye’ al mismo y lo

---

<sup>11</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 04/04/2000 – Graboski, Alicia L. c. Interventor Federal de la Provincia de Corrientes

hace cesar en sus funciones sin necesidad de ningún otro acto que la norma nacional que decreta la intervención” (Hernández, 2006, p. 2)

También en el fallo Mayo de Ingaramo, sobre este aspecto se determinó que “los interventores federales en las provincias no son funcionarios locales, sino que sustituyen a la autoridad provincial y ejercen facultades que la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y las leyes respectivas le reconocen.”<sup>12</sup>

Adicionalmente, se dispuso una solución similar en el fallo Merlo donde nuestro máximo tribunal resolvió que:

La determinación de los alcances y consecuencias que desde el punto de vista del derecho público provincial correspondan a los actos cumplidos por los interventores federales y la de los gobernadores de facto designados por regímenes de facto es propia de las instancias locales.<sup>13</sup>

Por otro lado, en el fallo Zavalía se sostuvo que “el actuar del funcionario que se designa (...) cuando sustituye a los órganos del gobierno provincial, debe ceñirse a las facultades que resultan de la norma que dispone la intervención.”<sup>14</sup>

Esta doble naturaleza del interventor y la distinción entre los diferentes tipos de actos terminan de completar un panorama complejo y de numerosa casuística que admite la revisión de cada uno de los casos y situaciones que se vayan planteando; siempre dejando en claro los diferentes criterios que ya ha dejado asentados la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal y que se vinculan con la definición más clara posible de las competencias y los límites.

#### **d. Posibilidad de intervenir el poder judicial provincial**

Otro de los puntos arduamente discutidos es el que se refiere a la posibilidad de que el interventor disponga no sólo sobre los poderes ejecutivo y legislativo, sino también sobre el Poder Judicial de la provincia intervenida.

---

<sup>12</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 24/04/2003 – Mayo de Ingaramo, Cecilia A. c. Poder Ejecutivo Nacional

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 25/10/1983 – Merlo, Antonio L.

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo.

Hernández plantea que “el acto de remoción de jueves de un Poder Judicial Provincial por parte del Interventor federal, tiene indiscutiblemente su origen en una decisión política del Congreso Nacional que lo faculta para ello” (Hernández, 2006, p. 5)

En el caso específico de los miembros del poder judicial provincial afirma que “los derechos de las autoridades provinciales son exactamente los mismos, cualquiera sea el Poder que integren” y concluye con claridad “no existe otra manera de remover a los miembros del Poder Judicial de una provincia intervenida, que la efectuada por Decreto del Interventor en el que se haga referencia a dicha atribución conferida por el Congreso de la Nación” (Hernández, 2006, p. 5)

En el caso Ibarra de Baldiviezo se dispuso que “el acto de remoción de un juez provincial (...) es un acto de naturaleza federal y no local, pues, es uno de aquellos necesarios para la consecución de los fines que determinaron la intervención federal.”<sup>15</sup>

Pese a lo absurdo que pueda parecer y a los reiterados juicios que se han presentado en contra de esta postura, no hay elementos para sostener que no es posible, si la ley así lo autorizar, que el interventor disponga la intervención del Poder Judicial de la provincia intervenida. Reiteramos la importancia de que esté facultado para ello, para garantizar que no hay excesos más allá de lo establecido, como una limitación concreta. En caso contrario, podrá el interventor disponer las acciones necesarias sobre el Poder Judicial.

#### **e. Posibilidad de reformar la Constitución Provincial**

Otro aspecto importante es el caso que se han planteado en torno a la posibilidad de reformar la Constitución Provincial, por parte del Interventor Federal. Esta cuestión resulta, claramente de suma importancia porque no regula un detalle menor, sino que, por el contrario, permitir que se reforme la Constitución de una provincia es de suma relevancia.

Al respecto se ha sostenido en el fallo Zavalía que “la reforma de constituciones provinciales debe hacerse siempre a través de los mecanismos que se prevén en el orden

---

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 27/05/2009 – Amelia Margarita Ibarra de Baldiviezo c. Estado Nacional en la persona del Poder Ejecutivo de la Nación

local, no pudiendo el Congreso establecer u ordenar los mismos en el conjunto de potestades temporarias conferidas al interventor”<sup>16</sup>

Es importante, además tener presente lo que disponen también en el fallo Zavalía que “la intervención federal no hace desaparecer a la provincia como persona jurídica distinta del Poder Ejecutivo Nacional”<sup>17</sup>

De manera adicional y como un detalle de suma importancia, disponen en este caso emblemático en relación a las potestades del interventor que:

Tampoco está habilitado para ejercer la función pre-constituyente o constituyente, por lo que el gobierno federal no puede, por su intermedio, declarar la necesidad de la reforma constitucional e imponer un nuevo texto porque estaría ejerciendo una potestad que no fue delegada por las provincias

El interventor carece de facultades para disponer una reforma en tanto es la provincia la que, de conformidad con las previsiones contenidas en el art. 122 citado, se da sus propias instituciones y se rige por ellas”<sup>18</sup>

Y finalmente, concluye “que nosotros le imponemos una reforma constitucional desde la Nación es profundamente violatorio de la Constitución Nacional y de los pactos fundantes de la Constitución de 1853”<sup>19</sup>

En función de lo expuesto, es posible afirmar que no es posible que el interventor pretenda reformar por sí mismo o realizar actos tendientes a conseguir la Reforma Constitucional de la Provincia que se encuentra interviniendo, tal como lo dispuso el fallo Zavalía, por el que se ordenó suspender el llamado a elecciones para convencionales constituyentes.

Sugerimos, además la lectura del anexo donde constan las reseñas de jurisprudencia de diversos autores que han analizado de manera pormenorizada la evolución de los criterios

---

<sup>16</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo.

<sup>17</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo.

<sup>18</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo.

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo.

de los juzgados en relación a la intervención federal. Análisis que resulta complementario al que hemos expuesto, tomando como ejes los cinco grupos de temas más controvertidos.

### **3.2 Poder Judicial Provincial**

Previamente hemos recorrido brevemente la situación de la jurisprudencia en el Poder Judicial de la Nación, en este apartado analizaremos algunos fallos emblemáticos que se han referido en la órbita provincial en relación a la intervención federal.

En primer lugar, queremos dejar señalado que dado que la intervención es dispuesta por el Gobierno Federal y el interventor actúa como un representante del Estado federal, son pocas las intervenciones que a nivel provincial, en la justicia ordinaria pueden tener lugar en los estrados, por la misma configuración y la naturaleza jurídica de este instituto.

Por otro lado es importante tener presente no sólo la normativa constitucional que dispone en los artículos 5 y 6 las normas más relevantes sobre la intervención federal, sino también las disposiciones de las constituciones provinciales que hacen referencia a este instituto jurídico.

Por ejemplo, la Constitución de la provincia de Corrientes, del año 2007, en su artículo 36 dispone:

Las funciones de la intervención federal son exclusivamente administrativas, con excepción de las que se deriven del estado de necesidad institucional que ha provocado. Sus actos 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.

En ningún caso puede el interventor federal contraer empréstitos que graven el patrimonio de la provincia.

Los funcionarios y empleados designados por la intervención federal, quedan en comisión el día en que ésta cesa en sus funciones. (Artículo 36, Constitución de la Provincia de Corrientes, 2007)

También la Constitución de la provincia de Chaco cuenta con regulación específica, en el artículo 6 que establece: “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 hubieran sido realizados de acuerdo con esta Constitución y las leyes provinciales.” (Artículo 6, Constitución de la Provincia de Chaco, 1994)

La Constitución de Santiago del Estero regula la intervención federal, a través del artículo 14 que dispone que:

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 firma 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 Estados, Subsecretarios y funcionarios no escalafonados designados por aquél, no serán abonados con fondos provinciales. (Artículo 14, Constitución de la Provincia de Santiago del Estero)

Hemos presentado los artículos de algunas de las constituciones provinciales que han regulado de manera específica la intervención federal en sus ordenamientos locales, atento que en verdad es un instituto jurídico de origen constitucional y que depende directamente del gobierno federal; por lo que resulta importante el análisis de las disposiciones locales en tanto complementan, en el marco de lo posible dicha regulación.

Seguidamente entraremos en detalle en el estudio de la jurisprudencia provincial en relación a la temática de la intervención federal, que resulta, como anticipamos limitado en función de que es una medida del gobierno federal y la competencia, casi exclusiva, corresponde al Poder Judicial de la Nación.

### 3.2.1 Facultades, atribuciones y actuaciones

Luego de haber aclarado que la preeminencia en la materia la tiene el orden federal, y que, por consiguiente serán pocas las resoluciones que sobre la intervención federal podremos tener a nivel provincial en los juzgados correspondientes.

Citamos lo que Sánchez ha afirmado en relación a este punto al disponer “el interventor federal es responsable solo ante el gobierno federal y no ante los órganos de control provinciales” (Sánchez, 2012)

En el fallo Zavalía, el Procurador General afirma “el interventor es un funcionario federal, delegado del presidente de la Nación, que lo designó, de quien depende y al que debe rendir cuentas de su gestión”<sup>20</sup> Luego agregan en el texto mismo del fallo que el interventor es un “representante directo del presidente de la República, que obra en una función nacional a fin de cumplir una ley del Congreso sujetándose a las instrucciones que recibe” y completa “que al ser ello así la competencia originaria de la Corte es ineludible.” Luego concluye “la materia debatida es exclusivamente federal, y la Provincia de Santiago del Estero tiene un interés directo en la solución del pleito.”<sup>21</sup>

En el caso ‘Gazzia de Sanz’ en Corrientes “el Tribunal Superior de Justicia de dicha provincia declaró su incompetencia en los casos de cesantías de Magistrados y Funcionarios por parte de la Intervención Federal” (Hernández, 2006, p. 1)

Luego, cita Hernández al juez Farizano y plantea que “no estamos ante un acto de naturaleza ordinaria o de gestión de la administración provincial donde sea aplicable el derecho público provincial, sino de un acto que deriva directamente de la norma nacional” y agrega que dicha norma “lo autoriza a remover a magistrados y funcionarios ya declarados en comisión, con fundamento en la norma federal que estableció la intervención y los motivos allí expuestos.” Finalmente, concluye sosteniendo que el tribunal provincial “se ve impedido de juzgar la validez o invalidez del acto a la luz del derecho público provincial y tampoco podría expedirse con fundamento en el derecho federal toda vez que el Estado

---

<sup>20</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación - 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c. Pcia. De Santiago del Estero y Estado Nacional s/amparo

<sup>21</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación - 21/09/2004 – Zavalía, José Luis c. Pcia. De Santiago del Estero y Estado Nacional s/amparo

Nacional no ha sido demandado en autos, por lo que cabe rechazar la pretensión en ese sentido.” (Hernández, 2006, p. 2)

Es interesante el planteo que efectúa Losa al expresar que “no se había declarado el estado de sitio en la provincia. Consecuentemente, las garantías constitucionales no se hallaban suspendidas y, por ende, continuaban vigentes sin que de hecho esto haya sido advertido por el comisionado federal en la provincia litoraleña, que como se aprecia procedió sin derecho a desconocer derechos individuales” (Losa, 2006, p. 2)

Sobre el rol y los alcances, es importante tener presente lo que ya hemos manifestado en las páginas precedentes en relación a que “los interventores federales, no son funcionarios provinciales sino que sustituyen a la autoridad local y ejercen facultades que la Constitución Nacional, Provincial y las leyes respectivas les reconocen”<sup>22</sup>

También hace referencia a esta situación el fallo Díaz Lindolfo donde se dispuso que “el interventor asume un doble carácter de representante ocasional de la provincia que se interviene y de delegado del gobierno nacional.” Luego señalan, para aclarar los límites de las facultades conferidas que “la extensión de los poderes del interventor es de interpretación restrictiva.” Y concluye “no debe ir más allá de lo que sea necesario para mantener la continuidad del gobierno, la conservación del Estado y sus intereses, la vigilancia administrativa indispensable y la realización de los actos tendientes a la reorganización de los poderes”<sup>23</sup>

Finalmente, compartimos lo establecido en el fallo D. de V., c. Provincia de Corrientes donde se dispuso que “la intervención es una medida del gobierno federal de origen constitucional, de orden netamente político y, por consiguiente, de exclusiva incumbencia de las instancias legislativas y ejecutiva del Poder Central”<sup>24</sup>

Es importante la reseña que se comparte en el fallo Pérez Chávez en relación a los diferentes tipos de actos y quién puede revisarlo judicialmente si fuera necesario. “La doctrina diferencia entre el acto por el que se dispone la intervención, de los emitidos como consecuencia de dicho acto.” Y aclara cómo distinguirlos, “el primero reviste el carácter de

---

<sup>22</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes - 24/11/2005 – “Pérez Chávez, José O. c. Estado de la Provincia de Corrientes

<sup>23</sup> Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes – 11/10/2001 – Díaz, Lindolfo S. O. c. P.E.N.

<sup>24</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes - 03/02/2000 – D. de V., C. c. Provincia de Corrientes

‘acto institucional’ en la terminología de Marienhoff (...) resulta ‘no justiciable’<sup>25</sup> Luego destaca otros dos tipos de actos los de naturaleza política que no sean el de declaración de la intervención federal; y por último los de administración ordinaria de la provincia, sin los actos meramente administrativos y que corresponden al derecho público provincial.

En función de lo expuesto en este último apartado, es posible concluir que la órbita ordinaria, de la justicia provincial en materia de intervención federal no presenta mayor relevancia, en tanto es un instituto regulado por el orden constitucional y depende de manera directa del Poder Central, de modo que la competencia es federal, salvo escasas excepciones vinculadas a cuestiones de carácter estrictamente local, por lo que deberá intervenir el Poder Judicial de la Nación.

A modo de síntesis queremos destacar, una vez más el rol fundamental que ejerce el Poder Judicial de la Nación en relación a la intervención federal, dado que al no haber una ley que lo reglamente, son los criterios de los juzgados y, particularmente, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación los que marcan el rumbo en cuanto a la interpretación, los límites y alcances de esta figura.

---

<sup>25</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes – 24/11/2005 – Pérez Chávez, José O c. Estado la Pcia. De Corrientes

## **CAPÍTULO IV**

---

### **Derecho Comparado**

## **CAPÍTULO 4: Derecho comparado**

Luego de haber analizado los caracteres generales de la figura de la intervención federal, los aspectos normativos que la regulan y cómo la temática ha sido abordada a nivel jurisprudencial; avanzaremos en un breve panorama de cómo esta figura está regulada en el mundo, de manera expresa y concreta o en términos generales y cómo los tribunales también han tenido influencia en los criterios de interpretación y aplicación de este instituto.

### **4.1 Antecedentes**

Hay diferentes cuestiones vinculadas a la intervención federal que han sido también reguladas en otros ordenamientos jurídicos y/o analizadas jurisprudencialmente en el derecho comparado, a continuación las expondremos de manera breve a fines de contar con un panorama general de la situación en algunos países.

Este análisis resulta relevante en tanto nos permite analizar nuestra propia realidad en perspectiva en relación a otras y poder así ver qué cosas podríamos eventualmente mejorar en Argentina en relación a la intervención federal.

Rubín destaca como antecedente del fallo Cullen vs. Llerena, que ya hemos analizado oportunamente, el caso estadounidense “Luther vs. Borden” (Rubín, 2001) en donde se destacan aspectos similares a los del caso argentino y con soluciones jurisprudenciales que tienen un mismo sentido interpretativo de la norma y la figura de la intervención federal, por lo que son perfectamente asimilables.

Además, Hergott, analiza al referirse a los antecedentes que según muchos “el origen del principio de las cuestiones políticas, como materia no justiciable, se encuentra en Inglaterra.” (Hergott, 2002, p. 1)

Esto no es una cuestión menor, dado que la no judicialización de aquellas cuestiones que son consideradas como actos políticos es una decisión realmente severa y que debe ser aplicada de manera excepcional y extraordinaria, en función de que se cercena de manera directa y definitiva el acceso a la tutela efectiva que no sólo garantiza nuestra Carta Magna,

sino también diversos instrumentos internacionales que han regulados los Derechos Humanos a nivel mundial.

Hergott, siguiendo su línea de reconstrucción histórica, relata allí el incidente del duque de York en 1460, donde promovió juicio con la pretensión de ser declarado legítimo heredero del trono, y los jueces resolvieron que no les incumbía. “Desde entonces, los tribunales anglosajones han rehusado ejercer jurisdicción en las causas en que se entendió era inadecuado el ejercicio de la función judicial” (Hergott, 2002, p. 1)

Señala, en otro antecedente que a nivel mundial resulta de relevancia en relación a la no judicialización de determinados actos que “Marshall sentó el principio de no justiciabilidad de las cuestiones políticas en su famoso voto pronunciado en el clásico caso *Marbury vs. Madison* en 1803 expresando la decisión de la Suprema Corte Norteamericana” (Hergott, 2002, p. 1)

Hergott plantea que la intervención es un acto político por su naturaleza y que los precedentes de los Estados Unidos están de acuerdo con esta doctrina y afirma que “la sentencia de la Corte Suprema de aquel país, siempre invocada en esta materia, y conocida con el nombre del Juez Taney, en el caso de *Leither v. Bruther* y otros, dejó establecido, confirmando otras decisiones.” Luego agrega que:

Las Cortes de Justicia, sostienen uniformemente que corresponde al poder político declarar si el Gobierno de la Carta ha sido depuesto o no, y cuando esta decisión haya tenido lugar, deben limitarse a tomar nota de ella como la ley suprema del Estado, sin necesidad de informaciones verbales ni examen de testigos<sup>26</sup>

Por su parte en el fallo *Cullen* determinan en relación a la no judicialización de las cuestiones políticas que al recorre la jurisprudencia norteamericana “se encontrará que, (...) las únicas cuestiones políticas que la Corte ha declarado ajenas a su juicio, son aquellas en que los poderes políticos del Estado han procedido como representantes absolutos de la soberanía nacional” Luego explica esos términos y manifiesta que los casos excluidos “son sólo aquellas cuestiones de derecho público en que la ley internacional (...) puede estar afectada.” Finalmente agregan los magistrados que en todos los casos en que se excusaron lo hicieron “fundándose en que se trataba sólo de una cuestión política”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 07/09/1893 – Cullen, Joaquín M c. Llerena Baldomero.

