

Defelippe, O. 2015. Intervención Federal y derechos políticos, *Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 2 Nro. 3: 79-99*

INTERVENCIÓN FEDERAL Y DERECHOS POLÍTICOS

Oscar E. Defelippe

Departamento Ciencias Sociales
Universidad Nacional De Lujan
oscardefelippe@fibertel.com.ar

RESUMEN:

La intervención federal 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. Entre las causales que dan lugar a la intervención federal, se encuentra el supuesto en el cual el gobierno federal actúa por sí solo y dispone la medida con la finalidad de garantizar la forma republicana de gobierno. Cuando alega dicha hipótesis y, en definitiva, la medida excepcional encubre otros propósitos, se produce una grave lesión al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Ante tales hechos, los controles de constitucionalidad y convencionalidad actúan como garantes del ejercicio de aquellos.

Palabras claves: intervención federal, derechos políticos, control de constitucionalidad, control de convencionalidad

FEDERAL INTERVENTION AND POLITICAL RIGHTS

ABSTRACT

The Federal intervention is an instrument of exception and of emergency, attributed to the national government on the provinces and the Autonomous City of Buenos Aires. Its purpose is the maintenance of the supremacy of the National Constitution; of the Treaties of Human rights that integrate the constitutionality block;

Recibido: 05.05.2015
Aceptado: 15.05.2015

© Oscar E. Defelippe
www.redsocialesunlu.net

of the federal laws; and of the provincial political institutions. Among the grounds that give place to federal intervention, there is the assumption in which the federal government acts by itself and arranges the measure in order to ensure the republican form of government. When the above-mentioned hypothesis is alleged and finally the exceptional measure conceals other intentions, a serious injury takes place to the exercise of the political rights of the citizens. Before such facts, constitutionality and conventionality controls act like guarantors of the exercise of those rights.

Keywords: federal intervention, political rights, contitutionality control, conventionality control

1. LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LAS PROVINCIAS

1.1. INTRODUCCIÓN

La intervención federal constituye un instrumento institucional de excepción¹ y de emergencia², atribuido al gobierno nacional sobre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,³ cuya finalidad es el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Nacional; de los Tratados de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad;⁴ de las leyes federales; y de las instituciones políticas provinciales, en especial, de la vigencia de las respectivas constituciones y la paz e integridad de los entes locales.⁵

Así, la intervención federal se erige en una garantía constitucional, de naturaleza institucional, destinada a preservar el federalismo asegurando a las provincias el desarrollo democrático de sus autonomías.⁶

¹ En efecto, contiene el modo de efectivizar la garantía federal del artículo 5° de la CN, en aquellos supuestos en los cuales los estados locales vulneran las condiciones impuestas por la Nación, con el fin de asegurar las autonomías provinciales. Por lo tanto, “Debe ser considerado un instrumento excepcional, de emergencia y cuyo fin último es salvaguardar las autonomías locales y los principios democráticos republicanos.” Cayuso, Susana G., *Constitución de la Nación Argentina: Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, 1ª ed., 1ª reimp., La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 61.

² En ese sentido, expone el profesor Sabsay que “La intervención federal constituye, junto con el estado de sitio regulado en el artículo 23 CN, un instituto de emergencia cuya finalidad es restablecer el orden institucional quebrantado por conflictos internos o ataque exterior”. Sabsay, Daniel A., *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 153.

³ Artículo 75, inciso 31, CN.

⁴ Enseña Bidart Campos que toda la Constitución (su primera parte más el resto del articulado) en común con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de jerarquía constitucional (más los que la adquieran en el futuro) componen un “bloque” que, por un lado, tiene una igual supremacía sobre el derecho infraconstitucional, y, por el otro, forman una cabecera en la que todas sus normas se encuentran en idéntico nivel entre sí. Bidart Campos, Germán J., “El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional”, en *La aplicación de los Tratados sobre derechos humanos por los Tribunales locales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 1997, p. 86.

⁵ Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 4ª ed. ampliada y actualizada, t. 1, La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 60.

⁶ Sin embargo, la historia institucional de nuestro país da cuenta de la utilización de dicha herramienta constitucional como una rutina destinada a atender razones partidarias. En otras palabras, en la aplicación de aquella medida tuvo una cuota importante la sintonía entre el color político de los actores de la situación provincial y del órgano que adoptó la decisión. Un estudio detallado sobre la experiencia de la

Dicho esto, conviene precisar que el remedio extraordinario de la intervención es, en nuestro régimen político constitucional, la excepción que sufre la regla según la cual el poder central no debe intervenir en los estados autónomos, a menos que ello ocurra con el claro propósito de restablecer la autonomía provincial.⁷

En suma, el Estado federal en casos de grave emergencia interfiere en la autonomía de las provincias a efectos de asegurar el cumplimiento de los fines superiores establecidos en la Constitución. Esto es, para garantizar los principios consagrados en las normas de los artículos 5° y 122.⁸

1.2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

La intervención federal a las provincias se halla prevista en el artículo 6° de la Constitución cuya fuente originaria es el artículo 6° de la Constitución de Suiza de 1848. Asimismo, su antecedente más claro se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela de 1811.⁹

En el Derecho argentino, su origen se remonta al Pacto Federal de 1831. Dicho pacto preexistente, que conformaba una confederación entre trece provincias litorales, estableció una cláusula de asistencia recíproca y mutua defensa ante el caso de sublevaciones, levantamientos o invasiones, que podía activarse tanto a solicitud del estado provincial interesado como por iniciativa del gobernador que actuaba como encargado de las relaciones exteriores.¹⁰

La manda constitucional del art. 6° establece: “*El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para*

intervención federal Argentina, puede verse en Serrafiero, Mario D., “La intervención en Argentina. Experiencia y Jurisprudencia”, ps. 7-20, disponible en <http://www.forumfed.org>.

⁷ “Porque si la regla fuera que el poder federal pudiera intervenir frecuentemente y sin mayores motivos en las provincias, las fórmulas constitucionales que consagran nuestro federalismo serían groseras mistificaciones y ridículos desmentidos a los propósitos que persiguieron quienes establecieron nuestra organización nacional”. Sola, Juan V., *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2010, p. 346.

⁸ “... la intervención federal es la técnica por la cual la Constitución garantiza su supremacía, tanto en beneficio de la Nación, como de las Provincias”. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 5ª ed., Zavalia, Buenos Aires, 2012, p. 33.

⁹ Ziulu, Adolfo G., *Derecho Constitucional*, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 2014, p. 181.

¹⁰ El profesor Dalla Vía, con cita de Joaquín V. Gonzalez, afirma “que en tal precedente tuvieron marcada influencia las prevenciones provocadas por el levantamiento unitario de Juan Lavalle, en 1828 y la Liga Unitaria encabezada por el general José María Paz, en 1830”. Dalla Vía, Alberto R., *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 112-113. El Pacto Federal de 1831, en los artículos 13 y 14, estableció que “Si llegare el caso de ser atacada la libertad e independencia de alguna de las tres provincias litorales por alguna otra de las que no entran al presente en la federación, o por otro cualquier poder extraño, la auxiliarán las otras dos provincias litorales, con cuantos recursos y elementos estén en la esfera de su poder, según la clase de la invasión, procurando que las tropas que envíen las provincias auxiliares sean bien vestidas, armadas y municionadas, y que marchen con sus respectivos jefes y oficiales. Se acordará por separado la suma de dinero con que para este caso deba contribuir cada provincia” y, “Las fuerzas terrestres o marítimas, que según el artículo anterior se envíen en auxilio de la provincia invadida, deberán obrar con sujeción al Gobierno de ésta, mientras pisen su territorio y naveguen sus ríos en clase de auxiliares”.