<sup>27</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 07/09/1893 – Cullen, Joaquín M c. Llerena Baldomero

Es interesante la afirmación contundente del Juez Taney que sostiene que “estas son cuestiones políticas y no judiciales. Pertenecen exclusivamente al departamento político de gobierno”<sup>28</sup>

Estos antecedentes que hemos señalado de manera somera nos permiten visualizar cómo nuestro ordenamiento jurídico se asemeja en muchos aspectos a las disposiciones en Estados Unidos. Asimismo, podemos señalar que no sólo la normativa presenta similitudes, sino que, además, la jurisprudencia argentina, ha resuelto algunos fallos con criterios equivalentes a los utilizados en casos norteamericanos.

Estas semejanzas, no son casuales, sino que desde la misma concepción de la Carta Magna encontramos puntos de coincidencia con el texto de los Estados Unidos; lo que nos marca una clara posición en relación al vínculo entre el Estado Federal y las provincias y, a la intervención federal como una figura necesaria en el ordenamiento jurídico para garantizar el sistema definido y, también como una medida excepcional que debe ser regulada y aplicada con cautela para no vulnerar otros derechos y garantías de las provincias y de los ciudadanos.

#### **4.2 Análisis de medidas equivalentes en el derecho comparado**

En este apartado compartiremos un breve panorama de algunas figuras que en el derecho comparado podrían ser similares a las que tenemos en nuestro ordenamiento jurídico y que, al menos en cierta manera, influyen en nuestra regulación, tal como lo hemos analizado en el apartado precedente.

Al analizar en general la figura de la intervención federal, García Lema hace un análisis comparativo de nuestro ordenamiento con el de Estados Unidos y sostiene “este criterio limitado de intervención federal ha sucedido también en la segunda mitad del siglo XX en los EEUU.” (García Lema, 2009, p. 8) Recordemos que hablamos de un criterio limitado porque, como ya hemos reiterado en varias oportunidades, es la intervención federal un remedio excepcional y de aplicación restrictiva.

---

<sup>28</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación – 07/09/1893 – Cullen, Joaquín M c. Llerena Baldomero

Cita en dicha oportunidad la Orden Ejecutiva 10130 del Presidente Eisenhower, “quien dispuso la movilización de tropas federales a Arkansas para hacer cumplir una decisión de la Corte Suprema” (García Lema, 2009, p. 8)

En esta ocasión y otras que el autor cita se da respuesta a través de decisiones del Poder Ejecutivo para exigir el cumplimiento ante casos que claramente afectaban los intereses y/o las disposiciones nacionales. Esto se asemeja, salvando las distancias de las causas raciales, al procedimiento que en cierta manera se ha dado en nuestro país; a situaciones que implicaban riesgos asimilables para la Nación.

En relación a la no judicialización de las cuestiones políticas, asimilando los regímenes, Hergott sostiene que:

en los sistemas constitucionales de los Estados Unidos y la Argentina, el poder judicial carece de competencia para avocarse al conocimiento de las cuestiones políticas, cuya naturaleza es por completo ajena a la esencia de la función jurisdiccional, por lo que su dilucidación está exclusivamente librada a los poderes políticos: legislativo y ejecutivo. (Hergott, 2002, p. 1)

Además, sobre este mismo tema, destacamos la situación en ciertos países europeos. Por ejemplo en Italia la ley que organizó el Consejo de Estado “excluye del enjuiciamiento del juez administrativo los actos dictados en ejercicio del poder político” Y luego agrega Cassagne que “si bien la doctrina ha aceptado por lo general la solución legislativa, se ha entendido que tal exclusión no resulta aplicable a las acciones que de deduzcan ante el órgano judicial” (Cassagne, 2008, p. 12)

Luego plantea Cassagne en relación al mismo tema las diferencias entre el régimen alemán y el francés. En el francés “quedaban excluidos previamente del contralor jurisdiccional administrativo los denominados actos políticos.” (Cassagne, 2008, p. 13) Al referirse a la realidad alemana sostiene que debido a la tutela judicial efectiva consagrada en la Constitución se desprende que “salvo escasas excepciones no existen actos del ejecutivo, sea cual fuere su calificación exentos del control jurisdiccional” (Cassagne, 2008, p. 13) vemos aquí claramente dos modelos totalmente diferentes, el nuestro más parecido al de la teoría francesa, que excluye ciertos actos del poder de revisión de los magistrados en los estrados judiciales; tal como ocurre con la declaración de la intervención federal, que no es revisable judicialmente.

Este mismo modelo francés es el que rige, con ciertas particularidades en España, que excluye de la jurisdicción contencioso-administrativa “las cuestiones que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar (...)” (Cassagne, 2008, p. 13)

Sin embargo, no podemos dejar de señalar que la tendencia en España, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial es flexibilizar dicha regulación “después de haberse inclinado por la reducción progresiva de los actos de gobierno, ha evolucionado hacia su eliminación como categoría jurídica diferenciada, imponiéndose la judiciabilidad, como principio, de todos los actos políticos, con algunas salvedades como los denominados actos constitucionales.” (Cassagne, 2008, p. 14)

Otro aspecto del derecho comparado que señala Cassagne y que entendemos es importante rescatar es la supresión del acto político en la doctrina española, como consecuencia de los hechos que hemos expuesto. En una breve explicación reseña cómo la doctrina que los autores denominan ‘liberadora’ fue la que prevaleció en España. Según ésta “todos los actos administrativos son siempre posible objeto de revisión jurisdiccional, excluyendo solamente de dicha revisión,(...) a los actos que son producto de funciones ejecutadas por los órganos políticos superiores” y el fundamento de ello, es que “en los mismos confluyen funciones constitucionales de relaciones entre poderes o el carácter de órganos de la personalidad jurídico – institucional del Estado.” (Cassagne, 2008, p. 20)

En el fallo del Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes del año 1992, la Corte Suprema de Justicia de la Nación precisó en relación a esta cuestión que “análoga evolución puede observarse en la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos.” Y agrega para mayor claridad “en los últimos tiempos ha prevalecido en el mencionado Tribunal una tendencia inclinada a restringir el número de los asuntos calificados como ‘*political questions*’”<sup>29</sup>

Esto se evidencia en Argentina, en los Estados Unidos y en España, también ocurre lo mismo en Alemania, por lo que vemos que la tendencia que se va generalizando apunta a evitar cuestiones que queden fuera del poder de revisión de los magistrados, a fines de

---

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación - 14/08/1992 – Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes

garantizar el efectivo acceso a la justicia y los otros derechos y garantías reconocidos a nivel interno y, también, en los instrumentos internacionales.

En relación a la posibilidad de intervenir el poder judicial, es importante tener en cuenta las disposiciones que al respecto establece la Constitución de los Estados Unidos que establece que “los Jueces de la Suprema Corte y de los Tribunales inferiores permanecerán en sus funciones mientras dure su buena conducta” Tal como lo afirma Sesín, “este precepto constitucional es respetado en forma absoluta en honor a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, como la garantía del juez natural” (Sesín, 2004, p. 2)

Como hemos analizado previamente en materia jurisprudencial, esta cuestión aún no cuenta en nuestro ordenamiento con regulación específica y tampoco está tan claro en otros países, por lo que el criterio que los magistrados vayan fijando será el que rijan.

Una posición totalmente contraria a lo que venimos manifestando es la de Néstor Losa que afirma “la figura de la ‘intervención federal’ de nuestra Carta suprema, no tiene su similar en la constitución norteamericana que fue la fuente de derecho que asistió a nuestro convencionales”. Luego en una crítica rotunda sostiene “es la institución más unitaria y autoritaria que posee nuestra Ley Suprema.” (Losa, 2006, p. 3)

Este planteo resulta interesante en tanto reconoce que el antecedente de nuestra Constitución Nacional es la Carta Magna de Estados Unidos y, por otro lado, en su crítica manifiesta que en los términos y con los alcances que tiene nuestra intervención federal, no hay equivalentes. Lo cual es correcto, porque como hemos visto, son figuras similares las que existen en el derecho comparado, pero la nuestra tiene particularidades que la hacen específica y que permiten distinguirla de otros ordenamientos.

Es por ello, también que hemos analizado en el capítulo precedente el rol fundamental que la Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros tribunales inferiores han tenido en la labor de interpretar y definir límites, alcances, controles, responsabilidades y demás cuestiones de la intervención federal en nuestro país. De modo que, pese a que

consideramos extrema la posición de Losa, rescatamos la caracterización del instituto de la intervención federal argentina como una figura única y con particularidades importantes.

Pero queremos dejar señaladas las coincidencias, tal como las plantea Sesin “la Constitución Argentina en sus arts. 1º, 28 y 31 consagra su primacía jerárquica siguiendo el modelo americano. Idéntico criterio receptan las constituciones provinciales” Vemos aquí un aspecto importante, en tanto el origen sí es coincidente en ambos regímenes, pese a que el resto de la regulación sobre la intervención federal no lo es.

## CONCLUSIÓN

Luego de haber analizado la figura de la intervención federal a través de estas páginas entendemos que resulta fundamental tener presente algunos señalamientos y conclusiones que expondremos a continuación.

En primer lugar consideramos de suma relevancia tener presente los caracteres de esta figura que se vinculan de manera directa con su naturaleza jurídica, la trascendencia jurídica y política y los alcances de la misma.

En cuanto a la naturaleza, es un instituto de origen y raigambre constitucional, lo que implica su obligatoriedad en todo el territorio de la Nación, su superioridad normativa frente a otras disposiciones de inferior jerarquía y la competencia federal que trae aparejada.

En cuanto a los alcances y la relevancia política y jurídica, no podemos dejar de mencionar que al ser una figura que permite al Gobierno Central determinar que una provincia no se está adecuando a los parámetros que la Carta Magna exige y su readecuación requiere de una acción concreta y, posiblemente, invasiva, como es la intervención federal. Huelga aclarar que designar un interventor como agente del Gobierno Federal, implica un acto de relevancia superior que trae aparejadas grandes consecuencias para la provincia intervenida, sus funcionarios y los ciudadanos.

En segundo término es muy importante tener presente el rol fundamental, más que en otras áreas, que ejercer en relación a la intervención federal el Poder Judicial. Esto debido a que, como expresáramos oportunamente al no contar en Argentina con una ley nacional que reglamente esta figura, todas las interpretaciones surgen de creaciones doctrinarias, no vinculantes y de los criterios que los tribunales van consolidando.

En esta labor es vital la tarea de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, como máximo intérprete fija con claridad las posturas que resuelven los diferentes cuestionamientos que se van suscitando y que hemos reseñado los más importantes, a fines de no extendernos más allá de los objetivos definidos para el presente trabajo.

Por otro lado, queremos señalar un tema que no resulta menor y que se vincula de manera directa con la judicialización o no de las cuestiones definidas como cuestiones políticas. Si bien ya hemos señalado que tanto en Argentina como en el mundo y a nivel

doctrinario como jurisprudencial, la tendencia es restringir cada vez más las cuestiones no judiciales, consideramos oportuno mencionar la importancia de distinguir los diferentes actos y cuál es la situación de cada uno de ellos.

Aún sigue vigente en nuestro país la consideración de la decisión de intervenir, como un acto político que no puede ser revisado judicialmente, en tanto los motivos por los que se considera necesaria la intervención no son susceptibles de judicialización.

Sin embargo, se ha flexibilizado ampliamente la postura en relación a los otros actos que se derivan de la intervención y en tal caso, se admite la revisión de los mismos por medio del accionar de los magistrados, correspondiendo la competencia a la sede ordinaria / provincial o extraordinaria / federal según sean actos que se reputen como locales por ser de mera gestión o se deriven del accionar del interventor como agente federal, respectivamente.

En cuarta instancia es prudente recordar que los objetivos por los que se establece la intervención federal son absolutamente nobles y dignos de elogio, en tanto pretenden garantizar la forma de gobierno y el sistema democrático y republicano en las provincias, evitando cualquier situación que condujera a dicha provincia a consecuencias graves. La idea de la intervención federal es que el Estado Federal pueda ser garante del modelo que se ha definido para toda la Nación y proteger a todos de peligros que atenten contra él.

Finalmente, entendemos que sería prudente contar con una ley nacional que reglamente la figura de la intervención federal, para evitar mayores discusiones sobre aspectos que ya se han consolidado desde lo jurisprudencial y también desde lo doctrinario. Valoramos la noble tarea del poder judicial y, especialmente la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fines de determinar criterios de interpretación y de aplicación para brindar soluciones ajustadas a derecho en relación a las diferentes cuestiones que se han ido planteando en torno a la figura de la intervención federal.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, consideramos que los mismos se adecúan de manera apropiada a la realidad normativa y contextual vigente, pero que es necesario revisar cada caso en particular, en función de las características propias que se presentan y que requieren del estudio correspondiente.

Por último, destacamos la misión soberana y republicana que le otorga al gobierno central la potestad de disponer la intervención federal y valoramos dicha tarea en tanto permita garantizar el sistema democrático que se ha definido para nuestro país. Pero no podemos hacer caso omiso a las sucesivas violaciones a las disposiciones de la Carta Magna y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional que se han desplegados bajo el amparo de la intervención federal.

Esto claramente constituye un efecto no deseado, reiteramos cuán valioso y noble es el objetivo que se pretende conseguir a través de esta figura; pero es importante tener presente que esto no legitima acciones contrarias a derecho, abusos, excesos, decisiones de revanchismo político y totalmente ajenas y contrarias a los estándares democráticos que se busca proteger.

Defendemos la intervención federal como verdadera herramienta del estado Federal para proteger el sistema, pero no admitimos que en su nombre se avance de manera inescrupulosa en actos que abiertamente resultan violatorios de los derechos y garantías reconocidos a la provincia, a los funcionarios y a los ciudadanos en general.

Si verdaderamente buscamos y queremos un Estado de derecho que se precie de ser tal, el rol de la justicia, de los funcionarios de los otros poderes, de los ciudadanos y de nosotros como operadores de derecho es resguardar la república y la democracia, defenderla pero sin cometer actos violatorios, incluso más lesivos que aquellos que se pretende evitar.

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

- A.M.M.R.R.C. (2004). La cuestión judicial. *DJ2004* .
- AMAYA, J. A. (2002). El caso Corrientes. La Corte Suprema en deuda con el federalismo. *Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional* .
- BECERRA FERRER, G. (s.f.). *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Recuperado el 20 de 10 de 2015, de <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9ODY5OCZpZGU9MTAzNyZ1cmw9MyZuYW11PVJFUF8xNDRfMTU1LnBkZiZmaWxlPVJFU8xNDRfMTU1LnBkZiZ0YWJsYT1BcnRpY3VsbyZjb250ZW50PWFwcGxpY2F0aW9uL3BkZg==>
- BIDART CAMPOS, G. J. (2006). Manual de la constitución reformada. I. Ediar.
- CASSAGNE, J. (2004). Recuperado el 5 de 10 de 2015, de [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_judicializacion\\_de\\_las\\_cuestiones\\_politicas.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_judicializacion_de_las_cuestiones_politicas.pdf)
- CAYUSO, S., & GELLI, M. (1988). Recuperado el 10 de 10 de 2015, de Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja". Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.: [http://www.derecho.uba.ar/investigacion/Cuadernos\\_de\\_Investigaciones1.pdf](http://www.derecho.uba.ar/investigacion/Cuadernos_de_Investigaciones1.pdf)
- CELGHIN, J. (s.f.). *Derecho UBA*. Recuperado el 4 de 10 de 2015, de <http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/celghin.pdf>
- CHIACCHIERA CASTRO, P. y. (2013). *Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – UBA*. Recuperado el 30 de 09 de 2015
- COLAUTTI, C. E. (1996). Límites de las atribuciones de los interventores federales. *La Ley* .
- DEFELIPPE, O. E. (15 de 05 de 2015). Intervención Federal y Derechos Políticos. *Revista del Departamento de Ciencias Sociales UNLu* , 79 - 99.

- GARCIA LEMA, (2009). Recuperado el 30 de 10 de 2015
- GELLI, M. A. (2008). Constitución de la Nación Argentina Comentada y concordada. 4°. La ley.
- GIL DOMÍNGUEZ, A. (2014). *Revista Pensar en Derecho N° 5. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires*. Recuperado el 28 de 09 de 2015, de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/>
- GODOY, M. (2009). Recuperado el 20 de 09 de 2015
- HARO, R. (1994). *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Recuperado el 15 de 09 de 2015, de [www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos](http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos)
- HERGOTT, O. A. (2002). Las cuestiones políticas no judiciales en la jurisprudencia de la Corte Suprema. *Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional* .
- HERNANDEZ, A. M. (s.f.). Recuperado el 10 de 09 de 2015
- HERNANDEZ, A. M. (2006). Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del interventor federal. *La Ley* .
- HERNÁNDEZ, A. (s.f.). *Observatorio de la Evolución de las Instituciones. Universidad Pompeu Fabra*. Recuperado el 05 de 10 de 2015, de [http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_ar\\_es.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ar_es.pdf)
- HIDALGO, E. (17 de 10 de 2005). *infojus*. Recuperado el 24 de 08 de 2015, de [www.infojus.gob.ar](http://www.infojus.gob.ar)
- KREDE, J. L. (2004). Las atribuciones de la Intervención Federal. *LLNOA2004* .
- Litoral, U. N. (2007). Recuperado el 23 de 08 de 2015
- LOSA, N. O. (2006). La intervención federal en Corrientes y sus secuelas ¿Por qué no reformar esa institución? *La Ley* .
- MANILI, P. L. (2014). Bases jurisprudenciales de la Reforma constitucional de 1994. *La ley* .

- MONTILLA ZAVALIA, F. A. (2015). La magistratura judicial ante las intervenciones federales. *La Ley* .
- PALACIO DE CAEIRO, S. B. (2005). La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal. *La Ley* .
- POLI, J. D. (2006). El interventor federal y el convalidado de piedra. *La Ley* .
- RAMÍREZ BRASCHI, D. (2012). *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)*. Recuperado el 18 de 10 de 2015, de DOCTRINA E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA INTERVENCIÓN FEDERAL A LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN EL SIGLO XIX. .
- RUBIN, C. (2000). Las intervenciones federales. Cuestiones judiciales y no judiciales. *LLitoral* .
- SAGUÉS, N. (1987). *Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba*. Recuperado el 25 de 09 de 2015
- SAGÜÉS, N. P. (2003). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- SAMPIERI, R., & FERNÁNDEZ COLLADO, C. Y. (2003). *Terras*. Recuperado el 15 de 09 de 2015, de <http://www.terras.edu.ar/aula/tecnicatura/15/biblio/SAMPIERI-HERNANDEZ-R-Cap>
- SANCHEZ, G. (13 de 08 de 2012). *Diario La República*. Recuperado el 24 de 08 de 2015, de [www.diariolarepublica.com.ar](http://www.diariolarepublica.com.ar)
- SERRAFERO, M. (s.f.). Recuperado el 10 de 09 de 2015, de [http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8\\_Serrafero%20paper%20Esp.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8_Serrafero%20paper%20Esp.pdf)
- SESIN, D. J. (2004). Intervención al Poder Judicial y pactos internacionales. *Sup. Act. 30/09/2004* .
- SESIN, D. (2014). *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*. Recuperado el 30 de 08 de 2015, de <http://www.revistarap.com.ar/Derecho/adm>
- SOLA, J. V. (1983). Intervención Federal en las Provincias. *La Ley* .

- SOMMARIVA, L. (1929 ). *HISTORIA DE LAS INTERVENCIONES FEDERALES EN LAS PROVINCIAS*. Buenos Aires: El Ateneo.
- STRAUSS, A. y. (2002). *BASES DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA DESARROLLAR TEORÍA FUNDAMENTADA*. . Bogotá: Universidad de Antioquia.
- THURY CORNEJO, V. (17 de 03 de 2015). Recuperado el 20 de 08 de 2015, de [www.todosobrelacorte.com](http://www.todosobrelacorte.com)
- VEDIA, A. (1983). “*La intervención del Gobierno federal a la Provincias*”. *Artículos de “Tribuna” con prólogo del diputado nacional doctor Ramón T. Figueroa*. . Buenos Aires: Imprenta de obras de J. A. Berra. .
- VLEX. (s.f.). *VLEX*. Recuperado el 20 de 08 de 2015
- ZUCCHERINO, R. (1991). *TRATADO DE DERECHO FEDERAL, ESTADUAL, Y MUNICIPAL (ARGENTINO Y COMPARADO). Tomo I – Teoría y Práctica del Derecho Federal*. Buenos Aires: Depalma.

## **Legislación**

- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. (s.f.). Constitución Nacional de los Estados Unidos.
- CONGRESO DE SUIZA. (1848). Constitución de Suiza.
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Código Penal de la Nación Argentina*.
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. (s.f.). CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Argentina.
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. (s.f.). Ley 24.059 de Seguridad Interior.

- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. (s.f.). Ley 25.881 de Intervención Federal de la Provincia de Santiago del Estero.
- HONORABLE CONGRESO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA. (s.f.). Ley Provincial 5.009 de la Provincia de Mendoza. .
- Honorable Convención Constituyente. (s.f.). Constitución de la Provincia de Catamarca.
- HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE. (s.f.). Constitución de la Provincia de Corrientes.
- HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE. (s.f.). Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.
- HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE. (s.f.). Constitución de la Provincia de Tucumán.
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN ARGENTINA. (1992). Decreto Nacional 1273/1992. “Decreto reglamentario de la Ley 24.059 de Seguridad Interior”.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL. (2004). Decreto Nacional 1248/2004. “Prórroga de la Intervención Federal a la Provincia de Santiago del Estero”.

## **Jurisprudencia**

- CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE CORRIENTES - Diaz, Lindolfo S. O. c. P.E.N., (Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes 11 de 10 de 2001).
- CSJN - Lindow de Aguio, I c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ recursos contencioso administrativo (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 03 de 03 de 2015).
- CSJN - Amelia Margarita Ibarra de Baldiviezo c. Estado Nacional en la persona del Poder Ejecutivo de la Nación (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 27 de 05 de 2009).

- CSJN - Curatola, Wenceslao V. c. Provincia de Corrientes y otro (Corte Suprema de Justicia de la Nación 08 de 02 de 2005).
- CSJN - Zavalía, Jose Luis c. Pcia. De Santiago del Estero y Estado Nacional s/amparo (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 21 de 09 de 2004).
- CSJN - Lopez, Mario A. c. Provincia de Corrientes y otros (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 23 de 12 de 2004).
- CSJN - Mayo de Ingaramo, Cecilia A. c. Poder Ejecutivo Nacional (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 24 de 04 de 2003).
- CSJN - Fernandez, Sixto Omar y Otros (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 23 de 08 de 2001).
- CSJN - Graboski, Alicia L. c. Interventor Federal de la Provincia de Corrientes (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 04 de 04 de 2000).
- CSJN - Provincia de Santiago del Estero c. Estado Nacional (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 12 de 09 de 1996).
- CSJN - Pazos, Eliana B. c/ Consejo Nac. de Edu. Técnica - CONET (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 20 de 04 de 1995).
- CSJN - Cornejo, Héctor R. (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 07 de 03 de 1995).
- CSJN - Seco, Luis a. y otros (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 04 de 10 de 1994).
- 
- CSJN - Cámara de Senadores de la Provincia de Corrientes c. Estado Nacional (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 09 de 12 de 1993).
- CSJN - Juzgado de Instrucción N° 6 de la Provincia de Corrientes (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 02 de 07 de 1993).
- CSJN - Romero Feris, José Antonio c. Nación Argentina (Poder Ejecutivo) (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 08 de 09 de 1992).

- CSJN - Rossi Cibils, Miguel A. y otros (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 08 de 09 de 1992).
- CSJN - Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 14 de 08 de 1992).
- CSJN - STELLA, Santos R y otros (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 19 de 12 de 1991).
- CSJN - Dres. Danielsén, Raúl V. y otro c. Ochoa, Cesar Fermin (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 12 de 02 de 1985).
- CSJN - Merlo, Antonio L. (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 25 de 10 de 1983).
- ORFILA, Fernando s/ Recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 04 de 1929).
- CSJN - Cullen, Joaquin M c. Llerena Baldomero (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 07 de 09 de 1893).
- Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes - Perez Chavez, Jose O c. Estado la Pcia. De Corrientes (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes 24 de 11 de 2005).
- Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes - D. de V., C. c. Provincia de Corrientes (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes 03 de 02 de 2000).

## **ANEXOS**

---

**Voces:** INTERVENCION FEDERAL ~ CONSTITUCIONALIDAD ~ COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ~ CUESTION FEDERAL ~ ACCION DECLARATIVA DE CERTEZA ~ PROHIBICION DE INNOVAR

**Título:** La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal

**Autor:** Palacio de Caeiro, Silvia B.

**Publicado en:** LA LEY2005-A, 31

**Fallo comentado:** [Corte Suprema de Justicia de la Nación \(CS\) ~ 2004/09/21 ~ Zavallía, José L. c. Provincia de Santiago del Estero y otro](#)

**Cita Online:** AR/DOC/2614/2004

**Sumario:** SUMARIO: I. Introducción. - II. La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando hay derecho federal en discusión. - III. La naturaleza de las facultades y actos cumplidos por un interventor federal en la provincia y la posibilidad de su juzgamiento. - IV. La acción declarativa de certeza del artículo 322 del Código Procesal Civil de la Nación y la medida cautelar de no innovar. - V. Conclusiones.

#### I. Introducción

El caso "Zavallía, José Luis c. Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/Amparo"<sup>(1)</sup> fue iniciado en la competencia originaria de la CSJN, por el Senador Nacional accionante, quien con invocación de su condición de legislador y actuando también por derecho propio, demandó la declaración de ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la ley provincial N° 6667 y cuestionó el uso de las atribuciones ejercidas por el Interventor Federal designado.

Mediante esa norma el Dr. Pablo Lanusse, declaró la necesidad de reformar parcialmente la Constitución Provincial santiaguense, convocando a elecciones para convencionales constituyentes para el día 31 de octubre de 2004.

Admitido el juicio en la instancia originaria y modificado el nomen iuris de la acción primitiva, a la que se le acordó el procedimiento de la acción declarativa del art. 322 del CPCN, la CSJN hizo lugar a la suspensión cautelar peticionada por el demandante y suspendió el llamado electoral, "... hasta tanto se dicte la sentencia definitiva que determine el alcance de las atribuciones del Interventor Federal al respecto".

La lectura del fallo en comentario, permite observar un abanico de cuestiones de importante análisis, desde los planos del derecho constitucional, del procesal - constitucional y del procesal civil, pues se ha abordado varios aspectos de diferente temática, cuya reseña puede efectuarse:

- a) La competencia originaria de la CSJN cuando se halla en discusión el derecho federal;
- b) La naturaleza de actos cumplidos por un interventor federal en la provincia y la posibilidad de su juzgamiento;
- c) La acción declarativa de certeza emergente del art. 322 del CPCN como la vía procesal más adecuada, y la medida cautelar de no innovar dictada en ella.

Cada uno de esos puntos, por sus particularidades e importancia, darían fundamento a un análisis más exhaustivo, lo que indudablemente excedería la extensión de este trabajo, por lo que, se indicarán a continuación los aspectos de mayor relevancia e interés práctico.

#### II. La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando hay derecho federal en discusión

La competencia originaria es de origen constitucional, de orden público, taxativo, excepcional, limitado y contencioso, pues reconoce génesis en los arts. 116 y 117 de la C.N.

Dicen esas cláusulas,

Art. 116. "Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del art. 75; y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y

jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias;

Art. 117. En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros y en lo que alguna provincia fuese parte, las ejercerá originaria y exclusivamente".

Atendiendo a la preceptiva de las normas constitucionales parafraseadas, se advierte la finalidad que inspiró al Constituyente de 1853, fue proporcionar a los ciudadanos garantías imparciales para sus reclamaciones y juicios en los que actúen los estados provinciales, exentos de toda influencia inficionada de localismo.

Asimismo, de los textos de ambas normas transcritas, puede constatarse que no surge el supuesto de la competencia originaria de la CSJN, para las situaciones que impliquen conflictos judiciales entre una provincia y sus propios vecinos -como lo es el proceso anotado en función de que el Dr. Zavallía es vecino de la Pcia. de Santiago del Estero demandada-.

Desde luego, una rápida observación llevará a deducir que dicha hipótesis se encuentra excluida del marco de la instancia originaria y, evidentemente tal aserción puede resultar correcta cuando en la materia discutida en el pleito entre la provincia y sus vecinos, resulten implicados el derecho común (art. 75, inc. 11, C.N.) o el derecho local (art. 5º, 121 y siguientes., C.N.).

¿Pero qué sucede, cuando lo discutido en el pleito halla su base en el derecho federal, y más aún, han sido demandados conjuntamente una provincia y el Estado Nacional?

El tema fue abordado en otro lugar (2) haciéndose mérito de la jurisprudencia de la CSJN, que la hipótesis de resultar demandada una provincia, siempre que la acción entablada se base directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso de índole federal o tratados internacionales, surte la instancia originaria sin importar que las partes sean vecinos de la misma provincia accionada (3).

Los parámetros de fijación del fuero originario son allí: a) la presencia de una provincia demandada, con legitimación pasiva nominal y sustancialmente acreditada conforme a la naturaleza de la acción y las constancias de la causa; b) el derecho federal en juego, como plataforma jurídica del proceso; c) irrelevancia de la distinta vecindad de los litigantes.

Este es un antiguo criterio que se remonta a 1863, caso "Mendoza y Hnos. c. Pcia de San Luis"(4) que se ha mantenido como regla uniforme en los precedentes posteriores del Alto Tribunal como lo ha indicado autorizada doctrina (5).

Uno de los supuestos más frecuentes donde se pone de relieve el derecho federal en discusión, son aquellos procesos en contra de las administraciones provinciales donde se cuestiona la normativa o actos del poder administrador locales, bajo el argumento de que resultan violatorios a las cláusulas de la Constitución Nacional, tratados con naciones extranjeras o leyes federales (6).

Esta fue la situación ocurrida en el caso "Telecor SAC e I c. Provincia de Catamarca", relacionado con las repetidoras de televisión en el que se invocó la ley federal de radiodifusión N° 22.285 (Adla, XL-D, 3902) y decretos reglamentarios (7). Allí se dijo que cuando "La jurisdicción federal surge *ratione materiae*" es improrrogable, privativa y excluyente de los tribunales provinciales, sin que el consentimiento ni el silencio de las partes sean hábiles para derogar esos principios", pues "La competencia originaria de la Corte en razón de la materia procede en la medida en que la acción entablada se funde directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa", aun cuando también se hayan invocado normas locales.

Se estableció también, que "Cuando el caso es de aquellos reservados a la jurisdicción originaria de la Corte habida cuenta que es parte una provincia y la causa tiene, además, un manifiesto contenido federal, carece de relevancia el tema concerniente a la distinta vecindad de los litigantes, el que es esencial cuando aquella jurisdicción surge en razón de las personas".

En esa línea, vale citar como antecedente cercano, el caso donde se admitió en la jurisdicción originaria el

control de constitucionalidad del régimen electoral y la ley de lemas de la Pcia. de Santa Fe, que fue sometida a resolución de la CSJN por una agrupación política (8). No obstante, en ese supuesto, se desestimó el planteo de inconstitucionalidad, con fundamento en las facultades reconocidas a las provincias, como emanación de la autonomía que les es propia, reconocida por el art. 122 de la Constitución Nacional.

Siguiéndose un criterio análogo, en "Zavalía c. Stgo del Estero", se afirmó "Corresponde a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en instancia originaria, juzgar si el Interventor Federal que dictó una ley declarando la necesidad de reformar la Constitución local -en el caso, ley 6667 de Santiago del Estero- avasalló o no la autonomía provincial, garantizada por los arts. 5° y 122 de la Constitución Nacional -art. 117, Constitución Nacional-, debiendo ceder el principio según el cual los actos de autoridades locales están excluidos de dicha jurisdicción cuando la pretensión se funda exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso o tratados, de modo que la cuestión federal sea la predominante".

Igualmente, allí se precisó, que resultaba la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en instancia originaria, "para entender en la acción promovida contra el Estado nacional y la Provincia de Santiago del Estero, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 6667, en cuanto declaró la necesidad de reformar la Constitución Provincial, dictada por el Interventor Federal en dicha provincia, pues la materia debatida es exclusivamente federal y el citado Estado provincial tiene un interés directo en la solución del pleito al ser parte sustancial en la cuestión debatida".

Con lo cual desde el punto de vista de la competencia originaria, es indudable que la posición adoptada por la Corte Suprema en el pronunciamiento en comentario, es continuadora de una línea de pensamiento que viene sosteniéndose desde hace mucho tiempo en la jurisprudencia federal y no ha introducido así ningún elemento extraño a la clásica posición en la materia (9). Y, desde la perspectiva de la necesidad de afirmar el régimen representativo, republicano y federal, se agregó que "... con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, el art. 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia" (10).

Finalmente, otro parámetro que la CSJN tuvo en cuenta para admitir la jurisdicción originaria, es que el Estado Federal también resultaba demandado. En otros pronunciamientos esta hipótesis fue tenida en cuenta para surtir el fuero originario, al concurrir una provincia y un ente nacional en el pleito, como forma de conciliar lo preceptuado por el art. 117 de la Constitución Nacional -competencia originaria para las provincias- con la prerrogativa al fuero federal que se atribuye a la Nación (11).