*sostenerlas o restablecerlas, si hubieren sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.*¹¹

La norma ha planteado diversos interrogantes. En efecto, nada dijo sobre órgano federal competente para decidir la medida extraordinaria; ni tampoco sobre la designación y atribuciones del interventor federal, los límites de su actuación y los efectos de sus decisiones; ni respecto de los poderes locales que pueden intervenir; etc.

La reforma constitucional de 1994, al modificar los artículos referidos a las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estableció la competencia del primero para disponer la intervención a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹² y, en caso de receso, la competencia del segundo para decretarla debiendo comunicarla en forma simultánea.¹³

Por último, cabe agregar que pese a las iniciativas presentadas con el objeto de establecer el marco regulatorio de las intervenciones federales,¹⁴ y así evitar su ejercicio abusivo y la desvirtuación de los fines a los cuales obedeció su inserción en la Constitución, ninguna obtuvo aprobación por el legislador.¹⁵

1.3. CAUSALES DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

El gobierno federal interviene:

- a) Por sí solo: cuando sea necesario garantizar la forma republicana de gobierno,¹⁶ o para repeler invasiones exteriores;
- b) A requerimiento de las autoridades provinciales¹⁷ para sostenerlas en caso de peligro de su estabilidad o a fin de restablecerlas en caso de sedición o por invasión de otra provincia.

¹¹ La Constitución de 1853 previó una redacción en términos más amplios que los utilizados en la norma transcrita. El actual texto, se atribuye a la reforma introducida por el convencional constituyente de 1860.

¹² Artículo 75, inciso 31, CN.

¹³ Artículo 99, inciso 20, CN.

¹⁴ Entre ellas, las de los Diputados (M.C.) Dr. Antonio M. Hernández (Expte. N° 1019-D-92), Jorge R. Vanossi (Expte. N° 1542-D-2004), Manuel J. Baladrón (Expte. N° 2350-D-2004) y Daniel Katz y otros (Expte. N° 4072-D-2010).

¹⁵ A favor de una ley regulatoria del instituto, se ha expresado Badeni al sostener “... la conveniencia de sancionar una ley sumamente concisa que solamente aborde, en forma genérica, alguno de los aspectos más relevantes de esta garantía institucional para evitar que su ejercicio responda a motivaciones de política agonal, y que se limite a preservar la forma republicana de gobierno y a las autoridades constituidas de las provincias”. Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Actualizada y Ampliada, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 1300.

¹⁶ Es el caso de la intervención represiva, admitida como un derecho del gobierno federal, sin necesidad de requisición provincial, para garantizar la forma republicana de gobierno. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, cit., p. 34.

¹⁷ Al respecto, un sector de la doctrina afirma que “siendo la intervención federal un acto esencialmente político, la apreciación de las circunstancias de hecho que lo avalan constitucionalmente debe quedar reservada a los órganos políticos de la provincia: la legislatura y el gobernador”. Inclusive, desde un criterio más restrictivo, se inclina por reservar el ejercicio de la potestad de solicitar la intervención al gobernador provincial. Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, cit., p. 1304. En cambio, otra postura entiende que “El concepto de autoridades constituidas comprende tanto a los tres poderes del

Si bien no es propósito del presente trabajo analizar exhaustivamente las causales determinantes de la intervención federal, en lo que aquí interesa resulta conveniente dejar sentado aquí algunas consideraciones relacionadas al supuesto en el cual el gobierno federal actúa por sí sólo y decreta la medida extraordinaria para garantizar la forma republicana de gobierno.

La finalidad perseguida por la intervención dispuesta para garantizar la forma republicana de gobierno, puede advertirse en dos sentidos:¹⁸

- a) por un lado, para mantener la relación de subordinación propia del federalismo, preservar la similitud de formas políticas entre las provincias y el Estado federal y asegurar la reproducción del esquema trazado por la Constitución nacional y,
- b) por el otro, con el objeto de obligar a las provincias a acatar el condicionamiento impuesto por el artículo 5° para depararles el goce y ejercicio de sus instituciones.

Por consiguiente, la forma republicana de gobierno no puede reputarse alterada por cualquier desorden doméstico o conflicto entre los poderes provinciales. Los hechos que la hacen viable, deben revestir una entidad tal que no pueden ser conjurados o superados por las autoridades provinciales, con los mecanismos legales y las atribuciones de que disponen.¹⁹

Para que exista violación de la forma republicana de gobierno, será condición necesaria la evidencia de que los mecanismos de control provinciales no funcionaron, es decir, que existió una extralimitación de un poder provincial sobre otro y el poder de control previsto no pudo remediar el exceso. Sólo frente a la evidencia de dicha imposibilidad, se justifica la intervención federal.²⁰

Tipifican la causal mencionada, los desórdenes o conflictos que distorsionan gravemente la separación de poderes, el régimen electoral, etc. En otras palabras, son conflictos graves suscitados entre los órganos del gobierno provincial tales como la falta de convocatoria a elecciones; el desconocimiento por la legislatura o el gobernador de los comicios declarados válidos por la justicia electoral; la disolución de la legislatura por el gobernador; la destitución del gobernador por causas o procedimientos no previstos en la constitución local; la intervención o puesta en comisión del poder judicial provincial; entre otros.²¹

En dichos supuestos, corresponderá agotar previamente la vía judicial y ante la desobediencia de la orden judicial, el Congreso o, en su caso, el Poder Ejecutivo, deberán ordenar la medida como consecuencia de aquel conflicto.

Estado como también a un eventual órgano constituyente". Ziulu, Adolfo G., *Derecho Constitucional*, cit., p. 182.

¹⁸ Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, 1ª reimpresión, t. I, Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 462.

¹⁹ Zarini, Helio J., *Derecho Constitucional*, 2ª edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 353.

²⁰ Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, cit., ps. 34-35.

²¹ Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, cit., p. 1302.

Asimismo, encuadrarían en esta causal aquellos casos de incumplimiento de las tres obligaciones provinciales de asegurar el régimen municipal, la administración de justicia, la educación primaria y la violación grave de los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal.²²

1.4. ALCANCES Y EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

Hemos señalado que el Estado federal, en casos de grave emergencia, interfiere en la autonomía de las provincias a efectos de asegurar el cumplimiento de fines superiores establecidos en la Constitución.

Por tal motivo, la intervención federal nunca podrá cercenar las autonomías de las provincias sino, por el contrario, está llamada a garantizar el goce y ejercicio de sus instituciones, tal como resulta del art. 5° de la Constitución.

En otras palabras, dicha medida de carácter excepcional es concebida como una colaboración o ayuda que brinda el Estado federal, para el funcionamiento normal de las instituciones locales ante el acaecimiento de las causales que las provincias aceptaron establecer al transferir su poder soberano.

La intervención federal no presupone necesariamente la sustitución de sus autoridades, a menos que ello resulte absolutamente indispensable para preservar o restablecer las instituciones provinciales.²³

Por lo tanto, procederá la sustitución de las autoridades provinciales, sean las del órgano del poder afectado o las de todos ellos, si los intentos por ayudar a recomponer las instituciones locales fracasan.²⁴

La intervención federal puede tener distintos alcances. En algunos casos, comprende a los tres poderes de las provincias; en otros, a uno o dos de ellos.

Cuando 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.²⁵

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.

²² Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, cit., p. 462.

²³ “No necesariamente la intervención federal implica la sustitución de las autoridades locales, pues en ocasiones puede bastar con una acción mediadora a fin de solucionar el conflicto local. En este caso, la función de la intervención es tuitiva y no coercitiva”. Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, cit., ps. 64-65.

²⁴ En ese sentido, se ha señalado que “... sería deseable que cuando el conflicto que genera la intervención sea superable, mediante negociación de un tercero, por ejemplo, se retorne a las intervenciones suspensivas y no revocatorias del mandato popular, ...”. Cordeiro Pinto, Luis, “El Estado Provincial”, en *Derecho Provincial*, Hernández, Antonio M. – Barrera Buteler, Guillermo E. (Coordinadores), 2ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 161.

²⁵ Ziulu, Adolfo G., *Derecho Constitucional*, cit., p. 183.

Si adicionalmente se dispone sobre la legislatura provincial, el interventor podrá legislar y, sus leyes, solamente podrán ser modificadas o derogadas una vez concluida la medida extraordinaria. Por esta razón, la legislación que dicte el interventor deberá estar siempre vinculada con la administración rutinaria del Estado y, por ende, tendrá carácter transitorio.²⁶

Por último, si la norma que ordena la intervención federal dispone que la medida alcanza al poder judicial,²⁷ el interventor puede remover y nombrar jueces en comisión.²⁸ En este último caso, los jueces mantienen sus cargos hasta que las autoridades provinciales realicen un nombramiento definitivo. Entre tanto, al igual que los restantes jueces, pueden ser removidos en cualquier momento.

El interventor federal no puede ejercer funciones judiciales. Lo contrario, importaría el desconocimiento de los principios contenidos en el artículo 18 de la Constitución que prohíbe el juzgamiento de las personas por comisiones especiales o que sean sacadas de los jueces designados por ley antes del hecho de la causa y, también, la prohibición impuesta por el artículo 109.

1.5. EL INTERVENTOR FEDERAL

La Constitución no contiene previsiones acerca del interventor federal. Sin embargo, hay acuerdo respecto a que el interventor federal es un delegado del presidente de la República y, por tanto, es un funcionario del gobierno federal.²⁹

En efecto, la doctrina y la práctica constitucional enseñan que la designación del interventor federal se trata de una decisión de la competencia del Poder Ejecutivo, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución, destinada a designar los funcionarios cuyo nombramiento no esté reglado de otra forma en ella.³⁰

²⁶ Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, cit., p. 36.

²⁷ Al respecto, entiende Gelli que “la intervención al poder judicial local sólo debería proceder en caso de que resultara material o políticamente imposible remover a los jueces por los mecanismos instituidos en las provincias o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la falta de independencia judicial fuera notoria o la prestación del servicio de justicia resultara inoperante en términos absolutos. ... de ser imprescindible... nunca deberá alcanzar a los jueces federales con asiento en ella ni, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la justicia nacional mientras ésta se mantenga como tal, ...”. Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, cit., p. 65.

²⁸ Así lo reconoció la Corte Suprema de la Nación en el caso “*Orfila*”, *Fallos* 154:192. De igual manera, ocurrió en la intervención dispuesta a Santiago del Estero en el año 2004. La ley 25.881, en el artículo 3°, declaró en comisión a los miembros del Poder Judicial.

²⁹ En esa dirección, se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación reiterando su doctrina tradicional conforme a la cual “Los interventores federales, designados por el gobierno nacional, tienen el carácter de representantes directos de éste, respecto del cual asumen la condición de agentes ...no son funcionarios de las Provincias, sino que sustituyen a la autoridad local y ejercen facultades que la Constitución Nacional, provincial y las leyes respectivas reconocen”. Graboski, Alicia L. c. Interventor Federal de la Provincia de Corrientes, 4/4/2000, *Fallos*, 323:711. De igual manera, sostiene Linares que “El interventor federal no es órgano de la provincia intervenida sino de la Nación”. Linares, Juan F., *Derecho administrativo*, 1ª reimp., Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 272.

³⁰ No obstante, el profesor Sabsay afirma que “Si bien esta facultad se mantiene en el art. 99, inciso 7, consideramos que las más amplias facultades otorgadas al Congreso indican que es éste quien debe

El interventor federal debe sujetarse a la ley que dispone la intervención. Sus facultades y el lapso durante el cual puede ejercerlas, resultan de dicha norma. Es decir, son funcionarios federales³¹ y actúan en los límites estrictos de la competencia delegada.³²

Por lo tanto, la actuación del interventor está sujeta a la Constitución federal y a los tratados internacionales de derechos humanos, a las leyes federales y nacionales, a la ley que declara la intervención federal, y a la constitución y leyes provinciales, siempre que la sujeción a ellas no se oponga a los fines que determinaron la medida excepcional dispuesta.

Los actos que dicta el interventor federal, en sustitución de la autoridad provincial intervenida, son de índole local.³³ No así, aquellos que se derivan de su carácter de funcionario federal como ocurre, por ejemplo, cuando dispone el cese de los jueces provinciales.³⁴

En suma, los actos del interventor federal dentro del marco legal de la intervención y en uso de las atribuciones provinciales, obligan a las provincias. Sin embargo, la responsabilidad por excesos del interventor o por incumplimiento de la Constitución y de las leyes locales, no debe adjudicarse a las provincias ni se resuelve afectando el patrimonio de los entes locales.³⁵

disponer la designación en el acto declarativo o determinar en cada caso concreto quién realizará la designación”. Sabsay, Daniel A., *Manual de Derecho Constitucional*, cit., p. 157.

³¹ En consecuencia, al no ser funcionarios locales sino que sustituyen a aquellas autoridades por disposición del Congreso, que sanciona la ley de intervención, y del gobierno nacional, que lo designa, constituyen representantes directos de éste. Palacio de Caeiro, Silvia B., “La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor”, *La Ley*, Suplemento de Derecho Constitucional, 23/11/2004.

³² Colautti, Carlos, *Derecho Constitucional*, 1ª ed., Editorial Universidad, Buenos Aires, 1996, ps. 89-90.

³³ Así, el Alto tribunal sostuvo que “Los actos de naturaleza local emanados de los interventores federales no pierden ese carácter por razón del origen de su investidura, y caen en consecuencia bajo la jurisdicción de los tribunales locales, sin perjuicio, según el caso, de la inmunidad que cabe reconocerle al interventor en el ejercicio de sus funciones específicas y en tanto funcionario delegado del gobierno federal”. Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 21/9/2004, *Fallos*, 327:3852.

³⁴ En esa dirección, sostuvo la Corte Suprema que “El acto de remoción de un juez, en tanto se trata de una decisión adoptada con fundamento en el decreto 1447/92 del Poder Ejecutivo Nacional, que extendió al Poder Judicial correntino la intervención federal dispuesta por el decreto 241/92, a efectos de reorganizarlo, declaró en comisión a todos sus integrantes y facultó al interventor federal para remover y designar a los magistrados, funcionarios y empleados de aquel Poder del Estado local, es un acto de naturaleza federal y no local (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt, Juan Carlos Maqueda y E. Raúl Zaffaroni)”. Díaz, Lindolfo S. c. Poder Ejecutivo Nacional, 6/3/2007, *Fallos*, 330:345.

³⁵ En ese sentido, la Corte Suprema sostuvo que “El patrimonio de la Provincia no es responsable de los actos producidos por el Interventor Federal o por el Gobierno de la Nación cuando tales actos no se ajustan a la ley o a la Constitución.”, Dirección Nacional de Aduanas c/ Prov. de Córdoba, 1968, *Fallos*, 272:250. Porque, en definitiva, “Los interventores federales, designados por el gobierno nacional, tienen el carácter de representantes directos de éste, respecto del cual asumen la condición de agentes”. Fernández, Sixto Omar y otros s/ promueve acción de amparo, medida cautelar”, 23/8/2001, *Fallos*, 324:2496.