Empero, en la opinión del Procurador General de la Nación esta circunstancia no debió meritarse, en razón de considerar que la competencia se determina por la realidad jurídica del pleito (art. 4°, CPCN), y no por las meras afirmaciones ni por la voluntad del actor.

De tal suerte, conforme a dicha postura, si el Estado Nacional no aparece como parte legitimada nominal y sustancialmente, el fuero originario no corresponde ser extendido por cuanto su determinación no depende de los dichos de los litigantes.

Aún el supuesto del remedio excepcional que implica la acción de amparo, no autoriza según el Procurador General, a sustituir las vías legales determinadas por los arts. 116 y 117 de la Ley Fundamental.

Sin embargo, el Alto Tribunal apuntando a la materia federal, al contenido federal y a la cuestión federal suscitada por haberse requerido el examen de las facultades ejercidas por el Interventor Federal en Santiago del Estero, para averiguar si ellas se enmarcan dentro de las atribuciones y responsabilidades acordadas por la ley que lo designó, resolvió favorablemente el tema de su competencia originaria e ingresó al examen de la cuestión (12).

### **III. La naturaleza de las facultades y actos cumplidos por un interventor federal en la provincia y la posibilidad de su juzgamiento**

Engarzado estrechamente con el estudio de la competencia originaria de la CSJN se encuentra el aspecto que impone establecer sí, los actos cumplidos por un interventor federal en la provincial participan del carácter de federal por su condición de funcionario nacional, o local en cuanto reglamentan y administran normativa provincial.

Vale decir, dichos actos ¿son de naturaleza federal o de índole local?

Este tema de sumo interés, es el que se encara en "Zavalía c. Pcia. de Stgo del Estero", que impone dilucidar la naturaleza de los actos cumplidos por un interventor federal, delimitando cuando ellos resultan de índole local o de índole federal. Igualmente, la doctrina que emana del fallo en cuestión, atiende a la posibilidad de juzgar los actos del nombrado funcionario.

Previamente deben recordarse las disposiciones constitucionales que ordenan la figura de la intervención federal, admitida en el art. 6° de la Carta Magna, el cual dispone "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".

En congruencia, señala el art. 75, inc. 31 "Corresponde al Congreso:... 31. 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". Esto último, en la hipótesis prevista en el art. 99, inc. 20 de la Constitución Nacional.

Con relación al primer asunto, y desde la proyección de la naturaleza de los actos cumplidos por un interventor federal, coexisten en el caso en estudio dos valiosas opiniones en pugna, una sustentada por el Procurador General de la Nación y la opuesta, sostenida por la Corte Suprema.

Conforme se adscriba a una u otra posición, las conclusiones discreparán no sólo respecto a ese punto, sino también a la facilidad de enjuiciar las acciones y disposiciones del nombrado funcionario.

Por un lado, se ha escuchado la opinión del Procurador General, que para afirmar que la causa no pertenece a la instancia originaria federal, se basó en que los actos de los interventores federales en las provincias no pierden su carácter de local por el origen de su investidura. Por ende, según esta postura, los actos atacados participan de tal calidad, y deberían ser juzgado en la jurisdicción provincial.

Una larga tradición en la jurisprudencia de la CSJN avala la tesis de que "Los actos de naturaleza local emanados de los Interventores Federales no pierden ese carácter por razón de invocarse el origen de su investidura, por lo que su impugnación como contrarios a las normas locales no es de competencia federal"[\(13\)](#).

De tal modo, que los actos administrativos emanados de la intervención federal, pertenecen al derecho público local, habiéndose afirmado que "Al ponerse en tela de juicio la constitucionalidad de actos administrativos que se rigen por normas de derecho público local corresponde a la justicia provincial [\(14\)](#).

Se reconoce que los interventores federales en las provincias no son funcionarios locales, sino que sustituyen a la autoridad provincial y ejercen facultades que la Constitución Nacional y provincial y las leyes respectivas le reconocen. Tienen los citados funcionarios, designados por el gobierno nacional, el carácter de representantes directos de éste, respecto del cual asumen la condición de agentes [\(15\)](#).

La decisión tomada por el interventor federal, que actúa en sustitución de la autoridad local, lleva implícita la facultad de proveer a las necesidades de orden económico, social y administrativo emergentes del desenvolvimiento de resortes locales que no se paralizan en sus funciones por el hecho de encontrarse acéfalas algunas de las autoridades que las provincias se dan en uso y ejercicio de sus propias funciones [\(16\)](#). En función de esa doctrina, la jurisdicción y competencia federal se ha denegado, pues no basta para surtir el fuero de excepción, la circunstancia de que los derechos que se dicen vulnerados se encuentren garantizados por la Ley Fundamental, toda vez que, cuando se sostiene que la ley, decreto, etc. son violatorios de las constituciones provinciales y nacionales, debe irse primeramente ante los estrados de la justicia provincial y, en su caso, llegar a la Corte por el recurso extraordinario previsto en el art. 14 de la ley 48 (Adla, 1852-1880, 364) [\(17\)](#).

Cuando la materia del pleito es sustancialmente de derecho público local, propia de los jueces provinciales y ajena a la justicia de excepción (arts. 121, 124 y conc., Constitución Nacional).

En esa línea, frente a una denuncia penal, se estableció que la comisión de hechos ilícitos no corresponde al fuero federal, si no se encuentran en tela de juicio las facultades del interventor federal, ni el origen de su investidura, presupuestos éstos que surtirían la competencia de la justicia federal [\(18\)](#).

Empero, la postura que ubica a los actos del interventor en la índole local, es una situación que difiere

diametralmente, cuando se trata del análisis de los actos cumplidos por el interventor federal, con el objeto de determinar si ha habido exceso o extralimitación de las facultades conferidas por la legislación federal que dispuso la intervención en la provincia.

Para ello, resulta menester el análisis e interpretación de la ley federal dictada por el Congreso de la Nación a fin de fijar su exacta inteligencia y alcance. De allí, que en tal hipótesis, se esta frente a una cuestión federal definida por el art. 14, inc. 3°, ley 48, y por ende, la plataforma jurídica del pleito será federal desde su inicio.

Por ello, la génesis del asunto es de naturaleza federal al derivar la problemática necesariamente a la verificación de sí, las medidas adoptadas por el funcionario federal, son adecuadas al marco de las facultades atribuidas por el Congreso de la Nación y por el Poder Ejecutivo Nacional.

Señala al respecto María Angélica Gelli, que resultan "controlables judicialmente los actos del interventor que excedan el soporte normativo de la intervención o incumplan la Constitución Nacional y las leyes federales y afecten derechos constitucionales (19).

La tradicional postura de la CSJN sostenida desde fines de 1880, reconoce que "El hecho de que los interventores no sean funcionarios legales de las provincias, en cuanto a su designación emana del gobierno nacional, y sus atribuciones como sus responsabilidades se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales, sólo implica que la función activa de dichos agentes federales no puede extenderse más allá de los límites que les asignan la Constitución y la ley; pero ello no obsta el ejercicio de sus funciones de representantes necesarios del Estado intervenido mientras se organizan los poderes locales (20).

En el análisis del ejercicio de las facultades del interventor federal, se estableció que resulta irrevisable lo decretado por el Interventor Federal, si no se excedió las facultades otorgadas al delegado federal por la ley de su nombramiento, dictada en ejercicio del derecho de intervención art. 6° de la Constitución Nacional (21).

Por ello, en la práctica de las instituciones vigentes en la República, las funciones desempeñadas por los interventores federales son exclusivamente propias de los poderes federales, a los que el art. 6° de la Constitución Nacional confiere esta facultad de excepción.

Los actos del interventor federal no están sujetos a las responsabilidades ni acciones que las leyes locales establecen respecto de sus propios gobernantes, sino a los que le imponga el poder nacional en cuyo nombre actúa. Por lo cual, el juicio sobre la razonabilidad del acto de gobierno del interventor federal, cualquiera sea su especie, debe competir únicamente a los órganos del Gobierno Federal que le dieron origen (22).

La circunstancia de que el interventor federal asuma la representación pública de la provincia intervenida para cumplir y hacer cumplir las leyes locales y de que actúe en reemplazo de los poderes provinciales y con arreglo a normas de esta índole, tiene indudables conveniencias en cuanto a la jurisdicción a la que corresponde el juicio de esos actos y de sus defectos.

De ahí, que se distingue una doble naturaleza de actos en el accionar del interventor federal que emana a su vez, del doble carácter y personalidad que ostenta, pues por una parte representa al gobierno federal y por el otro actúa como funcionario provincial hasta tanto resulten reorganizados los poderes locales.

Así, dichos actos participan de una u otra índole y permiten en tal orden, una distinta calificación; afirmándose que "la necesidad de reforma de una Constitución provincial, es un acto de naturaleza federal no local".

Pues, "Se trata de un representante directo del presidente de la república, que obra en una función nacional a fin de cumplir una ley del Congreso sujetándose a las instrucciones que recibe" (23).

Lo dicho implica que las responsabilidades emergentes de todo acto del interventor sean, en definitiva, responsabilidades de un funcionario federal, por lo que todo juicio, acerca del comportamiento de aquél, susceptible de ser sometido a los jueces, corresponde a la justicia federal (24).

Volviendo ahora a "Zavallá c. Pcia. de Sgto. del Estero", el planteo efectuado en la demanda implica el análisis de los actos y disposiciones del Interventor Federal, Dr. Pablo Lanusse, conforme al cual, la CSJN deberá examinar al resolver en definitiva, si ellos encuadran en el marco de la competencia atribuida por las normas que dispusieron su nombramiento, o por el contrario, si se excedieron las facultades allí conferidas.

La demanda en contra del Estado Nacional está en directa relación con el nombramiento del Interventor

Federal, Dr. Lanusse, como funcionario delegado del presidente de la Nación, cuyo nombramiento obedeció a la Ley N° 25.881 (Adla, LXIV-B, 1516) y al Decreto del PEN N° 392/04; prorrogado por Decreto N° 1248/04, en cuya virtud y a juicio del accionante, el Estado Nacional debe responder.

Esto llevará a delimitar desde el punto de vista normativo, el alcance y límites de las atribuciones conferidas al Interventor Federal, con la finalidad de averiguar si existió o no, avasallamiento de la autonomía provincial, con cercenamiento a los principios establecidos por los arts. 5°, 6° y 122 de la Carta Magna.

Con base en la pretensión ejercitada, la Corte Suprema afirmó que el juzgamiento de los actos denunciados participan de naturaleza federal, en función que se ha sometido a decisión si hay avasallamiento o no la autonomía provincial y si el nombrado funcionario actuó de conformidad con el marco normativo federal que parte del Texto Constitucional.

El punto relativo a la sujeción del Interventor Federal de Santiago del Estero a la normativa federal que proveyó su mandato, constituye el quid de la cuestión y el motivo central del proceso que deberá dirimirse en definitiva.

En esa indagación, deberá establecerse, dentro del sentido y alcance de la citada ley que dispuso la intervención, si pueden considerarse incluidas las facultades para disponer y producir una reforma de la Constitución Provincial santiagueña.

Por ello, se afirma en el considerando 19, "... es necesario dejar establecido en que situación se encuentra el Estado provincial, y que tipo de acto es el que ha sido impugnado a fin de delimitar con la mayor precisión posible por qué este caso cae bajo la jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional ya que resulta claro que no todas las actuaciones del interventor federal, relacionadas con las necesidades de orden económico, social y administrativo a las que aquél debe proveer (Fallos: 272:250), deben ser sometidas a la competencia exclusiva y excluyente de esta Corte".

La decisión final de la CSJN, deberá realizar la hermenéutica de la ley 25.881, cuyo artículo 4° expresa: "Fíjase el plazo de intervención en 180 días, prorrogables por el Poder Ejecutivo nacional por un período igual. Para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales el interventor deberá convocar a elecciones", en consideración que dentro del esquema general de la ley, no hay otra disposición vinculada a las funciones del interventor.

Tampoco la hay en el dec. NC 392/04 que designó al actual Interventor Federal.

#### **IV. La acción declarativa de certeza del artículo 322 del Código Procesal Civil de la Nación y la medida cautelar de no innovar**

Otro de los aspectos relevantes de "Zavalía c. Sgto. del Estero" son sus aspectos procesales, expuestos para establecer la vía procesal más adecuada para la tramitación del asunto.

En primer lugar, es importante destacar que la acción intentada por la vía del amparo, fue iniciada por el Dr. José Luis Zavalía en su calidad de Senador Nacional y por derecho propio tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial N° 6667.

Sin embargo, el punto referido a la legitimación activa del nombrado en su calidad de legislador nacional, no fue abordado ni por el Procurador General, ni por la CSJN, cuando en realidad era un tema de vital importancia para dar trámite a la acción.

No obstante, es una cuestión que puede ser analizada a partir de la excepción de previo y especial pronunciamiento reglada por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en el art. 347, inc. 3°, en el supuesto de que la ausencia de legitimación para obrar en el actor fuere manifiesta, "sin perjuicio, en caso de no concurrir esta última circunstancia, de que el juez la considere en la sentencia definitiva".

En otro lugar (25) cuando se encaró el asunto, se puso de manifiesto la tenaz negativa de la jurisprudencia en general para reconocer legitimación activa a los legisladores, en función, de observar que al presentarse como demandantes distintos parlamentarios, invocando su calidad de tales, a los fines de lograr la revisión de actos de contenido legislativo adoptados por el Poder Ejecutivo Nacional, o para compelerlo a realizar alguna acción u omitir alguna actuación, fueron invariablemente rechazados por la CSJN (26).

Idéntica situación ocurrió en casos más recientes y resonantes, "Dromi"(27), "Polino"(28),

"Rodríguez"<sup>(29)</sup>, "Prodelco", negándose en todos los casos, que los legisladores se encuentren legitimados activamente para peticionar en calidad de representantes y en nombre de otros ciudadanos.

El estándar que se tuvo en cuenta para ello, fue la ausencia de perjuicio concreto en sus personas o intereses jurídicos o económicos <sup>(30)</sup> pues se consideró que la sola invocación del carácter de parlamentario no es suficiente, pues tal investidura encuentra su quicio constitucional en la representación acordada por el pueblo y dentro del ámbito del Poder Legislativo Nacional, para el que fue electo y en el terreno de las atribuciones dadas a ese poder y a sus integrantes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso Nacional <sup>(31)</sup>.

Esta doctrina tradicional de la CSJN, sigue el criterio de la Corte Suprema de EE.UU., cuyos precedentes también son negativos a reconocer legitimación activa a los legisladores, y resulta coincidente también con la opinión del Consejo de Estado francés <sup>(32)</sup>. Y, dicha doctrina se aplica no sólo cuando legisladores intentan una acción de amparo sino que es un criterio que también se observa en otras clases de procesos previstos por el CPCN <sup>(33)</sup>.

Empero, en "Zavalía c. Sgto. del Estero" la base jurídica del proceso, de orden institucional impone un nuevo enfoque de la cuestión, desde que el actor en su calidad de Senador de la Nación representa al Estado Provincial en el Parlamento argentino, y en tal carácter, es imprescindible fijar sus facultades y atribuciones para resguardar las prerrogativas nacidas en la autonomía provincial (arts. 5°, 122 y conc., Carta Magna), en función de que la demanda al cuestionar la normativa dictada por el Interventor Federal en dicha provincia, implica determinar las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno federal y un Estado local.

De ahí, que la legitimación activa del senador nacional, es un aspecto que la CSJN deberá encarar en su momento, ya sea, a raíz de un planteo expreso por los demandados, o de oficio al pronunciarse la sentencia definitiva.

Otro de los relieves procesales, apunta a la variación de la acción iniciada originalmente como amparo, y su encauzamiento hacia la acción meramente declarativa de certeza -art. 322, Cód. Procesal- la demanda promovida contra el Estado nacional y la Provincia de Santiago del Estero, considerándose esa vía como el medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés del actor, apareciendo el régimen de la acción de amparo poco compatible con dicha cuestión.

Empero, se reconoce que ambas acciones, amparo y declarativa de certeza, tienen una finalidad preventiva <sup>(34)</sup> pudiéndose en ambas articularse el planteo de inconstitucionalidad de las leyes.

Es indiscutible que la acción declarativa de certeza es la vía más adecuada y que se ajusta plenamente a la pretensión demandada, cuyos pormenores poseen una singularidad propia, pues se apunta a determinar y delimitar la utilización de las facultades y atribuciones acordadas al Dr. Pablo Lanusse, Interventor Federal.

Sin perjuicio de ello, lo que parece un criterio vulnerable, es que el Alto Tribunal modifique de oficio tanto el nomen iuris de la acción cuanto su trámite, pudiéndose perjudicar ulteriormente los derechos de defensa de las partes demandadas, si se atiende a que la acción de amparo posee un plazo de caducidad que emerge de la ley 16.986 (Adla, XXVI-C, 1491) (art. 2°), cuya aplicación se ha reconocido aun después de la reforma constitucional de 1994 que le otorgó status constitucional a partir del art. 43 de la Carta Magna.

El tercero de los asuntos destacados es la procedencia de la suspensión cautelar pedida y dispuesta contra el Estado nacional y la Provincia de Santiago del Estero, lo que implicó paralizar el proceso de reforma constitucional que estaba en curso, merced a la ley provincial cuya inconstitucionalidad se impetró en la acción.

La CSJN consideró que estando suficientemente acreditados los extremos de los arts. 230, incs. 1° y 2° y 232 del CPCN, se tornaba necesaria la precautoria, pues en el supuesto de "dictarse una sentencia favorable a la pretensión del actor, tal decisión podría resultar ineficaz frente a actos ya cumplidos o bien éstos podrían quedar viciados de nulidad, con el consiguiente trastorno institucional y la inútil realización de importantes erogaciones".

Luego de referirse a la regla genérica relativa a que las cautelares no proceden respecto de actos administrativos o legislativos cuya validez se presume, se consideró que la postura debe ceder cuando la cautelar cuenta con bases verosímiles. Exponiéndose su necesidad para no convertir en ilusorios los efectos de

una posterior sentencia, ponderándose además, que la suspensión temporaria del proceso electivo para convencionales constituyentes no implica en definitiva ningún perjuicio irremediable.

Desde esos argumentos, la resolución del Alto Tribunal aparece lógica y prudente, pues busca precaver que el caso se convierta en abstracto en el supuesto de una culminación del proceso electoral y la ineficacia posible de una resolución, que por las exigencias de un procedimiento previo, resulte tardía. Es indudable y lógico, que atento a las peculiaridades de la cuestión, el criterio fuera favorable a la suspensión cautelar.

Vale remarcar aquí, que frente a una problemática semejante, corresponde al juzgador valorar las circunstancias que rodean la causa y obrando con mesura y discreción, a fin de evitar que se incurra en perjuicios irreparables para los derechos invocados.

## V. Conclusiones

Por todo lo expuesto, las conclusiones que pueden extraerse respecto al juzgamiento y control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal, son:

- El juzgamiento de la cuestión relativa a fijar el sentido y alcance de la normativa federal, mediante la que se dispuso una intervención federal, es una tema de índole federal, exenta de la jurisdicción local, susceptible de surtir la instancia originaria de la CSJN cuando una provincia sea demandada.

- El ejercicio de las facultades conferidas al interventor federal es una cuestión susceptible de ser examinada en un proceso judicial, a fin de fijar desde el punto de vista constitucional, el marco de competencia acordado por la ley federal que ordenó la intervención federal de la provincia.

- Los actos y disposiciones del interventor federal, como agente el Estado Nacional, están sujetos al control judicial, en todo aquello que implique establecer, si han sido adoptados en el marco de la competencia delegada por el Gobierno Central. Siempre que no se avance sobre las decisiones políticas locales, dirigidas a proveer las necesidades de orden económico, social y administrativo, emergente del desenvolvimiento local, con la finalidad de evitar su paralización por la situación de acefalía institucional en que se encuentre la provincia.

- Los actos de naturaleza local que emanan de los interventores federales de una provincia no pierden ese carácter en razón del origen de su investidura, por lo que su impugnación como contrarios a las normas locales no es de la competencia federal.

- En la problemática de la intervención federal, debe advertirse la evolución de la jurisprudencia de la CSJN, cuya doctrina partió de un postulado de auto restricción judicial (self restraint), sentada "Cullen c. Llerena" dictado en 1893 [\(35\)](#). Esta causa, por la índole política de la cuestión, fue considerada en su momento no justiciable, por requerir el examen de las atribuciones y ejercicio de los poderes políticos del Congreso de la Nación, para decidir la intervención federal en la Pcia. de Santa Fe [\(36\)](#).

- En la actualidad, se ha avanzado hacia un criterio amplio, donde resultan justiciables los actos cumplidos por los órganos políticos referidos, al estudio de la competencia del órgano, al cumplimiento u observancia del procedimiento reglado y la razonabilidad de la decisión, según los límites establecidos constitucionalmente [\(37\)](#).

- Finalmente, los aspectos procesales de "Zavalía c. Pcia de Sgto. del Estero y otra", resultan útiles para volver a meditar acerca de la vía judicial más adecuada para el tipo de planteos que allí se examina. Sin perjuicio, en la resolución definitiva deberá abordarse en forma exhaustiva, lo concerniente a la legitimación nominal, sustantiva y procesal, de todas las partes implicadas en el conflicto.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)

(1) Este fallo ha dado lugar a recientes e interesantes comentarios: MIDON, Mario A., "¿El interventor federal tiene potestades pre-constituyentes?"; GIL DOMINGUEZ, Andrés, "Las facultades constitucionales del interventor federal?"; MONTILLA ZAVALIA, Félix Alberto, "La ampliación jurisprudencial de la competencia originaria en razón de la materia de la Corte Suprema", todos publicados en LA LEY, 2004/10/20, p. 6 y sigtes. Vale destacar desde ya que, algunas de las valiosas opiniones allí vertidas, no se comparten por las razones expresadas a lo largo de este trabajo.

(2) Véase PALACIO DE CAEIRO, Silvia, Competencia federal, civil, penal, p. 126 y sigtes., Ed. La Ley, Bs. As., 1999. Allí afirmé que la CSJN desde el caso "Flores, Reinaldo Feliciano y otra c. Pcia. de Bs.As.", 29/9/92, Fallos: 315:2157, se habilitó que una provincia pueda prorrogar la competencia originaria a favor de los tribunales federales de sección en los supuestos en que concurran en el pleito el Estado Nacional o una entidad centralizada o descentralizada, no importando si la materia en discusión sea de derecho común o de derecho federal. De este modo, se reconoció que la provincia podía renunciar a la prerrogativa constitucional de la jurisdicción originaria a favor de la justicia federal inferior ya sea explícita o tácitamente. Esto último ocurrirá al comparecer la provincia ante el tribunal federal donde haya sido demandada sin articular la excepción de declinatoria dirigida a cuestionar la competencia del órgano judicial actuante. Más aún en "Amoedo, Romina y otro c. Estado Nacional", ED, 169-485, donde el tema debatido era de índole común, se estableció que debía aguardarse la comparecencia del estado local, a los efectos de verificar si se producía o no la prórroga de jurisdicción hacia el tribunal federal. Esa posición fue insistida luego en "Asociación de Maestros de La Rioja c. Pcia. de La Rioja", 4/7/03, entre otras causas. Por supuesto, que si la provincia se opone a la instancia del tribunal federal reclamando sus atribuciones para ingresar en la competencia originaria de la CSJN, el órgano federal inferior, ni las partes podrán obstaculizar tal petición.

(3) "Helicópteros Marinos S.A. c. Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa", 29/04/04, Fallos: 327; "Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c. Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 29/04/04, Fallos: 327, (LA LEY, 2004/10/08, p. 7); "Pedersoli, Juan M. c. Buenos Aires, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ acción declarativa -incidente sobre medida cautelar-", 29/04/04, Fallos: 327.

(4) Fallos: 86:347.

(5) GARAY, Alberto F., "Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia: Competencia por la materia", LA LEY, 1978-D, 1006; BIANCHI, Alberto B., "Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", p. 239, Ed. Abeledo - Perrot, Bs.As., 1989.

(6) CSJN, "Bailarda, S.A. c. Pcia. de Mendoza s/acción declarativa", 30/5/95, ED, 173-231. Ídem "Iribarren, Casiano R. c. Provincia de Santa Fe", 11/12/92, Fallos: 315: 2956, entre muchos otros (LA LEY, LIII-B, 264).

(7) Fallos: 311-2,1812.

(8) CSJN, "Partido Demócrata Progresista c. Pcia. de Santa Fe", 24/6/03, LA LEY, 2003-F, 974.

(9) Aunque es interesante destacar que BIDART CAMPOS, Germán, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional", t. II, p. 568 y 604, Ed. Ediar, Bs. As., 1993, no comparte el criterio de que pueda recibirse en la jurisdicción originaria a las causas entre un Estado provincial y sus propios vecinos, no importando que la materia jurídica del proceso está asentada en el derecho federal.

(10) Cons. 13 y sus citas: Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877 (LA LEY, 1987-D, 506); 311:810; 314:495.

(11) Fallos: 305:441; 313: 98 (LA LEY, 1984-B, 87); 315:2157.

(12) Ver con detenimiento los considerandos 14, 15 y conc. del pronunciamiento en análisis.

(13) CSJN, "Mayo de Ingaramo, Cecilia Alba c. Estado Nacional - Poder Ejecutivo - en la figura del señor interventor federal de la Provincia de Corrientes s/ acción de amparo", 24/04/03, t. 326. Ídem: "Incidente de competencia en autos: "Fernández, Sixto Omar y otros s/ promueve acción de amparo, medida cautelar", 23/08/01, Fallos: 324:2496. Juzg. de Instruc. de Andalgalá, remite el Expte. N° 207/91, "Stella, Santos Rosario y otros s/ acción de amparo por incompetencia", 19/12/91, Fallos: 314:1857. Esta doctrina reconoce antiguos precedentes, donde se dijo "La actuación de los interventores federales, en el orden local, no pierde ese carácter por razón de invocarse el origen de su investidura. En consecuencia, la impugnación de los actos del interventor como contrarios a normas locales es ajena a la competencia originaria de la justicia federal"; "Compañía Química S.A. c. Municipalidad de Maipú y otro"; Cichero, Héctor Julio Lovaglio, Miguel Ángel y otros c. Provincia de Salta; Tissebaum, Edwin Eric, Zini, Humberto Juan c. Nación.", 1963, Fallos: 257: 229; 263:539; 238:403 (1957).

(14) "Mayo de Ingaramo, Cecilia Alba c. Estado Nacional", cit.

(15) "Fernández, Sixto Omar y otros s/ promueven acción de amparo, medida cautelar", cit.

(16) "Arancivia M.F. c. Pcia de Buenos Aires", Fallos: 54:557. Esta doctrina se ha mantenido invariable a lo largo de más de una centuria. Ídem: "Líneas de Transmisión del Litoral S. A. (LITSA) c. Corrientes, Provincia de s/ acción declarativa", 24/10/00.

(17) Graboski, Alicia Liliana c. Interventor federal de la Provincia de Corrientes", 4/04/00; Fallos: 323:711 (Adla, 2000-C, 717). Aunque debe tenerse en cuenta que en el seno de la CSJN no siempre resultan pacíficas las opiniones, así en votos en minoría, se ha dicho "La acción de amparo interpuesta por el Presidente del Superior Tribunal de Corrientes a fin de impugnar la competencia del Presidente de la Nación para intervenir el Poder Judicial de la Provincia, es de la competencia originaria de la Corte, pues encontrándose intervenido el Poder Ejecutivo de la Provincia, no puede entenderse que el interventor federal sea el legitimado para controvertir la validez del acto impugnado. (Disidencias de los Dres. Augusto César Belluscio y Enrique Santiago Petracchi y del Dr. Carlos S. Fayt), "Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Pcia. de Corrientes s/ deduce acción de amparo", 14/08/92, Fallos: 315:1673.

(18) "Luis Darritchon c. ex integrantes del Poder Judicial de Catamarca", 23/03/93, Fallos: 316:336. También se ha considerado "La impugnación de los actos de un interventor federal no es de competencia federal". "Juzgado de Primera Instancia de Segunda Nominación remite Expte: 095/91 s/ incompetencia, "González Ruza, Margarita E. Ponessa de c. Poder Ejecutivo s/ amparo", 25/02/92, Fallos: 315:81 (LA LEY, 1993-B, 443, J. Agrup. 8838). En idéntico sentido se afirmó anteriormente, "Corresponde confirmar el fallo que declaró incompetente a la justicia federal para entender en la demanda de amparo deducida por magistrados y funcionarios que fueron removidos por el Interventor Federal en el Poder Judicial de una provincia", "Fernández Bedoya, Juan y otros", 1968, Fallos: 270:346.

(19) GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina", p. 50, Ed. La Ley, Bs. As., 2001.

(20) "Arancivia M.F. c. Pcia de Buenos Aires", Fallos: 54:557, cit. Ver también, GONZALEZ CALDERON, Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", p. 572, Bs. As., Ed. Lajouane, 1926.

(21) "Fernández Bedoya, Juan y otros." 1969, Fallos: 273:21.

(22) "Molina Carranza, Emilio (h.) c. Ojea, Julio y otro", 1948, Fallos: 211:1814.

(23) Arg. de Fallos: 54: 550; 55:192; 154:192.

(24) Tal el caso de las imputaciones calumniosas e injuriosas según el querellante, contenidas en el decreto por el cual un interventor separó de su cargo a un funcionario provincial. "Molina Carranza, Emilio (h.) c. Ojea, Julio y otro", 1948, Fallos: 211:1814.

(25) PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., " El amparo supraindividual y la legitimación activa: situación actual", ED, Suplemento de Derecho Constitucional, 25/8/2000.

(26) Fallos: 307:2384: "Constantino, Lorenzo c. Nación Argentina", 12/11/85; Fallos: 311-2580 "Zaratiegui, Horacio y otros c. E.N.", 6/12/88 (LA LEY, 1989-B, 267).

(27) CSJN "Dromi, José R. s/avocación en: Fontela Moisés c. Estado Nacional", 6/9/90, Fallos: 313:863 (LA LEY, 1990-E, 97).

(28) CSJN "Polino, Héctor y otro c. Poder Ejecutivo Nacional", 7/4/94; Fallos: 317:335; LA LEY, 1994-C, 294.

(29) CSJN "Rodríguez, Jorge en "Nieva, Alejandro c. Poder Ejecutivo Nacional", 28/8/97, DJ, 1998-2, 308.

(30) En idéntico sentido "CNCont.Adm.Fed., sala I, 14/7/99 "Garré, Nilda y otros c. Estado Nacional", J.A. -Derecho Ambiental - 29/12/99, p. 1, cit., con comentario de VALLS, Mario F., "El canal federal, la legitimación ambiental, la independencia de los poderes y el desarrollo sostenido", p. 55.

(31) Criterio reiterado en todas las causas citadas, v. también CSJN, "Gómez Diez, Ricardo c. PEN Congreso de la Nación", 31/3/99, J.A. 29/12/99, p. 27. Ver: BIANCHI, Alberto B., "¿Pueden los tribunales federales intervenir en conflicto de poderes? Apuntes en torno a la legitimación procesal de los legisladores con especial referencia al amparo", LA LEY, 1998-D, 1245; SAGÜES, Néstor P., "La legitimación activa de los legisladores. Nuevas precisiones y perspectivas", ED, 179-1144; BIDART CAMPOS, G., "La legitimación

procesal activa de los legisladores, LA LEY, 1997-F, 564; BARRA, Rodolfo Carlos, "Decretos de necesidad y urgencia. El caso Rodríguez", LA LEY, 1998-B, 1362; PADILLA, Miguel M., "Los poderes implícitos del Poder Judicial", LA LEY, 1998-A, 442.

(32) En el mismo sentido se expresa M. CAPUTI, Claudia, "La legitimación de los ciudadanos para accionar judicialmente en defensa de los intereses generales. Una perspectiva del modelo norteamericano y su relación con el argentino", ED, 28/12/99, p. 9, cit. La autora realiza un pormenorizado análisis de los precedentes norteamericanos que han influido en el criterio de la jurisprudencia argentina, y concluye que la determinación de la legitimación activa es un tema dudoso y librado a la discrecionalidad judicial. Según lo muestra la tendencia de la gran mayoría de las sentencias judiciales, en la actualidad se sostiene de un modo prácticamente uniforme, las tendencias expuestas en este trabajo.

(33) CSJN, 31/3/99, "Gómez Díez, Ricardo c. PEN - Congreso de la Nación", JA, 29/12/99, p. 27, cit.

(34) "DEUCO c. Pcia. de Neuquén", 4/7/03, cit.

(35) Fallos: 53,420 (1893) "Joaquín M. Cullen, por el Gobierno Provisorio de la Provincia de Santa Fe c. Baldomero Llerena. s/ inconstitucionalidad de la ley Nacional de Intervención en la Provincia de Santa Fe y nulidad. Gobernador provisorio de la Provincia de San Luis c. Interventor Nacional Dr. Daniel Donovan s/ Inconstitucionalidad de la ley. Se dijo allí, "Los actos políticos de los poderes políticos de la nación, disponiendo su intervención en las provincias, no fundan un caso judicial." En "Cullen c. Llerena", llama la atención la solitaria disidencia del doctor Luis V. Varela, quien advirtió que la objeción del actor, doctor Cullen era de índole formal, pues lo que se cuestionaba en ese caso, era el procedimiento utilizado para la sanción de la ley que disponía la intervención federal. Y luego de un análisis pormenorizado, el doctor Varela concluyó diferenciando los aspectos de orden formal de los de orden sustancial, por lo que consideró que en el poder judicial la justicia estaba habilitada para conocer y resolver acerca de los primeros. El examen de los fundamentos que nutren los fallos señalados ponen de resalto, el valor de la postura sostenida por el doctor Varela, en razón de que el voto minoritario de dicho magistrado constituyó un criterio señero y acertado de una postura judicial que logró consolidarse recién a fines del siglo XX. Véase, PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., "Recurso Extraordinario Federal. Doctrina. Jurisprudencia. Práctica, p. 28, Ed. La Ley, Bs. As., 2002.

(36) Esa postura respondía al criterio sentado en 1865, en la causa "Provincia de Mendoza" ,Fallos: 2:253.