Por consiguiente, como bien lo ha acentuado la jurisprudencia,³⁶ los interventores se conceptúan en estos casos como funcionarios nacionales y, por ende, están sujetos a la jurisdicción federal para el juzgamiento de los delitos que pudieran cometer en el desempeño de sus cargos.³⁷

1.6. CONTROL JUDICIAL DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

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.³⁸

En consecuencia, la declaración de intervención federal de una provincia es un acto político no judicializable. Es decir, salvo gravísima arbitrariedad, la decisión política de intervenir a las provincias no es revisable judicialmente.³⁹

No compartimos esa interpretación. Veamos. 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 judicializable. Si en la provincia no hubo violación a la forma republicana, la justicia debe intervenir para impedir extralimitaciones en el ejercicio del poder federal.⁴⁰

De igual manera, 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.⁴¹

Por las razones expuestas, sostenemos que la declaración de intervención federal es una cuestión sujeta a examen judicial y, por ende, al control de constitucionalidad y de convencionalidad.⁴²

³⁶ Ha dicho la Corte que “el interventor es sólo un representante nacional, sujeto a las instrucciones del Congreso (...) él es el responsable de acuerdo con la legislación nacional y no por aplicación de las leyes provinciales. ...”. *Fallos*, 54: 557.

³⁷ Jiménez, Eduardo P., *Derecho Constitucional Argentino*, 1ª ed., t. I, EDIAR, Buenos Aires, 2000, p. 25.

³⁸ La primera manifestación en este sentido, se registró en el caso “Cullen, Joaquín M. c. Llerena, Baldomero”, *Fallos* 53:420. El mismo criterio, fue reiterado en los casos “Orfila”, *Fallos* 154:192; “Cía. Azucarera Tucumana”, *Fallos* 141:271; “Azucarera Concepción”, *Fallos* 143:131; etc.

³⁹ Contrariamente a ello, sostiene Linares que “A nuestro juicio y en nuestro tiempo el acto declarativo de intervención debe ser judicializable y revisable, por lo menos cuando es de manifiesto error grave. Incluso cuando lo dicta el Congreso. Linares, Juan F., *Derecho administrativo*, cit., p. 271.

⁴⁰ Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, cit., p. 34.

⁴¹ Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, cit., p. 67. En esa línea, ha dicho la Corte Suprema que los actos del interventor como gobernador o como legislador, administrativo o no, son judicializables del modo en que pueden serlo los de esas autoridades provinciales (“Torralba”, *Fallos* 297:384).

⁴² No obstante, recordamos aquí que la reiterada negativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a intervenir en esta materia “ha dejado desprotegidas a las provincias y sometidas a las decisiones del Congreso y del Poder Ejecutivo, según los casos, sin posibilidad de ejercer control alguno sobre sus determinaciones. Ello ha incidido para que algunas provincias hayan previsto, en sus constituciones, distintas disposiciones tendientes a limitar los efectos de la intervención, resguardando sus instituciones y autoridades legítimamente constituidas”. Entre ellas, Catamarca, Chaco, Chubut. Cordeiro Pinto, Luis,

1.7. LA INTERVENCIÓN FEDERAL PARA GARANTIZAR LA FORMA REPUBLICANA

Al enunciar las causas que dan lugar a la intervención federal, nos hemos referido al supuesto en el cual el gobierno federal actúa por sí sólo y decreta la medida extraordinaria para garantizar la forma republicana de gobierno. Es decir, al típico caso de intervención renovadora de las autoridades provinciales.

Esta hipótesis, alude a una grave alteración de los principios básicos del sistema republicano. Por esta razón, no puede reputarse alterada la forma republicana de gobierno por cualquier desorden doméstico o conflicto entre los poderes provinciales.⁴³

Como señalamos, los hechos que hacen viable el progreso de esta causal deben revestir una entidad tal que no pueden ser conjurados o superados por las autoridades provinciales, con los mecanismos legales y las atribuciones de que disponen.⁴⁴

Sin embargo, este motivo de intervención ha sido el más alegado por el Gobierno Federal tanto por su laxitud como por autorizar a declararlo mediante decisión unilateral.⁴⁵ El artículo 6° de la Constitución, al referirse a la intervención federal para garantizar la forma republicana de gobierno, no resulta suficientemente preciso y sólo la gravedad de los hechos que motivan las causales puede justificar la medida.

Desde esa perspectiva, consideramos que cuando la decisión federal de intervenir una provincia deja de ser un medio para proteger a los pueblos y para evitar que algunos sectores impongan un sistema autoritario, termina siendo un medio para que el gobierno federal haga valer su voluntad a gobiernos locales desafectos.⁴⁶

“El Estado Provincial”, en *Derecho Provincial*, Hernández, Antonio M. – Barrera Buteler, Guillermo E. (Coordinadores), cit., p. 160.

⁴³ Por lo cual, si se ejerce en forma discrecional, como se ha hecho con mucha frecuencia, implica la muerte del federalismo. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, cit., p. 34.

⁴⁴ “La fórmula del art. 6°: para garantizar la forma republicana de gobierno, es muy lata y susceptible de toda suerte de interpretaciones abusivas. En buenos principios hay que aplicarla con criterio restrictivo y considerar como alteración de la forma republicana de gobierno sólo las graves, y no los avasallamientos a la libertad individual que puedan remediarse ante la justicia local o federal”. Linares, Juan F., *Derecho administrativo*, cit., p. 271.

⁴⁵ Así lo afirma Ziulu, al sostener que “...la inmensa mayoría de las intervenciones federales fueron realizadas invocando la necesidad de garantizar la forma republicana de gobierno, seguramente por ser la más amplia de las causales previstas por la Constitución y también la más ambigua”. Ziulu, Adolfo G., *Derecho Constitucional*, cit., p. 185.

⁴⁶ Por esta razón, el profesor Hernández afirma que “La historia de la intervención federal en nuestro país es la historia de desencuentros entre la Nación y las provincias, pues durante los 123 años transcurridos entre 1853 y 1976, se ordenaron 174 intervenciones provinciales. Estos números son el mejor registro del uso y del abuso que hizo el gobierno federal del instituto de la intervención, en especial si se tiene en cuenta que los datos que se presentan no incluyen las numerosas situaciones de allanamiento a la autonomía provincial decididas por los gobiernos militares que se sucedieron –sólo interrumpidas por breves interregnos democráticos y semidemocráticos, desde 1930. Considerado un remedio extremo por la Constitución Nacional, los sucesivos gobernantes apelaron al instrumento de la intervención federal en forma reiterada, y la mayoría de las veces para subordinar el poder provincial al dictado de Buenos Aires. Prueba de ello es el procedimiento elegido para ordenar la intervención: de las 174 intervenciones, tan

Por lo tanto, cuando el gobierno federal alega que la intervención ocurre debido a alteraciones en la forma republicana de gobierno y, en definitiva, la medida encubre otros propósitos, es donde se advierte con claridad la grave afectación que se produce a los derechos políticos de los ciudadanos.

En otras palabras, cuando se echa mano al instrumento de la intervención federal a las provincias, para superar un estado de crisis que altera la forma republicana de gobierno, es porque no existe otro remedio más idóneo para restablecimiento de la autonomía provincial.⁴⁷

Ahora bien, si la verdadera intención de la medida extraordinaria y de excepción es domar gobiernos provinciales desafectos, debe quedar claro que con ella se lesiona el normal desarrollo de los derechos políticos.

En ese sentido, es preciso señalar que toda destitución “*pre termine*” de un funcionario electo por la voluntad popular para cumplir un determinado mandato, lesiona tanto los derechos políticos del mandatario provincial, al impedirle concluir su mandato; como los derechos políticos de los mandatarios soberanos, que ven frustrado su derecho político de participación a través de los representantes libremente elegidos.⁴⁸

Por este motivo, a continuación examinaremos el contenido de aquel derecho y su fundamento normativo, a la luz del texto de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos que lo tutelan.

2. LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS

2.1. INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de las personas que conforman el derecho a la participación ciudadana en un determinado Estado. Su

sólo el 32% (56) fueron decididas por el Congreso de la Nación; el resto, es decir, 68% (118), fueron dispuestas por decreto del Poder Ejecutivo sin intervención del Poder Legislativo.” Hernández, Antonio M., *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, 1ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 68. Asimismo, se ha dicho que “La historia de las intervenciones federales en la Argentina es la demostración de la intolerancia y del desequilibrio en que se ha vivido en toda nuestra vida política”. Sola, Juan V., “La intervención federal en las provincias”, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Daniel A. Sabsay, dirección – Pablo L. Manili, coordinación, 1º ed., T. I, Hanmurabi, Buenos Aires, 2009, p. 304. Al respecto, puede verse una nota del periodista de Pablo Mendelevich publicada en el diario La Nación del 11 de abril de 2004 en ocasión de la intervención federal a la provincia de Santiago del Estero que da cuenta sucintamente de las intervenciones en la historia de nuestro país. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/590951-intervenciones-en-la-historia>.

⁴⁷ Reiteramos aquí, “sería deseable que cuando el conflicto que genera la intervención sea superable, mediante negociación de un tercero, por ejemplo, se retorne a las intervenciones suspensivas y no revocatorias del mandato popular...”. Cordeiro Pinto, Luis, “El Estado Provincial”, en *Derecho Provincial*, Hernández, Antonio M. – Barrera Buteler, Guillermo E. (Coordinadores), cit., p. 161.

⁴⁸ Amaya, Jorge A. – Loiano, Adelina, “Derechos políticos y medidas cautelares de la CIDH”, *La Ley*, 23/7/2014, p. 4.

ejercicio, se manifiesta mediante la participación del hombre en la organización política del Estado, en la cosa pública y en la vida interna de los partidos políticos.⁴⁹

En otras palabras, los derechos políticos integran la categoría de derechos fundamentales cuya finalidad es hacer posible el principio de participación en la cosa pública en un sistema democrático participativo.⁵⁰

Por esta razón, los derechos políticos no se agotan con el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido⁵¹ sino que involucran un espectro amplio del accionar ciudadano, ligado sustantivamente a las funciones de decisión y control.⁵²

En definitiva, el ejercicio de los derechos políticos, unido al ejercicio de algunos derechos civiles,⁵³ posibilita la participación de los ciudadanos y habitantes en la vida política del Estado,⁵⁴ constituyendo un canal de diálogo permanente entre gobernantes y gobernados que coadyuva a la actuación transparente del gobierno.

2.2. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 1853-1860 no programó una democracia participativa previendo la posibilidad de intervención de la comunidad en la adopción de las decisiones políticas,⁵⁵ sino una democracia representativa que dejaba el gobierno en

⁴⁹ Zarini, Helio J., *Derecho Constitucional*, cit., p. 552.

⁵⁰ Al respecto, enseña Bidart Campos que “Cuando valoramos a la democracia como una forma de estado, los derechos políticos, los partidos y el régimen electoral encuentran su ámbito. Y aun más: en nuestras valoraciones actuales, son un ingrediente constitutivo del sistema democrático, porque definido éste en torno de los derechos humanos, no cabe duda de que los derechos políticos (y sus contenidos conexos, que son los partidos políticos y el régimen electoral) integran hoy el plexo de aquellos derechos, a lado de los derechos civiles y de los derechos sociales”. Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, cit., p. 250.

⁵¹ En ese sentido, Zarini, compartiendo el criterio de Bidart Campos, señala que “participar es más, mucho más que elegir y ser elegido. ...”. Por consiguiente, “estrechar la participación en el derecho electoral (designación de los gobernantes), no otorga plenitud ni a la libertad política ni a la participación, que deben ser reales, amplias, plurales y constantes, vinculadas con la dinámica del régimen político, que nunca se extingue ni paraliza, y con la vida interna de los partidos”. Zarini, Helio J., *Derecho Constitucional*, cit., p. 552.

⁵² Cayuso, Susana G., *Constitución de la Nación Argentina: Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, cit., p. 213.

⁵³ Como los derechos de reunión, petición y asociación que sin dejar de ser tales, son susceptibles de fines políticos. Por ejemplo, cuando se ejercitan para brindar apoyo o criticar un acto de gobierno.

⁵⁴ Amaya, con cita de Padilla, define la participación política como el derecho subjetivo de los habitantes de un país a intervenir en el gobierno del mismo en la medida y con el alcance que la reglamentación establezca. Así, por un lado, existe un derecho específico a la participación política que se manifiesta a través del sufragio activo y pasivo y, por el otro, hay derechos genéricos a través de los cuales se efectiviza la participación como acontece con las libertades de reunión, asociación, expresión. Amaya, Jorge A., “Los derechos políticos”, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, cit., p. 101.

⁵⁵ Explica Sabsay que esa etapa de la evolución del constitucionalismo se caracterizó por una clara separación entre las esferas de los gobernantes y de los gobernados. Estos últimos, solo intervenían en el ámbito del poder público, a través del sufragio, a fin de instituir a quienes deben integrar los órganos políticos del Estado. Sabsay, Daniel A., *Manual de Derecho Constitucional*, cit., ps. 112-113.

manos de los elegidos por el pueblo.⁵⁶ En consecuencia, los derechos políticos no constaban explícitamente.⁵⁷

En cambio, la reforma constitucional de 1994 adherida a una visión más actualizada del concepto democracia en el sentido de tornarla más participativa, enunció formalmente una serie de derechos de manera de permitir la intervención directa de los gobernados en la gestación, en la toma, en la aplicación y en el control de las decisiones gubernamentales.

El artículo 37 de la Constitución, en el párrafo primero, consagra la garantía constitucional del pleno ejercicio de todos los derechos políticos.⁵⁸ Al igual que ocurre con los restantes derechos, la manda constitucional afirma el carácter relativo de aquellos al sostener que su ejercicio debe ser acorde al principio de la soberanía popular y a las leyes que se dicten en consecuencia.⁵⁹

En el mismo párrafo, se otorga rango constitucional a las características del sufragio surgidas de un largo proceso histórico, calificándolo de universal, igual, secreto y obligatorio. Como veremos, dichas características también están sometidas a reglamentación legal que fije limitaciones razonables a su ejercicio.

El segundo párrafo del artículo 37 consagra la constitucionalidad de las acciones positivas destinadas a garantizar la participación equitativa de la mujer en la integración de listas de candidatos que se presenten para cargos elegibles. El camino elegido por el legislador ha sido la ley de cupos.⁶⁰

⁵⁶ Sagüés, Néstor P., *Manual de derecho constitucional*, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, 2012, p.811.

⁵⁷ Al respecto, entiende la profesora Albanese que "... el más amplio de los derechos políticos receptado por nuestra Constitución es quizá el art. 33, pues en esa simple y sabia fórmula introducida con la reforma de 1860, se reconocen derechos que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Es de este principio, sustentador de la Revolución de Mayo y de la Independencia, que emanan todos los demás derechos políticos, como medios eficaces de prevalencia de la participación, en la sociedad organizada". Albanese, Susana, "Los derechos políticos en el contexto de los pactos internacionales incorporados al derecho interno", La Ley 1987-B, 1066. En esa dirección, María Angélica Gelli afirma que "Bajo el paradigma de la Constitución anterior a la reforma de 1994, todos estos derechos encontraron sustento constitucional en el art. 14, en el 33 y en los referidos a la elección de legisladores e integrantes del Poder Ejecutivo, respectivamente. Todos estos derechos se ejercían conforme al alcance establecido en las leyes reglamentarias que, al efecto, dictaba el Congreso Federal". Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, cit., p. 515.

⁵⁸ Al respecto, Bidart Campos destaca que "Con fórmula operativa, el art. 37 garantiza directamente el ejercicio pleno de los derechos políticos, que ya no se circunscriben al sufragio para elegir gobernantes, sino que se desplazan hacia otros aspectos en el derecho de iniciativa legislativa y en la consulta popular". Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, cit., p. 253.

⁵⁹ Expresa el profesor Dalla Vía que "Los derechos políticos no son derechos absolutos, en su doble sentido, es decir inderogables o de imposible suspensión en casos de emergencia y a la par difícilmente limitables, como la vida o la prohibición de tortura. Son derechos relativos, y por definición, deben coexistir en un sistema con otros bienes y derechos". Dalla Vía, Alberto R., "Los derechos políticos y electorales. Tribunal Europeo y Corte Interamericana de Derechos Humanos", La Ley 2012-D, 761.

⁶⁰ En ese sentido, recordamos que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la ley 24.012 (B.O. 3/12/1991) dispuso "...Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. ...".

A su turno, el art. 38 de la Constitución reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático.⁶¹ De ese modo, se produce la constitucionalización formal de los partidos políticos que hasta entonces existían en la constitución material.⁶² En efecto, hasta la reforma de 1994, los partidos políticos tuvieron alojamiento constitucional en el derecho de asociación.⁶³

Asimismo, cabe mencionar que los artículos 39 y 40 de la Constitución incorporaron dos formas semidirectas de participación en materia de derechos políticos, esto es, la iniciativa legislativa popular⁶⁴ y la consulta popular⁶⁵.

Por último, no podemos omitir mencionar las acciones de amparo individual y colectivo que, como instrumentos de participación para el control de las decisiones gubernamentales, prevé el artículo 43 de la Constitución.

En lo que aquí interesa, destacamos que la reforma de 1994 produce una verdadera transformación que pone en marcha la democracia participativa con el fin de asegurar la participación ciudadana en los asuntos del gobierno, en la medida y con el alcance que la reglamentación establezca. Por consiguiente, la mirada debe estar puesta en la labor legislativa.

2.3. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción interna o doméstica. Pues, aunque la determinación de quienes son las personas legalmente capacitadas para ejercerlos o de quienes son ciudadanos, continúa siendo competencia de las Constituciones o de leyes internas de cada país, el derecho en sí mismo está garantizado y protegido internacionalmente, de manera subsidiaria a la protección interna.⁶⁶

En efecto, los derechos políticos integran el plexo normativo de los derechos humanos, tanto en el sistema universal como en el regional americano, desde los primeros instrumentos.

⁶¹ Enumera Zarini entre las importantes funciones asignadas a los partidos políticos en un sistema democrático, las siguientes: a) encauzar la caótica voluntad popular, b) evitar la indiferencia cívica, c) difundir la cultura pública y política, d) servir de comunicación entre el pueblo y el gobierno, e) conducir y controlar el gobierno y f) formar y designar los candidatos para las funciones gubernativas y de oposición. Zarini, Helio J., *Derecho Constitucional*, cit., ps. 555-559.

⁶² Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, cit., p. 259.

⁶³ Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, cit., p. 215.

⁶⁴ Reglamentada por ley 24.747 (B.O. 24/12/1996).

⁶⁵ Reglamentada por ley 25.432 (B.O. 23/5/2001).

⁶⁶ Zovatto, Daniel, con cita de Gross Espiell, en “Los Derechos Políticos y los Derechos Humanos en América Latina”. Disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Derechos%20Politic.htm

Los derechos humanos políticos aparecen por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En dicho instrumento, se establece para la región tanto el voto como la participación en la esfera gubernamental.⁶⁷

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 proclamó los derechos políticos en el artículo 25. Así, protege tres aspectos de los derechos políticos: el derecho al sufragio, la participación política y el acceso a las funciones públicas.⁶⁸

En el ámbito regional, la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948 es considerada un documento de innegable importancia para la democracia representativa. Entre sus propósitos, estableció el de promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Asimismo, reafirma que el principio de la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de aquellos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

También la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en el artículo XX, establece el derecho de sufragio y de participación en el gobierno.

A su turno, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 garantiza los derechos humanos políticos. Al respecto, establece que todos los ciudadanos gozan de los siguientes derechos y oportunidades: de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En otras palabras, la Convención reconoce el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo, y la oportunidad de los ciudadanos a ejercer el sufragio pasivo, lo que conforma el derecho de participación ciudadana.⁶⁹

Asimismo, la norma convencional fija límites a la potestad reglamentaria de los Estados al disponer que la ley pueda reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades enunciadas, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad,

⁶⁷ “Precisamente -señala Da Rin- se establecen las categorías jurídicas supranacionales que conforman hoy los derechos humanos políticos en el Estado democrático y social de derecho: toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Se reconoce allí una relación esencial entre soberanía del pueblo, democracia representativa y derechos humanos”. Da Rin, Nerina, “Los derechos humanos políticos y el derecho a la democracia participativa en los precedentes de los medios de protección del sistema interamericano”, p. 132-133. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/context/cont/2/cnt/cnt7.pdf>

⁶⁸ Colautti, Carlos E., “Los derechos políticos como derechos humanos”, La Ley 1992-D, 1219.

⁶⁹ Amaya, Jorge A. – Loiano, Adelina, “Derechos políticos y medidas cautelares de la CIDH”, cit., p. 2.

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.⁷⁰

Tal decisión, compromete la futura voluntad legislativa al prohibir la ampliación de las restricciones destacadas.⁷¹ En efecto, al fijar las causales por las cuales el Estado podrá restringir el uso de los derechos humanos políticos el propósito único es, a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales, evitar la posibilidad de discriminación en el ejercicio de aquellos.⁷²

Por último, cabe agregar que el artículo 27 de la Convención al referirse a la suspensión de las garantías establece que los casos de guerra, peligro público u otra emergencia que amenacen la independencia o seguridad del Estado Parte, no autorizan la suspensión del ejercicio de los derechos políticos.⁷³

La Carta Democrática Interamericana de 2011⁷⁴ proclama el derecho a la democracia de los pueblos y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla.⁷⁵ Si bien no es un tratado internacional, su fuerza y aplicabilidad como fuente jurídica supranacional, deriva de resultar un instrumento interpretativo de la Convención cuyo propósito es promover la democracia representativa y establecer mecanismos colectivos de garantía.⁷⁶

En conclusión, los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos derivada de la doble faceta que caracteriza a éstos y, por lo tanto, han merecido expresa consideración en el plano constitucional e internacional.

⁷⁰ La finalidad de la norma convencional ha sido delinear un marco de regulación razonable del ejercicio de estos derechos, reconociendo un número exhaustivo de condiciones habilitantes que el Estado puede establecer para el ejercicio del sufragio activo y pasivo. Amaya, Jorge A. – Loianno, Adelina, “Derechos políticos y medidas cautelares de la CIDH”, cit. p. 2.

⁷¹ Albanese, Susana, “Los derechos políticos en el contexto de los pactos internacionales incorporados al derecho interno”, cit.

⁷² Dalla Vía, Alberto R., “Los derechos políticos y electorales. Tribunal Europeo y Corte Interamericana de Derechos Humanos”, cit.

⁷³ “Lo que significa que los derechos humanos políticos integran ese mínimo irreducible y universalmente reconocible de normatividad –*ius cogens*– que hace a la protección de la persona humana, ...”. Da Rin, Nerina, “Los derechos humanos políticos y el derecho a la democracia participativa en los precedentes de los medios de protección del sistema interamericano”, cit., p. 138.

⁷⁴ Fue aprobada por los Estados Miembros de la OEA durante una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General que se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Lima, y su propósito principal es fortalecer y preservar a las instituciones democráticas de las naciones de las Américas.

⁷⁵ “Este instrumento, ...plantea un punto de partida para la comunidad internacional por cuanto se constituye como el único en el mundo que reconoce la democracia como derecho humano. No se cuenta a la fecha con otra normativa como la regional para la defensa de la democracia en forma tan específica. ...”. Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, p. 56. Disponible en http://www.fundacioncivis.com.ar/tratado_de_derecho_electoral_comparado_de_america_latina.pdf.

⁷⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, Sentencia del 6 de agosto de 2008, párrafo 142, hizo expreso reconocimiento sobre el valor de la Carta al sostener que “En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”.

Los derechos políticos nacidos, reconocidos y desarrollados en el ámbito del derecho interno de los Estados han sido objeto de una progresiva internacionalización, dejando atrás la idea de considerarlos materia reservada exclusivamente a aquel.

2.4. LOS CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD COMO GARANTES DE LOS DERECHOS HUMANOS POLÍTICOS

Ya hemos dicho que cuando la decisión federal de intervenir una provincia deja de ser un medio para proteger a los pueblos y para evitar que algunos sectores impongan un sistema autoritario, termina siendo un medio para que el gobierno federal haga valer su voluntad a gobiernos locales desafectos.

En ese contexto, la declaración de intervención federal resulta revisable judicialmente puesto que toda destitución “*pre termine*” de un funcionario electo por la voluntad popular para cumplir un determinado mandato, pone en jaque el ejercicio de los derechos políticos.

Ante tales hechos, 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.

El control de constitucionalidad se erige en la principal herramienta de control del poder estatal que corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores desde los orígenes de nuestra organización institucional.⁷⁷ Por tal motivo, los jueces y tribunales de justicia argentinos a pedido de parte o de oficio,⁷⁸ en los casos sometidos a su decisión, tienen la atribución y el deber de examinar las leyes y actos del Poder Ejecutivo y compararlos con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ella y si se oponen, abstenerse de su aplicación.⁷⁹

Por su parte, el control de convencionalidad⁸⁰ permite a los jueces locales evaluar la congruencia entre los actos estatales, sean o no constitucionales, y los tratados sobre

⁷⁷ En ese sentido, recordamos que en el precedente “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c. Ejército Argentino s/ Daños y Perjuicios”⁷⁷ la Corte pasó revista a las leyes reglamentarias 27 y 48 para reiterar el deber de los jueces, desde los orígenes de nuestra organización institucional, de “sostener la observancia de la Constitución Nacional, prescindiendo, al decidir las causas, de toda disposición de cualquiera de los otros poderes nacionales, que esté en oposición con ella.” De ese modo, dio inicio al recorrido de los fundamentos históricos sobre la base de los cuales procuró demostrar que el control de constitucionalidad con o sin petición de parte es una atribución-deber que compete a ella y a los tribunales inferiores. Gelli, María A., “La declaración de inconstitucionalidad de oficio. Fundamentos y alcances (en el caso “Rodríguez Pereyra)””, *La Ley*, 19/12/2012.

⁷⁸ Recordamos que en el caso “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ Daños y Perjuicios”, se reafirmó la procedencia de oficio del control de constitucionalidad. Dicho pronunciamiento, se suma a los que abonan la tesis afirmativa aceptada por la Corte Suprema en la causa “Mill de Pereyra, Rita A. y otros c. Provincia de Corrientes”, *Fallos* 324:3219.

⁷⁹ “...constituyendo esta atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del Poder Judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos”, *Municipalidad de la Capital c. de Elortondo, Isabel A.*, *Fallos* 33:162.

⁸⁰ Expresión utilizada por primera vez en el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por Sergio García Ramírez en su voto concurrente razonado emitido en el “Caso Myrna Mack Chang vs.

derechos humanos, con la finalidad de identificar contradicciones que pudieren generar la responsabilidad internacional del Estado.⁸¹

En otras palabras, el control de convencionalidad es propiamente una actividad judicial,⁸² de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de todos los jueces locales de los distintos Estados parte en la Convención Americana,⁸³ encaminada a la protección y efectividad de los derechos humanos en la región.⁸⁴

Por consiguiente, no resulta suficiente que los jueces y tribunales argentinos limiten su actividad jurisdiccional a evaluar si una norma o acto es constitucional o no, sino que su labor comprende, además, la realización del examen de convencionalidad.⁸⁵ Es decir, el órgano jurisdiccional local, además de verificar el apego a la Carta Magna, debe decidir si las normas o actos de los órganos del poder restringen o violan los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos.⁸⁶

En lo que aquí interesa, es preciso señalar que producto de la labor desarrollada por la Corte Federal y por la Corte Interamericana se han registrado importantes precedentes vinculados a la tutela y protección de los derechos humanos.

Guatemala”, sentencia de fecha 25 de noviembre de 2003. Plenariamente, el Tribunal se refirió a dicha expresión en los casos “Almonacid Arellano vs. Chile”, sentencia de fecha 26 de septiembre de 2004, “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú” y “La Cantuta vs. Perú del 24 y 29 de noviembre del mismo año, respectivamente. Según Bazán, es en el decisorio del caso “Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú” donde la Corte avanzó en la conformación de la doctrina del control de convencionalidad, “...decantándose por su viabilidad incluso de oficio, además de poner énfasis en la búsqueda del efecto útil de los tratados sobre derechos humanos y en el necesario resguardo del objeto y el fin de los mismos...”. Bazán, Víctor, “Control de convencionalidad, tribunales internos y protección de los derechos fundamentales”, La Ley 2014-A, 761.

⁸¹ Loiano, Adelina, “El marco conceptual del control de convencionalidad en algunos fallos de la Corte Suprema argentina: Arancibia Clavel, Simón, Mazzeo”, en *Control de convencionalidad*, Albanese, Susana – Coordinadora, 1ª ed., Ediar, Buenos Aires, 2008, p. 115.

⁸² No obstante ello, cabe señalar que el universo de destinatarios involucrados en el deber de desplegar el control de convencionalidad en el ámbito interno se extiende a cualquier autoridad pública conforme ha quedado esbozado por la Corte Interamericana en el caso “Gelman vs. Uruguay”, sentencia del 24 de febrero de 2011 y resolución del 20 de marzo de 2013, en el contexto del proceso de supervisión del cumplimiento de la sentencia de fondo. Abalos, María G., “Supremacía constitucional y control de convencionalidad”, 16/07/2014, La Ley 2014-D, 833.

⁸³ Conviene aclarar que la inspección de convencionalidad debe ser llevada a cabo primero en el campo doméstico en cuyo caso hablamos del control primario, lo que significa una comparación entre las normas internacionales y las domésticas. Se trata de una verificación difusa que es hecha dentro del país. Esta figura es una verdadera manifestación del control de constitucionalidad del derecho internacional, que implica un nuevo paradigma para el Estado constitucional latinoamericano. Hitters, Juan C., “Control de convencionalidad (adelantos y retrocesos)”, La Ley, 11/0/2015.

⁸⁴ Quinche Ramírez, Manuel F., *El control de convencionalidad*, 1ª ed., Temis, Bogotá, 2014, p. 50.

⁸⁵ En esa dirección, expresa el profesor Sabsay que “En convergencia con el control de constitucionalidad de normas actos u omisiones, los jueces deben efectuar el control de convencionalidad a la luz de las modalidades de protección consagradas en los tratados de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional”. Sabsay, Daniel A., “El bloque de constitucionalidad federal y el control de convencionalidad”, La Ley, 28/3/2013.

⁸⁶ Bazán, Víctor, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y algunas líneas jurisprudenciales salientes en materia de derechos fundamentales”, Sup. Const. 2012 (marzo), 29/3/2012, La Ley 2012-B, 966.

En el orden interno, se destacan los casos “*Mignone, Emilio F. s/Amparo*”,⁸⁷ “*Alianza Frente para la Unidad*”,⁸⁸ “*Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c. Provincia de Santa Fe*”,⁸⁹ “*Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/Provincia de Santiago del Estero*”.⁹⁰ Por su parte, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, profundizan los desarrollos jurídicos en materia de derechos políticos los casos “*Yatama vs. Nicaragua*”,⁹¹ y “*Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*”,⁹² “*Manuel Cepeda Vargas v. Colombia*”,⁹³ y “*López Mendoza v. Venezuela*”.⁹⁴

3. COLOFÓN

Hemos dicho que la intervención federal constituye 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.

En lo que aquí es relevante, cabe recordar que entre las causales que dan lugar a la intervención federal se encuentra el supuesto en el cual el gobierno nacional actúa por sí solo, y decreta dicha medida extraordinaria con la finalidad de garantizar la forma republicana de gobierno.

La causal referida, alude a una grave alteración de los principios básicos del sistema republicano. En tal orden de ideas, no puede reputarse alterada la forma republicana de gobierno ante cualquier desorden doméstico o conflicto entre los poderes provinciales.

Cuando el gobierno federal alega dicha hipótesis y, en definitiva, la medida excepcional encubre otros propósitos, se produce una grave lesión al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, los que gozan de reconocimiento expreso en nuestra Constitución, y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Al respecto, es preciso recordar que toda destitución “*pre termine*” de un funcionario electo por la voluntad popular para cumplir un determinado mandato, lesiona tanto los derechos políticos del mandatario provincial, al impedirle concluir su mandato; como los derechos políticos de los mandatarios soberanos, que ven frustrado su derecho político de participación a través de los representantes libremente elegidos.

Por tal motivo, la intervención federal con fundamento en dicha causal solo tendrá lugar para superar un estado de crisis que altera la forma republicana de

⁸⁷ La Ley, 2002-C, 377.

⁸⁸ La Ley, 2001-F, 542.

⁸⁹ La Ley, 1995-A, 203.

⁹⁰ Sentencia del 5 de noviembre de 2013.

⁹¹ Sentencia del 23 de junio de 2005.

⁹² Sentencia del 6 de agosto de 2008.

⁹³ Sentencia del 26 de mayo de 2010.

⁹⁴ Sentencia del 1° de setiembre de 2011.

gobierno, y ante la inexistencia de otro remedio más idóneo para el restablecimiento de la autonomía provincial.

Referencias bibliográficas

Abalos, María G., “Supremacía constitucional y control de convencionalidad”, *La Ley* 2014-D, 833.

Albanese, Susana, “Los derechos políticos en el contexto de los pactos internacionales incorporados al derecho interno”, *La Ley* 1987-B, 1066.

Amaya, Jorge A., “Los derechos políticos”, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Daniel A. Sabsay, dirección – Pablo L. Manili, coordinación, 1º ed., Hanmurabi, Buenos Aires, 2009.

Amaya, Jorge A. – Loianno, Adelina, “Derechos políticos y medidas cautelares de la CIDH”, *La Ley*, 23/7/2014.

Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Actualizada y Ampliada, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2001.

Bazán, Víctor, “Control de convencionalidad, tribunales internos y protección de los derechos fundamentales”, *La Ley* 2014-A, 761.

Bazán, Víctor, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y algunas líneas jurisprudenciales salientes en materia de derechos fundamentales”, *Sup. Const.* 2012 (marzo), 29/3/2012, *La Ley* 2012-B, 966.

Bidart Campos, Germán J., “El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional”, en *La aplicación de los Tratados sobre derechos humanos por los Tribunales locales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 1997.

Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, 1ª reimpression, t. I, Ediar, Buenos Aires, 1997.

Cayuso, Susana G., *Constitución de la Nación Argentina: Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, 1ª ed., 1ª reimp., La Ley, Buenos Aires, 2011.

Colautti, Carlos E., “Los derechos políticos como derechos humanos”, *La Ley* 1992-D, 1219.

Colautti, Carlos, *Derecho Constitucional*, 1ª ed., Editorial Universidad, Buenos Aires, 1996.

Cordeiro Pinto, Luis, “El Estado Provincial”, en *Derecho Provincial*, Hernández, Antonio M. – Barrera Buteler, Guillermo E. (Coordinadores), 2ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

Da Rin, Nerina, “Los derechos humanos políticos y el derecho a la democracia participativa en los precedentes de los medios de protección del sistema interamericano”. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/context/cont/2/cnt/cnt7.pdf>.

Dalla Vía, Alberto R., *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

Dalla Vía, Alberto R., “Los derechos políticos y electorales. Tribunal Europeo y Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *La Ley* 2012-D, 761.

Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 4ª ed. ampliada y actualizada, t. 1, La Ley, Buenos Aires, 2011.

Gelli, María A., “La declaración de inconstitucionalidad de oficio. Fundamentos y alcances (en el caso “Rodríguez Pereyra”)”, *La Ley*, 19/12/2012.

Hernández, Antonio M., *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, 1ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

Hitters, Juan C., “Control de convencionalidad (adelantos y retrocesos)”, *La Ley*, 11/0/2015.

Jiménez, Eduardo P., *Derecho Constitucional Argentino*, 1ª ed., t. I, EDIAR, Buenos Aires, 2000.

Linares, Juan F., *Derecho administrativo*, 1ª reimp., Astrea, Buenos Aires, 2000

Loianno, Adelina, “El marco conceptual del control de convencionalidad en algunos fallos de la Corte Suprema argentina: Arancibia Clavel, Simón, Mazzeo”, en *Control de convencionalidad*, Albanese, Susana – Coordinadora, 1ª ed., Ediar, Buenos Aires, 2008.

Palacio de Caeiro, Silvia B., “La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor”, *La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional*, 23/11/2004.

Picado, Sonia, “Derechos políticos como derechos humanos”, p. 56. Disponible en http://www.fundacioncivis.com.ar/tratado_de_derecho_electoral_comparado_de_america_latina.pdf.

Quinche Ramírez, Manuel F., *El control de convencionalidad*, 1ª ed., Temis, Bogotá, 2014.

Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 5ª ed., Zavalía, Buenos Aires, 2012.

Sabsay, Daniel A., *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2011.

Sabsay, Daniel A., “El bloque de constitucionalidad federal y el control de convencionalidad”, *La Ley*, 28/3/2013.

Sagüés, Néstor P., *Manual de derecho constitucional*, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, 2012.

Sola, Juan V., “La intervención federal en las provincias”, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Daniel A. Sabsay, dirección – Pablo L. Manili, coordinación, 1º ed., Hanmurabi, Buenos Aires, 2009.

Sola, Juan V., *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2010.

Zarini, Helio J., *Derecho Constitucional*, 2ª edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 1999.

Ziulu, Adolfo G., *Derecho Constitucional*, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 2014.

Zovatto, Daniel, “Los Derechos Políticos y los Derechos Humanos en América Latina”. Disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Derechos%20Politicos.htm.

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Derechos%20Politicos.htm.