(37) La posición que fue sustentada en causas recientes de la CSJN ("Gastón Cotti", Fallos: 313:594 -LA LEY, 1990-E, 72-) entre las cuales se pueden citar a: "Polino, Héctor y otro c. Poder Ejecutivo s/amparo" (Fallos 317:335 -LA LEY, 1994-C, 294-), "Rodríguez, Jorge s/plantea cuestión de competencia"(Fallos: 320:2851), "Prodelco c. PEN. -amparo-" (Fallos: 321:1252)(LA LEY, 1998-C, 574), "Nobleza Piccardo c. Estado Nacional" (Fallos: 321:3487) , "Lavandera de Rizzi c. Instituto Provincial de la Vivienda" (Fallos: 321:441), "Risolfá de Ocampo, María José c. Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia" (Fallos: 321:709), entre otras.

**Voces:** INTERVENCION FEDERAL ~ FUNCIONARIO PUBLICO ~ COMPETENCIA FEDERAL

**Título:** Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del interventor federal

**Autor:** Hernández, Antonio María

**Publicado en:** LA LEY2006-E, 63

**Fallo comentado:** [Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes \(STCorrientes\) ~ 2005/04/27 ~ Ríos Brisco, Jorge A. c. Estado de la Pcia. de Corrientes;](#)[Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes \(STCorrientes\) ~ 2005/11/24 ~ Pérez Chávez, José O. c. Estado de la Pcia. de Corrientes](#)

**Cita Online:** AR/DOC/2648/2006

**Sumario:** **SUMARIO: I. Los casos "Ríos Brisco c. Provincia de Corrientes" y "Pérez Chávez c. Provincia de Corrientes". — II. Los votos de mayoría y minoría en ambos casos. — III. Nuestra opinión. — IV. Los límites constitucionales y legales de las atribuciones del Interventor Federal.**

I. Los casos "Ríos Brisco c. Provincia de Corrientes" y "Pérez Chávez c. Provincia de Corrientes"

El primer caso, titulado "Ríos Brisco Jorge Alberto c. Estado de la Pcia. de Corrientes s/Demanda contencioso administrativa", fue fallado por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes, con fecha 27 de abril de 2005, integrado por los Ministros Carlos Rubín, Guillermo Horacio Semhan, Fernando Augusto Niz, Juan Carlos Codello y el Presidente Eduardo Antonio Farizano.

El actor, que se desempeñara como Fiscal de Cámara del Poder Judicial Provincial, demandó al Estado Provincial por daños y perjuicios en razón de haber caducado en sus funciones por Decreto del Interventor Federal de la Provincia, Dr. Ramón B. Mestre.

El segundo caso, titulado "Pérez Chávez José O. c. Estado de la Pcia. de Corrientes s/Acción contenciosa administrativa", fue fallado por el mismo Tribunal con fecha 24 de noviembre del citado año por los mencionados Jueces.

En este caso el actor, que se desempeñaba como Ministro de dicho alto Tribunal, demandó al Estado Provincial por daños y perjuicios por las mismas razones del caso anterior.

La similitud de los casos permite su análisis conjunto, observándose que el Congreso de la Nación por ley 24.236 había dispuesto la intervención a la provincia de Corrientes "a fin de garantizar la forma republicana de gobierno", y en su art. 3º había declarado en comisión a los miembros del Poder Judicial. En tal virtud, el Interventor Federal dispuso por sendos Decretos el cese de las funciones de los demandantes, basado en las disposiciones de la ley antes citada.

Los demandantes cuestionaron dichos Decretos, por falta de requisitos legales para su validez, ya que su única fundamentación fue la mencionada legislación del Congreso y porque además fueron separados de sus cargos sin que se les haya garantizado el derecho de defensa, aduciendo violación de normas constitucionales provinciales y federales y de tratados internacionales de derechos humanos que tienen reconocido el rango de la Ley Suprema Federal.

A su vez, el demandado Estado Provincial consideró improcedente dichas pretensiones, por tratarse de actos de un Interventor Federal, luego de la declaración del estado de comisión de los jueces, en razón de los arts. 5 y 6 de la Constitución Nacional, en ejercicio de actos políticos discrecionales y no justiciables.

En ambos casos, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes hizo lugar parcialmente a las demandas planteadas, en fallos divididos, que condenaron a la Provincia al pago del daño moral respectivamente fijado de acuerdo a la distinta jerarquía de los cargos judiciales de los demandantes.

## **II. Los votos de mayoría y minoría en ambos casos**

### **II.A. Los votos del Juez Carlos Rubín**

La mayoría se conformó en ambos casos en base al voto del Ministro Carlos Rubín, al cual adhirieron los Ministros Fernando Augusto Niz y Juan Carlos Codello. La argumentación utilizada para resolver las cuestiones principales, o sea la competencia de la justicia federal o provincial y la existencia o no de límites constitucionales y legales para las atribuciones del Interventor Federal, surge de los considerandos II, III y IV del voto del Ministro Rubín en el caso "Ríos Brisco" y de los considerandos III y IV del voto del Ministro

Rubin en el caso "Pérez Chávez", que seguidamente sintetizamos.

Con respecto a la competencia, recuerda que en un caso anterior, "Gazzia de Sanz", mediante fallo 296 del año 2002, el Tribunal Superior de Justicia de dicha Provincia declaró su incompetencia en los casos de cesantías de Magistrados y Funcionarios por parte de la Intervención Federal. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación al fallar dicho caso, basándose en lo dictaminado en autos "Gravoski c. Interventor Federal de la provincia de Corrientes" expresó que: "Los actos de naturaleza local que emanan de los interventores federales de una provincia, no pierden ese carácter en razón del origen de su investidura, por lo que su impugnación como contrario a las normas locales no es de competencia federal", y en consecuencia, declaró su incompetencia.

Por ello, el Ministro Rubin expresa que "No obstante sostener doctrinariamente la misma postura, es de buena economía procesal y de bienestar de los litigantes aceptar la decisión y como tal proseguir el análisis"[\(1\)](#).

Con respecto a los límites constitucionales y legales de las atribuciones del Interventor Federal, el Ministro Rubin sostuvo que "el acto de la cesantía que removió al Señor Ministro, configuró un acto imposible de hacerse legalmente en un régimen gubernativo normal y, en el caso de la intervención federal tampoco pudo hallarse las normas constitucionales, puesto que, como lo dijo la CSJN solamente en el Estado de Sitio se suspenden las garantías constitucionales".

Y seguidamente agregó: "La nociva costumbre política de ignorar los extremos constitucionales cuando se interviene una provincia, ha llevado a los excesos mas extremos; configurando gobiernos sin límite legal, cuyo principio de solución hubiera sido que la Nación se haga cargo de los excesos de sus funcionarios, lo que — como vimos— no es así".

Luego hizo referencia a la violación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional del art. 75 inc. 22 de la Ley Suprema y en particular el Pacto de San José de Costa Rica (Adla, XLIV-B, 1250), que consagra el derecho a ser oído, la presunción de inocencia y el debido proceso adjetivo, como así también al art. 18 de la Carta Magna y agregó: "Consentir esas violaciones configuraría conferir a la intervención federal un "bill" de indemnidad para efectuar actos sin la valla constitucional, lo que no es así.

De otra manera los actos del interventor escaparían al control de constitucionalidad, en una suerte de privilegio con el que no cuentan los poderes ordinarios de la provincia ni de la Nación".

Finalmente, luego de hacer referencia a que la remoción de funcionarios y magistrados con acuerdo del Senado se debe producir por juicio político y que no fue explicada la causa de la remoción, declaró ilegal el acto y haciendo lugar parcialmente a la demanda, condenó a la Provincia al pago de daño moral [\(2\)](#).

#### II.B. Los votos del Presidente del Tribunal Eduardo Antonio Farizano

La minoría se conformó en ambos casos en base al voto del Presidente del Tribunal Eduardo Antonio Farizano, al cual adhirió el Ministro Guillermo Horacio Semhan. La argumentación utilizada para resolver las cuestiones principales, o sea la competencia de la justicia federal o provincial y la existencia o no de límites constitucionales y legales para las atribuciones del Interventor Federal, surge de los considerandos II a X del voto del Presidente Farizano en el caso "Ríos Brisco" y de los considerandos II a XI del voto del Presidente Farizano en el caso "Pérez Chávez", que seguidamente sintetizamos.

Con respecto a la competencia, el Presidente Farizano coincide con el voto del Ministro Rubín en cuanto a que la jurisdicción federal era la que correspondía consagrar, pero se hace lo contrario acatando lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por razones de economía procesal [\(3\)](#).

Con respecto a los límites constitucionales y legales de las atribuciones del Interventor Federal, el Presidente Farizano desarrolló su argumentación a partir del concepto, funciones y de la representación de los mismos, con citas de José Manuel Estrada y de Germán J. Bidart Campos, que sostienen que se trata de funcionarios federales, que sustituyen a la autoridad local y que actúan en representación del Presidente de la República, criterios por otra parte afirmados por la propia jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal Federal [\(4\)](#).

Luego se refirió a la ley 25.236 (Adla, LX-A, 91) de intervención a la provincia, que en su art. 1° expresó que era a los fines de "garantizar la forma republicana de gobierno", y en su art. 3° dispuso "la inmediata

caducidad de los mandatos del gobernador y vicegobernador y de los miembros del Poder Legislativo y declárase en comisión a los miembros del Poder Judicial". E inmediatamente expresó: "De una interpretación literal de las normas citadas surge que la facultad de "remover" a los integrantes del poder judicial, sumada a la puesta en comisión de los magistrados y funcionarios, sustitufan la facultad del Poder Legislativo de promover el correspondiente juicio político para remover a los magistrados y funcionarios, o, dicho de otro modo, dejaba de aplicarse el derecho público provincial para ejercer las facultades extraordinarias que emergen de la intervención federal. Queda claro que en razón de no ejercer la Legislatura correntina las facultades de remoción de los jueces y funcionarios mediante el juicio político, dichas facultades quedaron, de acuerdo a la norma federal, en cabeza de la Intervención Federal"(5).

Posteriormente refiere el Presidente Farizano que la "otra cuestión trascendente que debe dilucidarse es la siguiente: ¿es idéntico el efecto de la intervención federal en los otros poderes que en el Poder Judicial?", respondiendo: "Tenemos que, en el caso de una intervención al Poder Ejecutivo parece claro que el interventor "sustituye" al mismo y lo hace cesar en sus funciones sin necesidad de ningún otro acto que la norma nacional que decreta la intervención. El cese de sus funciones deriva directamente de la norma federal. Lo mismo ocurre si se interviene al Poder Legislativo; la Legislatura se disuelve automáticamente. Pero cuando el intervenido es el Poder Judicial, ¿qué ocurre?. Es evidente que sus integrantes no cesan "automáticamente" en sus funciones. Continúan en funciones, pero en "comisión"; es decir, les quita el derecho a la inamovilidad y faculta al Interventor a removerlos"(6).

Y sostiene que dicha diferencia estriba en que "el Poder Ejecutivo Nacional no puede ejercer funciones judiciales (art. 109 de la C.N.) por lo que, su delegado, el interventor, tampoco lo puede hacer, y en segundo término, porque las funciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo pueden ser sustituidas", ...pero en el "caso del Poder judicial, cuya integración está prevista en el art. 138 de la Constitución de la Provincia, no tiene una estructura jerárquica piramidal, sino que cada tribunal o cada juez es único e independiente en el ejercicio de sus funciones. No puede cesar entonces automáticamente todo el Poder Judicial como en el caso de los otros poderes. Tampoco es viable pensar que se pueda reorganizar un Poder Judicial removiendo al mismo tiempo, todos los jueces de la provincia lo que implicaría anular la existencia misma de la administración de justicia, en cuya defensa y reorganización se dicta la intervención federal"(7).

Luego de analizar el significado jurídico de la puesta en "comisión", con extensa cita de Bidart Campos, indica que en el caso de autos, es la ley 25.236 la que puso a los Jueces de la Provincia de Corrientes en dicha situación, y que en estas circunstancias a diferencia de lo que ocurre con los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia cuando son intervenidos, es necesaria una norma específica que determine concretamente el juez o funcionario que se remueve.

Entonces se pregunta el Presidente Farizano "¿cuál sería el procedimiento conforme al derecho público local, para que el interventor "remueva" a un magistrado o funcionario?", respondiendo que es el dictado de un acto administrativo, ya que no corresponde la realización de un juicio político (porque no hay Poder Legislativo), o de un sumario administrativo (porque no son empleados administrativos) o la actuación de un Jurado de Enjuiciamiento (porque no estaba previsto) (8).

Seguidamente se considera en el voto, qué clase de actos puede dictar el Interventor Federal en estos casos, llegando a la conclusión (9) que "el acto de remoción de un juez o funcionario del Ministerio Público con acuerdo del senado, no es un acto de mera gestión administrativa donde resulte aplicable el derecho público local, sino un acto derivado directamente de la norma federal que declaró la intervención del Poder Judicial de Corrientes, poniendo "en comisión" a los jueces y magistrados con los efectos expresados más arriba, o sea un acto político". Y agrega: "Esta conclusión, que pareciera ser atentatoria de garantías constitucionales (debido proceso, defensa en juicio, etc.), y tal vez repugnante a la Justicia, sin embargo nadie discute cuando el intervenido es el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de la provincia. En estos casos ¿no ocurre lo mismo que con el poder judicial? ¿Acaso el procedimiento constitucional para remover a un gobernador, conforme al derecho público provincial, no es el del juicio político? Y sin embargo se lo remueve sin darle derecho a defenderse y a veces, sin ningún fundamento específico sino en consideraciones de tipo políticas que se efectúa a nivel nacional por haberse violentado el art. 5° de la Constitución Nacional"(10).

"En conclusión, —dice Farizano— considero que no estamos ante un acto de naturaleza ordinaria o de

gestión de la administración provincial donde sea aplicable el derecho público provincial, sino de un acto que deriva directamente de la norma nacional que lo autoriza a remover a magistrados y funcionarios ya declarados en comisión, con fundamento en la norma federal que estableció la intervención y los motivos allí expuestos. De allí, que este Tribunal se ve impedido de juzgar la validez o invalidez del acto a la luz del derecho público provincial y tampoco podría expedirse con fundamento en el derecho federal toda vez que el Estado Nacional no ha sido demandado en autos, por lo que cabe rechazar la pretensión en ese sentido"[\(11\)](#).

Posteriormente al analizarse los daños y perjuicios solicitados por el actor, se vuelve a considerar la naturaleza de la intervención federal, reiterándose que en el voto que: "No es admisible, por ende, la impugnación de actos del Interventor so pretexto de no ajustarse al derecho local; ello porque en aplicación del art. 31 de la constitución, el derecho federal prevalece sobre el derecho provincial (véase el célebre caso "Orfila Alejandro" fallado en 1929) (Bidart Campos, Germán "Manual de la Constitución Reformada" T. I, pag. 466, 58)". ... "Que con respecto a los fallos de la Corte en el precedente "Gazzia de Sanz" de este Tribunal, no puede aplicarse al caso porque la remisión del Procurador es a un fallo "Grabosky", también de este Superior Tribunal, en el cual la situación fáctica contemplada era diferente porque se trataba de un funcionario del Poder Ejecutivo, que fue dado de baja con un acto administrativo, en el cual sí era aplicable la legislación local"[\(12\)](#).

Finalmente el voto se refiere a la responsabilidad civil del Estado Provincial, concluyendo de la siguiente manera: "En consecuencia, habiendo actuado la Intervención Federal del Poder Judicial en el acto impugnado como funcionario federal, en representación del Poder Ejecutivo Nacional, y no siendo el acto regido por el derecho público local, sino derivado directamente de la norma federal de intervención al Poder Judicial de la Provincia de Corrientes, no resulta responsable civilmente el Estado de la Provincia de Corrientes en función de los arts. 43, 1112 o 1113 del Código Civil, por lo que corresponde rechazar la demanda"[\(13\)](#).

### **III. Nuestra opinión**

#### **III.A. La novedad e importancia del tema**

Tal como lo adelantamos en el título de este comentario, lo primero que destacamos de estos fallos es su novedad e importancia, por el intento de fijar límites al accionar de los Interventores Federales, lo cual merece especial consideración, ya que se trata de uno de los temas más complejos y traumáticos de nuestro sistema institucional [\(14\)](#).

En efecto, a lo largo de nuestra historia se puede observar claramente que la intervención federal fue un instrumento de emergencia utilizado excesivamente y de manera contraria a la norma y espíritus constitucionales, en la mayoría de los casos. En vez de haberse usado para salvar la supremacía constitucional y los principios federales, ha servido para centralizar el país al allanarse las autonomías provinciales y ha contribuido a la decadencia de nuestro Estado de derecho [\(15\)](#).

No puede llegarse a otra conclusión al observarse el número inconcebible de más de 150 intervenciones federales producidas sólo en gobiernos de derecho [\(16\)](#), de las cuales prácticamente las 2/3 partes de ellas fueron efectuadas por Decreto del Presidente de la República, más allá que en la doctrina y jurisprudencia primara la posición que otorgaba dicha competencia al Congreso [\(17\)](#).

#### **III.B. La competencia judicial federal para juzgar estos casos**

Sobre esta importante cuestión, compartimos el punto de vista de los votos analizados en el sentido que la competencia para estos casos es la federal. Nos inclinamos por esta posición a la luz de los argumentos vertidos, que hacen referencia al concepto y naturaleza de la intervención federal, así como a la función del interventor federal que es un funcionario federal que actúa en nombre y representación del gobierno federal y del Presidente, lo que resulta indiscutible a la luz de la doctrina, jurisprudencia y legislación. Asimismo no dudamos en sostener que el Interventor al remover a un miembro del Poder Judicial en virtud de las atribuciones concedidas por la Ley de Intervención del Congreso, está ejerciendo un acto esencialmente político, fundado en la legislación federal, que no puede ser controlado por el Poder Judicial provincial y cuya responsabilidad no puede atribuirse en modo alguno a la Provincia intervenida [\(18\)](#).

En consecuencia, creemos que el juzgamiento a nivel provincial se ha efectuado porque el Tribunal Superior de Corrientes siguió una errónea línea jurisprudencial señalada por la Corte Suprema de Justicia de la

Nación particularmente en el caso "Gazzia de Sanz", antes citado. Esta afirmación se basa en la comprobación de que nuestro más Alto Tribunal fijó posteriormente en el caso "Zavalía" (2004) antes citado —como lo mencionó el voto del Presidente Farizano— una línea jurisprudencial contraria, que creemos acertada y plenamente aplicable a estos casos.

Sostuvo en este último caso la Corte, en el Considerando 22: "Que al ser ello así, no les corresponde a los jueces locales el examen del acto que ha sido impugnado en estas actuaciones, ya que no se trata sólo de la revisión en sentido estricto de un acto legislativo local, sino de su supuesta oposición con la Constitución Nacional y con la ley del mismo orden que dispuso la intervención de la provincia de Santiago del Estero. Tal como ya se dijo, se trata de delimitar cuáles son los alcances de las atribuciones que el gobierno federal le ha conferido a su delegado, y tal situación deberá ser resuelta sustancialmente en función de la inequívoca legislación federal a que se ha hecho referencia. Sostener lo contrario, importaría tanto como dejar sometido a la intervención misma sea cual fuere, y tenga el alcance que tuviere en lo que respecta a los poderes intervenidos a la autoridad judicial provincial, en la medida en que todo acto necesario para la consecución de los fines que determinaron la intervención federal podría ser revisado por las autoridades judiciales locales. Algunos actos del funcionario en cuestión, y el deslinde de sus alcances y consecuencias, tal como el aquí examinado, merecen la especial protección que sólo les puede asegurar la justicia federal al abrigo de cualquier sospecha o parcialidad (arg. Fallos 302:732, consid. 3). Se trata de un representante directo del presidente de la República, que obra en una función nacional a fin de cumplir una ley del Congreso sujetándose a las instrucciones que recibe (arg. Fallos 54:550; 55:192; 154:192)".

Por ello estamos convencidos que la Corte Suprema al fallar estos casos que comentamos, no dejará pasar estas oportunidades para establecer un Standard claro en esta clase de cuestiones, afirmando definitivamente la competencia de la justicia federal. De lo contrario, y tal como lo dice la sentencia recientemente transcrita, ello significaría dejar sometida la intervención federal a la revisión de la autoridad provincial, lo que importa, —agregamos nosotros—, la violación de los arts. 1, 5, 6, 31, 75, 99, 121 y concordantes de nuestra Constitución Nacional, cuya supremacía es incuestionable.

#### **IV. Los límites constitucionales y legales de las atribuciones del Interventor Federal**

Sobre esta otra importante cuestión analizada en los dos votos de las sentencias comentadas, coincidimos con la argumentación desarrollada por el Presidente del Tribunal Farizano.

Ya antes adelantamos que la competencia debe ser federal en estos casos, y en consecuencia, el control judicial no puede ser efectuado por los jueces provinciales.

El acto de remoción de jueces de un Poder Judicial Provincial por parte del Interventor Federal, tiene indiscutiblemente su origen en una decisión política del Congreso Nacional que lo faculta para ello, en virtud de lo dispuesto por la propia Constitución Nacional en su art. 6°. O sea que se trata de un funcionario federal que actúa en virtud de normas federales, que no pueden ser revisadas por el Poder Judicial Provincial, ya que se trata de una cuestión federal.

Asimismo, como bien se explica en los votos con los que coincidimos, no existe otra manera de remover a los miembros del Poder Judicial de una provincia intervenida, que la efectuada por Decreto del Interventor en el que se haga referencia a dicha atribución conferida por el Congreso de la Nación.

Dicha fundamentación debiera ser suficiente, porque en teoría está basada en la violación del sistema republicano, tal como lo exige el art. 6° de la Constitución Nacional. Y dicha causal de intervención fue resuelta por el Congreso, luego de un debate donde se consideró el funcionamiento del Poder Judicial de la provincia intervenida. Y por ello no existe otra manera de efectivizar la intervención que mediante Decreto del Interventor que remueve al juez y designa otro en su lugar para que imparta Justicia, ya que al Poder Ejecutivo le está vedado hacerlo.

Como bien se ha argumentado por el Presidente del Tribunal Farizano, la situación es completamente distinta de la correspondiente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, donde de manera automática se producen los efectos de la intervención. Y porqué nadie discute cuando se produce la remoción de un Gobernador o de los Legisladores, se pregunta agudamente el Magistrado? Porqué aquí debe ser necesario un procedimiento distinto que garantice los supuestos derechos violados de ser oídos, del debido proceso, etc. de los jueces

removidos, agregamos nosotros?

La respuesta sin duda es negativa. Los derechos de las autoridades provinciales son exactamente los mismos, cualquiera sea el Poder que integren.

Lo que ocurre es que se trata de una intervención federal, producida en teoría a los fines de preservar los valores supremos de la Federación y en consecuencia, la afectación producida a la autonomía provincial y a las autoridades provinciales, ha sido objeto de un debate plural y democrático en el Congreso. Allí han participado los legítimos representantes del pueblo de la Nación y de las Provincias y allí se han debido garantizar los derechos constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa de las autoridades locales en virtud de la autonomía provincial. Es allí donde se han escuchado las opiniones a favor o en contra del funcionamiento institucional provincial dentro de los marcos constitucionales.

No debe olvidarse que las Provincias deben cumplir los requisitos del art. 5° de la Ley Suprema, para poder ejercitar su poder constituyente y su autonomía en los otros órdenes, que es garantizada mediante la intervención federal del art. 6°.

Cuando una Provincia no respeta esas bases supremas de la Federación, puede ser intervenida por el Congreso, que es el órgano constitucional habilitado para juzgar sobre la posibilidad o no de la aplicación de este remedio político e institucional tan extraordinario [\(19\)](#).

Insistimos en que es allí donde se produce el debate y análisis sobre las violaciones del sistema republicano y en particular, sobre el funcionamiento del Poder Judicial, que derivan en la declaración en comisión de los jueces provinciales.

Por estas razones, estimamos que corresponde la razón a los votos de minoría, que rechazaron las demandas, al declarar su impedimento para juzgar la validez o invalidez de los actos a la luz del derecho público provincial y al señalar que tampoco podían expedirse con fundamento en el derecho federal, toda vez que el Estado Nacional no había sido demandado en autos.

No obstante ello, comprendemos la actitud de los jueces que suscribieron el voto de mayoría, en base al del Ministro Rubin. Sencillamente, porque la intervención federal ha sido el "lamento clásico" del federalismo, como lo ha dicho Pedro J. Frías y porque —agregamos nosotros—, éste es uno de los aspectos en que más se observa la distancia entre la "norma" constitucional y la "realidad" sociológica. Es además, una de las pruebas más concluyentes sobre el estado de "anomia" que padecemos [\(20\)](#).

Han sido tan graves las lesiones producidas a nuestra forma federal de estado por las intervenciones federales, que se impone meditar sobre la limitación constitucional de las atribuciones del interventor federal y de la intervención federal en general [\(21\)](#).

En este sentido, efectuamos las siguientes proposiciones en tan importante y compleja cuestión:

1. Reglamentación por Ley del Congreso del art. 6° de la Constitución Nacional

Creemos que en primer término se debe sancionar una ley reglamentaria de la Constitución, para tratar de superar los problemas de interpretación del artículo mencionado, que fueron posibilitando un notorio avance centralista sobre las autonomías provinciales.

Hemos escrito a este respecto: "...la norma constitucional expresa que el Gobierno Federal "interviene en el territorio de las Provincias", lo que en su primer momento originó una práctica acorde a la misma, consistente en el envío de representantes que tenían la misión de resolver el problema planteado, ejercitando una mediación, pero en modo alguno reemplazando a las autoridades locales, elegidas en razón de la autonomía provincial.

Esta práctica también fue modificada al cabo de unas pocas décadas, por el criterio completamente distinto que avasalló la autonomía local, pues se hizo común la remoción de las autoridades electas por el pueblo.

También la Ley Suprema fue violada en su letra y espíritu en otros aspectos, como los vinculados a las causales de la intervención. Recordemos que el art. 6° expresa que el gobierno federal interviene en las Provincias o en la ciudad autónoma de Buenos Aires (luego de la reforma constitucional de 1994) en dos supuestos:

- a) por derecho o de motu proprio, cuando se trata de garantizar la forma republicana de gobierno o repeler

invasiones exteriores; y

b) por deber o a requisición de las autoridades constituidas provinciales, cuando se trate de sedición o invasión de otra provincia.

En efecto, aunque no se explicitara el significado de la forma republicana de gobierno, es evidente que la utilización profusa de dicha causal en la mayoría de las intervenciones, estuvo reñida con la Constitución, pues se utilizó la misma para tratar de justificar un arbitrario ejercicio del poder que lesionó incuestionablemente nuestro federalismo.

Además —y sin detenernos por razón de brevedad— repárese en el tiempo de las intervenciones, —que en lugar de extenderse por períodos muy breves se extendieron por años—; o en el alcance de las facultades de los interventores, —que de administración o conservación se convirtieron en las correspondientes ordinariamente al Gobernador— o en las clases de intervenciones ocurridas, que en vez de ser parciales (sólo a alguno de los llamados poderes políticos, ya sea ejecutivo o ejecutivo y legislativo) en no pocas oportunidades fue total (a los tres poderes) o parcial sólo dirigida al Poder Judicial, con lo que se afectaba además la independencia del mismo; y se comprenderá la manera en que se ha falseado la letra y espíritu de la norma constitucional" (22).

En tal sentido, recordamos que siendo Diputado de la Nación presenté un proyecto de ley bajo el título "Régimen para la intervención federal a las Provincias" (23).

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

A su vez, el Título I se dividía en los siguientes Capítulos: I sobre la Declaración de la intervención, que atribuimos sólo al Congreso, reunido en Asamblea; II sobre los fines, causas y alcances de la intervención, donde se precisan cuestiones esenciales como el significado de garantizar la forma de gobierno republicano, la determinación de las funciones y atribuciones del interventor o el plazo de la intervención que no puede exceder los 10 meses, etc. (24); el III sobre el Interventor Federal, donde se limitan sus funciones a las de administración y se le impide ejercer funciones judiciales o intervenir los municipios, además de la obligación de rendir informes ante una Comisión Bicameral creada por el Congreso y el IV sobre dicha Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de la intervención, que deberá estar integrada por 7 miembros de cada Cámara y que tendrá como funciones seguir y controlar el desempeño del Interventor Federal e incluso ordenar el cese de la intervención o la remoción del Interventor Federal.

En definitiva, en base a este proyecto y a los que se han presentado a lo largo de la historia (25), el Congreso debería sancionar una normativa que se adecue estrictamente al espíritu y valores federales de nuestra Ley Suprema.

Resulta evidente que dicha legislación significaría un límite adecuado para modificar nuestra realidad institucional y política, que indica que los interventores federales han gozado de mayor poder incluso que los gobernadores y que además han carecido de controles adecuados por parte de las autoridades federales.

## 2. Mayor control de los Interventores Federales por parte del Congreso

Resulta imprescindible afirmar las facultades de control del Congreso en esta materia como en otras, pues ello resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema republicano. Mas allá de nuestra iniciativa en torno a la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de la Intervención, —cada vez que una provincia sea intervenida—, debe modificarse profundamente la práctica observada en que el Congreso declara la intervención y luego prácticamente se desentiende de la misma. Hemos sostenido antes que el Poder Legislativo debe controlar especialmente al Poder Ejecutivo en el ejercicio de los institutos de emergencia (26).

## 3. Necesidad de criterios más rigurosos en el control judicial de constitucionalidad de esta emergencia

Silvia B. Palacio de Caeiro así ha sintetizado la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia en esta materia:

"— El juzgamiento de la cuestión relativa a fijar el sentido y alcance de la normativa federal, mediante la

que se dispuso una intervención federal, es un tema de índole federal, exenta de la jurisdicción local, susceptible de surtir la instancia originaria de la CSJN cuando una provincia sea demandada.

— El ejercicio de las facultades conferidas al interventor federal es una cuestión susceptible de ser examinada en un proceso judicial, a fin de fijar desde el punto de vista constitucional, el marco de competencia acordado por la ley federal que ordenó la intervención federal de la provincia.

— Los actos y disposiciones del interventor federal, como agente del Estado Nacional, están sujetos al control judicial, en todo aquello que implique establecer, si han sido adoptados en el marco de la competencia delegada por el Gobierno Central. Siempre que no se avance sobre las decisiones políticas locales, dirigidas a proveer las necesidades de orden económico, social y administrativo, emergente del desenvolvimiento local, con la finalidad de evitar su paralización por la situación de acefalía institucional en que se encuentre la provincia.

— Los actos de naturaleza local que emanan de los interventores federales de una provincia no pierden ese carácter en razón del origen de su investidura, por lo que su impugnación como contrarios a las normas locales no es de la competencia federal.

— En la problemática de la intervención federal, debe advertirse la evolución de la jurisprudencia de la CSJN, cuya doctrina partió de un postulado de auto restricción judicial (self restraint), sentada en "Cullen c. Llerena" dictado en 1893. Esta causa, por la índole política de la cuestión, fue considerada en su momento no justiciable, por requerir el examen de las atribuciones y ejercicio de los poderes políticos del Congreso de la Nación, para decidir la intervención federal en la Pcia. de Santa Fe.— En la actualidad, se ha avanzado hacia un criterio amplio, donde resultan justiciables los actos cumplidos por los órganos políticos referidos, al estudio de la competencia del órgano, al cumplimiento u observancia del procedimiento reglado y la razonabilidad de la decisión, según los límites establecidos constitucionalmente" (27).

Para nosotros resulta esencial la actitud del Poder Judicial en esta materia, ya que se trata no sólo del intérprete más importante de la Constitución sino del que ejercita el control de constitucionalidad en nuestro sistema republicano. Y en este aspecto, a lo largo de la historia no se ha observado un control eficaz que haya podido impedir los notorios avances producidos en contra de las autonomías provinciales y el federalismo.

Por eso estimamos que frente al pronunciado hiperpresidencialismo y a la resignación por parte del Congreso de sus facultades de control, la misión del Poder Judicial debe fortalecerse y profundizarse en defensa de nuestra Ley Suprema.

Y en este sentido, es menester el establecimiento de criterios más rigurosos en torno de las intervenciones federales y de los límites constitucionales y legales de las atribuciones de los interventores federales.

Además de las pautas de limitación y control de las emergencias (28), no debe olvidarse que la autonomía de las provincias es consustancial a nuestra federación, por lo que cualquier afectación de la misma debe ser de carácter excepcional, temporaria y de alcances restrictivos.

Creemos que el rol del Poder Judicial y en particular de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es determinante para lograr el cambio que se requiere en esta materia, ya que no puede desconocerse la trascendencia que este último tribunal tiene para que los principios federales se puedan respetar.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)

(\*) Ver "La intervención federal en Corrientes y sus secuelas ¿Por qué no reformar esa institución?". Por Néstor Osvaldo Sosa, Supl. Cosnt. del 12/7/2006, p. 51.

(1) Cfr. Voto del Ministro Rubín, Considerando II, "Pérez Chávez". Con relación a su criterio sobre este tema, Rubín expuso con mayor amplitud el mismo en el Considerando II del fallo anterior "Ríos Brisco", donde abonando su tesis sobre la incompetencia provincial para juzgar este tipo de casos, recordó un artículo suyo publicado en la Revista LA LEY Litoral 2000, ps. 547/551, además del cambio producido en la jurisprudencia de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Zavalía José Luis", (LA LEY, Sup. de Der. Const. 23/11/04, p. 45 y ss.) fallado en 2004 por la nueva integración de nuestro más alto

Tribunal, que fuera comentado por Silvia B. PALACIO DE CAEIRO ("La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal" LLLit. - Supl. de Der. Const. Del 23/11/04 p.50).

(2) Cfr. Voto del Ministro Rubín, Considerando IV, "Pérez Chávez".

(3) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando II, "Pérez Chávez".

(4) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando III, "Pérez Chávez".

(5) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando IV, "Pérez Chávez".

(6) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando V, "Pérez Chávez".

(7) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando V, "Pérez Chávez".

(8) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando VI, "Pérez Chávez".

(9) En base a la clasificación planteada por el Ministro Rubín en el artículo antes citado de LA LEY Litoral 2000, titulado "Las intervenciones federales. Cuestiones judiciales y no judiciales", p. 549, donde distingue entre: a) actos institucionales (relacionados con la declaración de la intervención por el Congreso), b) actos políticos (que tienen dicha naturaleza por su esencia) y c) actos ordinarios de administración, (meramente administrativos, dictado en aplicación de la legislación provincial sosteniendo la no justiciabilidad de los dos primeros. Y mencionando además que en el mismo sentido se resolvió en idéntico caso al presente en autos "Díaz Lindolfo S. O. c. P.E.N.", Cámara Federal de Corrientes, mediante sentencia firme y consentida, LA LEY Litoral, 2002-332. Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando VII, "Pérez Chávez".

(10) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando VII, "Pérez Chávez". Asimismo cita en su apoyo el caso "Avellaneda Huergo" de la CSJN, con la opinión también coincidente de Germán Bidart Campos.

(11) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando VII, "Pérez Chávez".

(12) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando IX, "Pérez Chávez".

(13) Cfr. Voto del Presidente Farizano, Considerando X, "Pérez Chávez".

(14) Recuerda Arturo M. BAS en su obra "El Derecho Federal Argentino", Abeledo, Buenos Aires, 1927, t. 1, p. 129, que "Detrás de la garantía acordada por el art. 5º, detrás de la sanción legal del art. 6º, había según la expresión del General Mitre, "un crimen y un espectro", el crimen era la catástrofe sangrienta del Pocito y el espectro, el cadáver del Dr. Aberastain". Por eso hemos señalado que esta institución tuvo un sino trágico en nuestra historia. La intervención federal, incorporada en nuestra Constitución Nacional en 1853, fue reformada luego en 1860 y recientemente en 1994, pero tiene hondas raíces pues estaba contemplada en el Acuerdo de San Nicolás de 1852, que a su vez ratificaba el Pacto Federal de 1831 en este aspecto, hasta llegar por anteriores precedentes incluso hasta las Instrucciones de los diputados de la Banda Oriental para el Congreso de 1813 de José Gervasio de Artigas. Para un mayor análisis de estos aspectos, véase nuestro libro "Las emergencias y el orden constitucional", 1ª ed., Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2002, p. 22 y sigtes. y 2ª ed., Universidad Autónoma de México, Rubinzal-Culzoni Editores, México, 2003, ps. 14 y siguientes.

(15) Véase nuestro libro "Las emergencias y el orden constitucional", con sus 2 ediciones antes citadas, donde analizamos el uso y abuso producido de nuestros institutos de emergencia, lo que según nuestro punto de vista, ha contribuido decisivamente a la decadencia de nuestro estado de derecho y a las violaciones de nuestro sistema republicano y de los derechos humanos. Allí comenzamos por la intervención federal, como instituto de emergencia para salvar los grandes principios de nuestro Estado Federal, y en particular nos detenemos en la consideración de los problemas de interpretación del art. 6º de la Constitución Nacional, que fueron posibilitando una práctica institucional notoriamente alejada de un correcto funcionamiento de nuestra Federación.

(16) Juan Rafael en su obra "El federalismo y las intervenciones nacionales", Ed. Plus Ultra, Bs. As., 1982 presenta el siguiente resumen de las intervenciones, discriminadas de conformidad a los períodos presidenciales, hasta 1976: Urquiza (1853-1860). 13 intervenciones federales, todas por Decreto. Derqui (1860-1862). 9 intervenciones federales: 2 por Ley y 7 por Decreto. Mitre (1862-1868). 9 intervenciones federales: 1 por Ley y 8 por Decreto. Sarmiento (1868-1874). 5 intervenciones federales: 1 por Ley y 4 por Decreto. Avellaneda (1874-1880). 6 intervenciones federales: 1 por Ley y 5 por Decreto. Roca (1880-1886). 2

intervenciones federales: ambas por Ley. Juárez Celman (1886-1890). 2 intervenciones federales: 1 por Ley y 1 por Decreto. Pellegrini (1890-1892). 3 intervenciones federales: 1 por Ley y 2 por Decreto. Luis Sáenz Peña (1892-1895). 8 intervenciones federales: 7 por Ley y 1 por Decreto. José E. Urriburu (1895-1898). 6 intervenciones federales: 5 por Ley y 1 por Decreto. Roca (1898-1904). 6 intervenciones federales: 3 por Ley y 3 por Decreto. Quintana (1904-1906). 1 intervención federal por Ley. Figueroa Alcorta (1906-1910). 7 intervenciones federales: 3 por Ley y 4 por Decreto. Roque Sáenz Peña (1910-1914). 2 intervenciones federales: ambas por Decreto. De la Plaza (1914-1916). 3 intervenciones federales: 2 por Ley y 1 por Decreto. Yrigoyen (1916-1922). 19 intervenciones federales: 5 por Ley y 12 por Decreto. Alvear (1916-1922). 12 intervenciones federales: 5 por Ley y 7 por Decreto. Yrigoyen (1928-1930). 2 intervenciones federales: ambas por Decreto. Justo (1932-1938). 6 intervenciones federales: 2 por Ley y 4 por Decreto. Ortiz (1938-1942). 5 intervenciones federales: 1 por Ley y 4 por Decreto. Castillo (1942-1943). 2 intervenciones federales: ambas por Decreto. Perón (1946-1955). 15 intervenciones federales: 4 por ley y 11 por Decreto. Frondizi (1958-1962). 1 intervención federal por Ley. Illia (1963-1966). 1 intervención federal por Ley. Cámpora, Lastiri, Perón y Martínez de Perón (1973-1976). 4 intervenciones federales. Nosotros actualizamos así la información al respecto: Alfonsín (1983-1989). Único período presidencial sin ninguna intervención federal. Menem (1989-1999). 5 intervenciones federales. De la Rúa (1999-2001). 1 intervención federal. Kirchner (2003-2007). 1 intervención federal.

(17) Como lo han sostenido GONZALEZ, Joaquín V. en su célebre "Manual de Derecho Constitucional", p. 708; GONZALEZ CALDERON, Juan A. en su "Curso de Derecho Constitucional", p. 116 y sigtes.; Germán BIDART CAMPOS en su "Manual de Derecho Constitucional", p. 142; QUIROGA LAVIE, Humberto en su "Derecho Constitucional", p. 604 y EKMEKDJIAN, Miguel Angel en su "Tratado de Derecho Constitucional", t. 1, p. 373, entre otros, en base a distintos argumentos que se fundan en que la atribución genérica de atribuciones al Gobierno Federal corresponde al Congreso en virtud de sus facultades implícitas, emergentes del anterior art. 67 inc. 28. De todas maneras, BAS, Arturo M. en su obra "El Derecho Federal Argentino", Abeledo, Bs. As., 1927, T. 1, entre otros autores, sostuvo que en receso del Congreso, el Poder Ejecutivo tenía facultades para decretar la intervención. A su vez, Carlos Sánchez Viamonte defendió la tesis de la intervención por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos vinculados a la causal del sistema republicano.

Por su parte, también inicialmente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los célebres casos "Cullen c. Llerena" (La Ley On Line) y "Orfila", expresó que la competencia en esta materia correspondía al Congreso.

Esta muestra acabada de "hiperpresidencialismo", que violentó asimismo nuestro sistema republicano, encuentra todavía precedentes más graves, pues aunque resulte sorprendente, hubo casos en que la intervención federal fue decretada por el Poder Ejecutivo en pleno funcionamiento del Congreso. En efecto, BAS, Arturo M. en su obra citada, p. 147, recuerda el precedente de Mitre, como Gobernador de Buenos Aires a cargo de los asuntos de la Confederación, que el 11 de agosto de 1862 dictó un Decreto designando al General Anselmo Rojo como Comisionado Nacional para que "pase a las provincias del Norte, a arreglar las dificultades a que ha dado origen el nombramiento de Gobernador de Catamarca". Llevado el Decreto a las Cámaras, el doctor Rawson sostuvo que el Congreso tenía la facultad para disponer la intervención. Indica también el autor que en dicho año comenzaron a presentarse proyectos legislativos tendientes a desconocer las atribuciones presidenciales en esta materia, por parte de Zuviría (1862), Senador Rojo (1867), Zavalía, Aráoz y Oroño (1868), Quintana (1869) y Costa (1908), aunque ninguno llegara a convertirse en ley. En este aspecto, el Presidente Sarmiento vetó dos proyectos aprobados, en razón de considerar afectadas las atribuciones del Poder Ejecutivo en este aspecto.

A su vez, al debatirse la intervención a San Juan en 1869 dispuesta por el Presidente Sarmiento, la mayoría legislativa aceptó el criterio de que en receso del Congreso, el Poder Ejecutivo estaba facultado para disponer la medida. Igual criterio sería sostenido después por el Poder Ejecutivo en el Decreto dictado el 16 de febrero de 1903 de intervención de la Provincia de Buenos Aires, que llevara la firma como Ministro del Interior del doctor Joaquín V. González.

No obstante lo expuesto, el Presidente Menem en 1992, mediante Decreto 1447, intervino el Poder Judicial

de Corrientes en pleno funcionamiento del Congreso y luego remitió el Decreto al Congreso, para que éste resolviese lo pertinente, lo que según la Corte Suprema de Justicia de la Nación importaba que "...actualmente la cuestión ha sido ubicada por el Poder Ejecutivo dentro de la órbita del Congreso", el cual "en las actuales circunstancias se halla habilitado regularmente para pronunciarse" (Fallo del 8 de septiembre de 1992 en "Rossi Cibils" (LA LEY, 1993-B, 333), lo que en opinión de Néstor P. SAGUES que compartimos fue una "argumentación inconsistente, puesto que una cosa es que la intervención sea pronunciada por el Congreso y otra que la declare el Presidente, con noticia del Congreso" (Cfr. "Elementos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires, 2ª ed., 1997, p. 44).

A su vez, en mi carácter de Diputado de la Nación, el 13 de agosto de 1992, presenté un Proyecto de Ley que disponía dejar sin efecto dicha intervención, precisamente porque se avasallaba la facultad congresional (Cfr. HERNANDEZ (h.), Antonio María, "Labor Parlamentaria", t. 1, Buenos Aires, 1995, Imprenta de la H. Cámara de Diputados de la Nación, ps. 28/9).

Pese a que la reforma constitucional de 1994 otorgó la facultad de intervención al Congreso, —en otra indiscutible decisión para profundizar nuestro federalismo—, sin embargo esta práctica negativa a la que recién nos referimos continuó, pues la Provincia de Corrientes fue intervenida por un Decreto del Presidente De la Rúa, luego enviado para su ratificación al Congreso. Finalmente, para mayor abundamiento sobre estas cuestiones, remitimos a nuestro libro antes citado sobre "Las emergencias y el orden constitucional", en sus 2 ediciones.

(18) Consideramos acertada la clasificación ya citada de actos del Interventor realizada por el Ministro Rubín (véase nota 9), al considerar que los actos institucionales y políticos de la Intervención deben ser controlados por el Poder Judicial Federal, ya que se trata de la aplicación directa de legislación federal, mientras que los actos ordinarios de administración del Interventor deben ser controlados por el Poder Judicial Provincial, puesto que se trata de la aplicación de legislación provincial.

(19) Hemos escrito sobre esto lo siguiente. "Entre las garantías se destaca ésta de la intervención federal, que fue prevista para situaciones extraordinarias, de verdadera emergencia institucional, cuando se afectaren los principios esenciales de esta forma de Estado, que comporta la coexistencia de diversos órdenes gubernamentales, en una "unión indestructible de estados indestructibles". Este remedio extremo, de claro sentido tuitivo de la federación como pacto de unión, faculta excepcionalmente al gobierno federal a suspender o limitar la autonomía provincial, garantizada por el artículo constitucional antes citado. Dicha autonomía es la naturaleza jurídica por antonomasia de los estados federales en un régimen federal, por lo que cualquier afectación de la misma debe ser de carácter excepcional, temporaria y de alcances restrictivos". Cfr. HERNANDEZ, Antonio María, "Las emergencias y el orden constitucional", ob. cit., 1ª ed., p. 23 y 2ª ed., ps. 14/15.

(20) Véase nuestro libro en coautoría con ZOVATTO, Daniel y MORA Y ARAUJO, Manuel "Encuesta de Cultura Constitucional: Argentina, una sociedad anómica", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico, 2005.

(21) Debemos apuntar como un dato positivo que a partir del restablecimiento democrático de 1983, hubo un pequeño número de intervenciones federales, que afectaron las Provincias de Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero y Corrientes. Estas dos últimas tuvieron intervenciones bajo las Presidencias de Menem y Kirchner y Menem y De la Rúa, respectivamente, siendo además las Provincia más intervenidas en nuestra historia.

(22) HERNANDEZ, Antonio María, "Las emergencias y el orden constitucional", ediciones citadas, 1ª ed., ps. 28/29 y 2ª ed., ps. 19/20.

(23) Con fecha 3 de junio de 1992. Véase "Labor Parlamentaria" del doctor Antonio María Hernández (h.), Diputado de la Nación, Imprenta del H. Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, t. 1, ps. 18/28.

(24) Dice el art. 14 del Proyecto: "Se entenderá que hay violación de la forma republicana de gobierno cuando: a) No se respeten las declaraciones, derechos y garantías establecidos en la primera parte de la Constitución Nacional; b) No se garantice la división de poderes; c) No se respete la periodicidad en las funciones; d) No se observe la publicidad en los actos de gobierno; e) No se asegure la administración de

justicia; f) No se realicen elecciones populares en tiempo y forma; g) No se respete el resultado de los comicios; o h) No se asegure la responsabilidad de los funcionarios". El art. 16 expresa: "La norma que declare la intervención deberá determinar taxativamente: a) El o los poderes intervenidos, b) Las causales legales que justifican la intervención; c) Los fines de la intervención; d) Las funciones y atribuciones del interventor federal y e) El plazo de duración de la intervención". Y el art. 17 prescribe: "El plazo de la intervención no podrá exceder en ningún caso los diez meses. El plazo establecido será improrrogable y se computará desde la asunción del cargo por parte del Interventor Federal".

(25) Que mencionamos en la fundamentación de nuestro proyecto de ley, ya citado.

(26) Veáse nuestra obra "Las emergencias y el orden constitucional", ya citada, 1ª ed., p. 82 y 2ª ed., p. 69, donde dijimos: "En definitiva, pensamos que las emergencias y sus institutos deben adecuarse a los principios y reglas de nuestro orden constitucional, liberal y republicano, y, en consecuencia, aunque el Poder Ejecutivo sea el órgano que en la instancia tenga posiblemente mayor capacidad para afrontar la situación excepcional, ello no significa que el Congreso no deba participar en la deliberación y decisión de las medidas a adoptarse y, además, debe asegurarse especialmente la posibilidad de la revisión judicial para resguardar las garantías individuales y salvaguardar la supremacía constitucional".

(27) "La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal", LA LEY, 2005-A, 31. Nos remitimos a dicho artículo, que sintetiza con gran prolijidad la jurisprudencia de nuestra Corte y que cita detalladamente numerosos fallos de dicho Tribunal.

(28) Que de manera general señaló hace ya varias décadas Germán J. Bidart Campos, en base a la conciliación entre la eficacia de los medios razonablemente elegidos para superar la emergencia y la protección de los derechos y libertades individuales y que así resumía:

"a) Previamente a la puesta en vigor de un instituto de emergencia o a la adopción de las medidas respectivas, el órgano de poder competente debe efectuar una declaración formal sobre la situación de emergencia.

b) Es menester que esa declaración así como la puesta en vigencia del instituto de emergencia queden sujetos a control judicial de constitucionalidad.

c) Conviene que el órgano de poder exprese los motivos que fundamentan el acto declarativo de tales medidas, para que el control opere de manera objetiva y razonable.

d) Debe fijarse la extensión temporal y territorial del instituto o de las medidas de emergencia.

e) Debe subsistir integralmente el funcionamiento de los tres poderes del Estado y mantenerse el control de constitucionalidad pues la violación de derechos producida por la emergencia tiene que ser judicializable, a fin de respetar la tutela judicial efectiva". (Cfr. "Manual de Derecho Constitucional Argentino", Ediar, Buenos Aires, 1972, ps. 166/167).

Asimismo, el maestro de Derecho Constitucional agregaba: "Logrado este delineamiento, hace falta todavía dejar establecido que:

a) ninguna emergencia ni instituto de emergencia confiere poderes superiores o ajenos a la Constitución;

b) ninguna emergencia ni instituto de emergencia significa suspender la vigencia de la Constitución" (Cfr. "Manual de Derecho Constitucional Argentino", ob. cit., p. 167).

**ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN****AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA  
UNIVERSIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b>	Barros Jorrat, Facundo
<b>DN</b>	31814264
<b>Título y subtítulo</b>	“Intervención Federal en la República Argentina: Rol del Poder Judicial de la Nación (1983 – 2014)”
<b>Correo electrónico</b>	<a href="mailto:fbarrosjorrat@gmail.com">fbarrosjorrat@gmail.com</a>
<b>Unidad Académica</b>	Universidad Siglo 21
<b>Datos de edición:</b> <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que</i>	

<i>corresponda).</i>	
----------------------	--

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b>	SI
<b>Publicación parcial</b>	-----

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma autor-tesista

\_\_\_\_\_  
Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:  
\_\_\_\_\_ certifica que la tesis  
adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
Firma Autoridad

\_\_\_\_\_  
Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado