

LA INTERVENCION FEDERAL EN ARGENTINA. EXPERIENCIA Y JURISPRUDENCIA

Autor: Mario D. Serrafiero. Investigador del CONICET. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

Este estudio contiene dos secciones acerca de la intervención federal a las provincias en la Argentina. La primera parte analiza la experiencia del instituto y refiere a los poderes Ejecutivo y Legislativo. La segunda parte, tiene como objetivo el análisis de la actuación de la Corte Suprema de Justicia y sus sentencias respecto de los distintos aspectos –políticos y jurídicos- vinculados con el despliegue de la medida federal.

El trabajo analiza, entonces, un importante mecanismo utilizado regularmente por los presidentes: la intervención federal a las provincias. Las intervenciones fueron históricamente resueltas por el presidente o el Congreso, según las situaciones y momentos en que se dictaron. No obstante, entonces, pertenecer parcialmente a la esfera de ambos órganos estatales importa el análisis desde la esfera del Poder Ejecutivo a fin de observar el despliegue efectivo que ha tenido su poder eventual. Obvio es decir que el dato, también, dará una idea sobre el comportamiento del Legislativo en relación con este mecanismo.

El ámbito sobre el cual se ejerce esta medida institucional constituye *un interesante indicador pues denota en lo sustancial la actitud del gobierno federal en relación a las situaciones y gobiernos provinciales y el grado de protección o el respeto hacia los órganos y poderes de los Estados constituyentes de la República federal.*

La idea que subyace en este trabajo es que el mecanismo de intervención federal ha sido un factor importante del poder presidencial y de su acrecentamiento, a dos puntas: sobre el Congreso y en relación con el equilibrio territorial del poder, brindando al gobierno federal y, principalmente al presidente, la posibilidad de un instrumento fundamental de control institucional. Pero en cuanto a la utilización del mecanismo, sus usos fueron distintos a través del tiempo (de acuerdo a los regímenes políticos) y de las administraciones (presidencias).

El otro foco de interés es el papel que ha jugado la Corte Suprema de Justicia en vinculación con la medida federal y su evolución a través de la historia. Se analiza un leading case en la materia: la sentencia "J.M. Cullen c/Baldomero Llerena", de 1893. Y, especialmente, se trata

uno de los fallos más recientes del Alto Tribunal dictado en ocasión de la última intervención federal ocurrida en la Provincia de Santiago del Estero: el caso “Zavalía José L. c. Provincia de Santiago del Estero y otro”, de 2004.

En estas páginas se intenta un retrato exploratorio de la intervención a través del tiempo, pero aún es mucho lo que resta investigar y precisar para tener un conocimiento más acabado del llamado “remedio federal”, de sus efectos, consecuencias y usos políticos. El estudio se vincula con los análisis acerca del presidencialismo en América Latina. Los trabajos sobre el presidencialismo han tenido también en cuenta la organización territorial del poder y así, por ejemplo, Mainwaring ha destacado la influencia del “federalismo robusto” en el tipo de presidencialismo brasileño¹. Por otra parte, en América latina, otro eje de análisis del presidencialismo ha sido el llamado “decretismo”². En este estudio se hace referencia a los decretos de intervención agregando entonces a ese subcampo de estudio, un panorama acerca de los decretos específicos de intervención federal. Por último, el papel del poder judicial y de la Corte Suprema es otro punto central en los actuales estudios jurídico-políticos de la región latinoamericana y se cubre en este trabajo respecto de una medida que, sin duda, ha influido en la historia del federalismo argentino.

La intervención federal. : la historia y la norma

Señala González Calderón³ 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. Aquí se encuentra el

¹ Ver Scott Mainwaring, “Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brasil”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997. Sobre el federalismo en perspectiva comparada, puede verse el trabajo reciente de George Anderson, Federalism: An Introduction, Oxford University Press, 2008.

² Sobre decretos del Ejecutivo en América latina y otros países puede consultarse John M. Carey y Matthew Soberg Shugart, Executive Decree Authority, Cambridge University Press, 1998. Si bien este estudio se refiere a los decretos que tratan cuestiones de competencia legislativa, los de intervención, sin duda, completan el panorama.

³ Juan A. González Calderón, Curso de Derecho Constitucional, Bs. As., Depalma, 1988, pág.

antecedente de la intervención federal. Dice, en su parte pertinente el artículo 13: “Si llegase el caso de ser atacada la libertad e independencia de alguna de las tres provincias litorales, por alguna otra de las que no entran al presente en la federación o por cualquier otro poder extraño, la auxiliarán las otras dos provincias litorales con cuantos recursos y elementos están en la esfera de su poder...”. El pacto fue ratificado por el resto de las provincias y, por consiguiente, el compromiso de protección y auxilio recíproco se hizo extensivo a aquéllas.

El Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos además de renovar la garantía establecida en el Pacto de 1831 la dotó de mayor extensión. Señalaba el artículo 14 del acuerdo: “Si, lo que Dios no permita, la paz interior de la República fuese perturbada por hostilidades abiertas entre una ú otra Provincia, o por sublevaciones dentro de la misma Provincia, queda autorizado el Encargado de las Relaciones Exteriores para emplear todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran, para restablecer la paz, sosteniendo las autoridades, legalmente constituidas, para lo cual, los demás Gobernadores, prestarán su cooperación y ayuda en conformidad al Tratado de 4 de enero de 1831”.

Normativamente la Carta Magna garantiza a cada provincia el propio ejercicio de sus instituciones⁴. El art. 5 de la Constitución Nacional de 1853/60 establece que el gobierno nacional garantiza "a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones", bajo determinadas condiciones: que estas dicten "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". El art. 6, que ha generado no pocos problemas de interpretación, señala que: "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"⁵. La norma contempla, entonces, los siguientes casos y procedimientos de actuación: a) *garantizar la forma republicana de gobierno y*

113 y 114.

⁴Ver Carlos María Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, Tomo III, Bs. As., Ed. Abeledo Perrot, 1986, pág. 87 y 88.

⁵La importancia e interpretación de los verbos "sostener y restablecer" ha sido efectuada correctamente por Germán Bidart Campos en, "Intervención Federal en las Provincias", La Ley,

rechazar invasiones extranjeras, pudiendo intervenir de oficio; b) ante la amenaza o efectiva deposición de las autoridades provinciales por sedición o por invasión de otra provincia, y a requisición de las propias autoridades.

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"⁶.

La redacción de 1853 había originado problemas en la práctica y discusiones teóricas, por lo cual en la reforma de 1860 se modificó el art. 6 quedando redactado como ya se ha referido⁷ anteriormente. La Comisión reformadora señaló que se había confundido lo que era protector con lo que era represivo, por eso el esfuerzo que se realizó en diferenciar los casos en que se intervenía por derecho propio del gobierno nacional, y las ocasiones en que se intervenía para garantizar a cada Provincia el goce y el ejercicio de las instituciones⁸.

Si bien esta institución tuvo su fuente en la Constitución norteamericana no fue incorporada tal cual. Al respecto ha afirmado Sommariva: "En definitiva, quedó en ambos instrumentos, como punto de coincidencia, el amparo de los gobiernos locales, de oficio si hubiese invasión y por

Tomo 154 (1974), pág. 878-882.

⁶Artículo IV, Sección 4 de la Constitución de los EE.UU.

⁷ Ver Asambleas Constituyentes Argentinas (A.C.A.), pág. 777.

⁸ Para ampliar este punto ver Juan A. González Calderón, Curso de Derecho Constitucional, pág. 115.

solicitud si hubiese sedición; más el argentino puso intervenir donde el norteamericano dice proteger, y creó además el caso relativo a la forma republicana de gobierno"⁹. Asimismo en el caso norteamericano estaba previsto que el federalismo actuara también como un modo de menguar la posible concentración del poder en algún departamento del gobierno federal¹⁰. Tal concepción no parece haber existido en el caso argentino. El federalismo no era entonces un freno indirecto contra la posible concentración del poder. Incluso un constituyente de 1853 ocasional, pero expresamente, destacó que el sistema institucional debía ser más centralista que el norteamericano¹¹, idea que había también sostenido Alberdi. Esta interpretación obedecía a las diferencias existentes entre los Estados Unidos y la Argentina en cuanto al origen, la evolución y los procesos de organización política¹².

En los papeles de El Federalista se decía acerca de la utilidad y los casos de aplicación del remedio federal: "Para garantizar a todos los Estados de la Unión una forma republicana de gobierno; para proteger a cada uno contra la invasión; y , a petición de la legislatura o del ejecutivo (cuando la primera no pueda ser convocada), contra la violencia doméstica. En una confederación fundada sobre principios republicanos y compuesta de miembros republicanos, el gobierno que

⁹Luis Sommariva. La Intervención federal argentina comparada con la norteamericana y la suiza, Bs. As., El Ateneo, 1935, pág. 48 y 49.

¹⁰El federalismo obraría contra la concentración del poder por los gobernantes, o bien por una parte del pueblo -usualmente la mayoría- contra otra. Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, (Hamilton o Madison) pág. 221-223.

¹¹Expresiones del diputado Zavallía en A.C.A., pág. 522.

¹²Debe señalarse que -al menos- durante el siglo XIX persistió la convicción de la necesidad de gobierno central fuerte como contrapeso de las tendencias centríficas del sistema originadas en la experiencia histórica y la tradición cultural. Incluso esta corriente de opinión se expresaba en tesis doctorales. Así, por ejemplo, Alberto Rodríguez Larreta expresaba: "Deben estudiarse en nuestra opinión las instituciones de la República, combatiendo siempre la teoría que pretenda iluminar los términos oscuros, las cláusulas ambiguas de nuestra Constitución a la luz de las prácticas políticas y de las decisiones o fallos de las Cortes de Justicia Americanas; porque si los E.U. puede no ser peligrosa la tendencia de restringir las facultades delegadas al Gobierno Central, entre nosotros es sin duda más conveniente robustecerlas y hacerlas simple más vigorosas sin destruir la autonomía de los Estados Federales, por la sencilla razón de que nosotros tenemos lo que los E.U. no tienen, una triste tradición de caudillaje y de anarquía que retardó la creación del Gobierno Central y comprometió muchas veces la tranquilidad y la paz de nuestros pueblos. Alberto Rodríguez Larreta, La Nación y las Provincias, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, 1895, padrino de Tesis: Manuel Quintana, pág. 44.

dirige a todos debe evidentemente poseer autoridad para defender el sistema contra las innovaciones monárquicas o aristocráticas. Cuanto más íntima sea la naturaleza de esa unión, mayor interés tendrán los miembros en las instituciones políticas de cada uno; y mayor derecho a insistir en que las formas de gobierno bajo las cuales se suscribió el pacto, sean mantenidas en su parte esencial”¹³.

Preguntas e interpretaciones

El texto del art. 6 suscitó no pocas cuestiones e interpretaciones sobre su sentido y alcance. En primer lugar, ¿quién tiene la facultad de decidir la intervención federal? El art. 6 habla del “gobierno federal”, pero ¿a cuál de los poderes se refiere? La interpretación ha sido que no debe entenderse que el mencionado artículo identifica al gobierno federal con el Poder Ejecutivo y ello en virtud de una exégesis de los artículos de la Ley Fundamental que hacen referencia al gobierno federal. Además, según el inciso 28 del artículo 67: “Corresponde al Congreso...hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina”. En el caso “Orfila” –que se referirá más adelante- la Corte sustenta la referida interpretación. Pero el poder conferido implícitamente al Congreso no excluye la competencia del otro poder político: el Ejecutivo. No existe divergencia de interpretaciones en cuanto a su facultad de intervenir en épocas de receso del Legislativo, situación receptada además por la reforma constitucional de 1994.

Con relación a qué poderes locales son pasibles de intervención el art. 6 habla de “autoridades constituidas” y se ha interpretado que se refiere al gobernador, la Legislatura local y el poder judicial. También se ha extendido la interpretación, en su caso, a la Convención Constituyente.

Otra cuestión ha sido la interpretación de las diferentes partes del artículo. González Calderón distingue entre la *intervención reconstructiva* y la *intervención ejecutiva*. La primera 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. La segunda, se refiere a los otros casos

¹³ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 184

prescriptos por la norma: intervención por invasión exterior, y por requisición de las autoridades provinciales para sostenerlas o restablecerlas¹⁴.

Según González Calderón la intervención reconstructiva de la forma republicana de gobierno es facultad exclusiva del Congreso. Y sobre la importancia de esta causa de intervención señala el autor: “una intervención reconstructiva (una intervención de esas que se dicen ‘amplias’) es la más extraordinaria y grave medida que puede tomar el gobierno de la Nación cuando las instituciones provinciales están hondamente desnaturalizadas y corrompidas y no hay manera alguna, dentro del juego regular de ellas mismas, para normalizarlas y restaurar su funcionamiento regular. La acción tuitiva del gobierno de la Nación es en tal caso imperiosamente reclamada por circunstancias excepcionales, que ponen en serio peligro o en visible descrédito a la forma republicana de gobierno que exige a las provincias la Constitución federal”¹⁵.

La experiencia de la intervención federal

Como se ha señalado antes, la facultad de intervención corresponde al Congreso, pero cuando éste se encuentra en receso es el Poder Ejecutivo quien decide la intervención federal. Y sobre esta interpretación no existieron prácticamente divergencias. ¿Cuál ha sido la aplicación concreta de esta medida en la práctica política argentina? ¿Qué órgano del Estado ha decidido con más frecuencia la intervención a los gobiernos de provincia?¹⁶.

Una primera aproximación puede darse tomando en cuenta a las provincias intervenidas y al origen de las intervenciones.

¹⁴ Juan A. González Calderón, Curso de Derecho Constitucional, pág. 115 y 116.

¹⁵ *Ibíd*em, pág. 116.

¹⁶ También los gobiernos de facto efectuaron intervenciones a las provincias y en este número; Uriburu: 12; Ramirez: 12; Lonardi: 22; Junta Revolucionaria: 22; Onganía: 6; Levingston: 1; Junta de Comandantes: 9; Total: 84. Puede consultarse en A. Walter Villegas, La responsabilidad en la declinación del Federalismo Argentino, Bs. As., 1976.

CUADRO I. Intervenciones federales por Provincias y origen de la medida 1854-2001 (1)

Provincia	Decreto	ley	total
Buenos Aires	8	4	12
Catamarca	10	8	18
Córdoba	6	4	10
Corrientes	16	3	19
Chaco	1	-	1
Entre Ríos	2	2	4
Formosa	-	1	1
Jujuy	10	1	11
La Pampa	-	1	1
La Rioja	8	5	13
Mendoza	6	4	10
Misiones	1	-	1
Río Negro	1	-	1
Salta	6	1	7
San Juan	10	4	14
San Luis	3	4	7
Santa Cruz	1	-	1
Santa Fe	11	1	12
Sgo. del Estero	9	6	15
Tucumán	7	5	12
Total	116	54	170

(1) Tanto en este cuadro como en los que aparezca el año 1999, la referencia incluye sólo la segunda presidencia de Carlos Menem.

Fuente: Carlos María Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, tomo III, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1986, pág. 92 y 93, hasta 1976.

Se observa que hay dos grandes grupos de provincias intervenidas, aquellas que lo fueron en diez o más oportunidades -salvo Salta, San Luis y Entre Ríos-, y otras que apenas han encontrado una intervención. Una de las probables razones es que este último grupo responde a los antiguos

territorios nacionales que fueron "provincializados" en el primer gobierno peronista -las primeras elecciones en estos distritos datan de 1951- y, por tanto, sólo superaron las cinco décadas de vida institucional provincial¹⁷. La segunda observación es que las intervenciones dictadas por decreto son ostensiblemente más frecuentes que las dictadas por ley. En más de dos tercios de las oportunidades se apeló al decreto presidencial. La tercera es que en algunas provincias las intervenciones fueron decretadas abrumadoramente a través de decretos: Santa Fé (91,6%) Jujuy (90,9%) y Corrientes (84,2%).

Las distintas etapas históricas y la intervención federal

Para comprender mejor el funcionamiento de la intervención federal en la historia argentina es necesario delimitar las distintas etapas que implicaron distintos regímenes políticos. La división en diferentes períodos históricos se realiza, entonces, en base a las distintas características que tuvo el sistema político. Pueden distinguirse las siguientes etapas: Entre 1862 y 1880 el período de la “Organización Nacional”, de 1880 a 1916 la “República liberal-conservadora”, entre 1916 y 1930 las presidencias radicales, de 1932 a 1943 la denominada “restauración conservadora”, de 1946 a 1955 el régimen peronista, de 1958 a 1976 la etapa circular de “democracia-autoritarismo” y, a partir de 1983, la etapa de la “redemocratización”.

La etapa 1853-1880 corresponde a la época de la denominada organización nacional, que sentó las primeras bases de la estructura institucional argentina. Abarca las presidencias de Justo José de Urquiza, Santiago Derqui, Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda. La etapa estuvo signada por el enfrentamiento entre las provincias del interior y Buenos Aires. Se distinguen dos subperíodos. El primero que va de 1853 a 1862 donde encontramos dos Estados paralelos: la Confederación y el Estado de Buenos Aires. Luego de 1862 –con el triunfo de Buenos Aires en la batalla de Pavón- se unifica el Estado y el período concluye con la resolución del problema de la Capital.

¹⁷Ver Segundo V. Linares Quintana. Derecho constitucional de las nuevas provincias, Bs.As., 1962.

En la etapa 1880-1916 se desarrolla la llamada República Liberal-Conservadora. Comprende las presidencias de Julio A. Roca, Miguel Juárez Celman, Carlos Pellegrini, Luis Sáenz Peña, José E. Uriburu, Roca nuevamente, Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza. La etapa es el período de mayor crecimiento económico del país, fundado en una economía agroexportadora. El régimen político se caracterizó por su exclusivismo, escasa participación y fraudes electorales, dentro de un sistema amplio de libertades civiles. El presidente adquirió el poder extraconstitucional- de designar o influir en la sucesión del cargo. En general, a partir de 1880 se robusteció la figura presidencial y decreció la del gobernador de Buenos Aires. La fuerza hegemónica fue el P.A.N. .Partido Autonomista Nacional- que constituía más que un partido una “maquinaria electoral”. En el período emergen como partidos de importancia: el radicalismo en 1891 y el Socialismo en 1896, quienes se opusieron a las prácticas del régimen. Un hecho significativo fue la Revolución del 90 que concluyó con el gobierno de Juárez Celman. Otro de importancia fue la reforma electoral promovida por el presidente roque Sáenz Peña. En general la tarea de presidentes siguió una ,misma línea o proyecto homogéneo. El radicalismo levantó la bandera de “la causa” de la pureza electoral contra las prácticas inconstitucionales del “régimen”, conspirando contra el sistema. El período concluye con la asunción del presidente Yrigoyen gracias a la limpieza de la vida comicial y a la aparición del radicalismo.

En la etapa comprendida entre 1916 y 1930 se desarrolla el período radical dentro de un régimen competitivo –gracias a la ley Sáenz Peña-, cuya base estuvo compuesta fundamentalmente, pero no exclusivamente, por la clase media. Comprende la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, el ascenso de Marcelo T. de Alvear y la vuelta al gobierno del primero. El presidente Yrigoyen en parte de su gobierno tuvo una Cámara de Diputados opositora al igual que en Senado durante toda su gestión. Con Yrigoyen se produjo una renovación parcial de la clase política en las instituciones. Sus relaciones con el Congreso fueron conflictivas. Bajo el gobierno de Alvear las relaciones con las Cámaras se normalizaron. Los estilos de ambos presidentes eran muy distintos. Yrigoyen fue un líder carismático, de personalidad enigmática, modelada en la tarea conspirativa, poco adicto a las apariciones públicas y los discursos. Alvear, en cambio, tuvo un estilo con cierto aire aristocrático. En 1928 Yrigoyen fue reelecto presidente, pero esta vez tuvo mayoría en la

Cámara Baja, no así en el Senado. Durante todo el período el radicalismo fue el partido predominante -en términos de la clasificación de Sartori-, en un marco de mejora de las prácticas electorales. Pero el partido se dividió en dos líneas: los personalistas y los antipersonalistas, según siguieran o no a Yrigoyen. En 1924 se crea la Unión Cívica Radical Antipersonalista. Las fuerzas conservadoras se dispersaron y no pudieron retomar su anterior protagonismo político. Un intento de reagrupamiento de ese sector -pero con un perfil más liberal- fue la fundación del Partido Demócrata Progresista en 1914. Tres años después se fundó el Partido Comunista. Yrigoyen fue visto por una parte de la ciudadanía como un presidente que enarbolaba banderas nacionalistas y populares. Otra parte ponderó su gobierno como un régimen demagógico y de desquicio administrativo. El período concluyó con el golpe de Estado de 1930 que ubicó en el sillón presidencial al general José Félix Uriburu, quien en los primeros tramos de su gobierno propiciaba un régimen corporativo.

La etapa 1932-1943 abarca la denominada restauración conservadora, con las presidencias de Agustín P. Justo, Roberto Ortiz y Ramón Castillo. Este período constituyó un régimen -al menos- semicompetitivo pues se retornó al fraude electoral -salvo en algunos distritos -, y la fuerza hegemónica fue la Concordancia que no era un partido político, sino una coalición entre conservadores, radicales antipersonalistas y socialistas independientes. El radicalismo se abstuvo de participar en el sistema político, hasta que en 1935 levantó la abstención. La Concordancia tuvo mayoría en el Congreso, aunque la disciplina en el cuerpo no parece haber sido la norma de comportamiento. En el período se restringió la aplicación de la "ley Sáenz Peña". Los estilos y actitudes de los tres presidentes no fueron homogéneos. Justo y Ortiz provenían del radicalismo antipersonalista, Castillo del conservadurismo y tenía un estilo de mandato un tanto autoritario. Culmina con el golpe militar del 4 de junio de 1943.

La etapa 1946-1955 es el período del régimen peronista que abarca las dos presidencias consecutivas del general Perón. Tras las elecciones generales de 1946 -nuevamente bajo la ley "Sáenz Peña"- el peronismo logró la mayoría de las bancas del Congreso, y la casi totalidad de los gobiernos provinciales. Su contrincante en las elecciones fue la Unidad Democrática que nucleaba a casi todo el arco político del momento, bajo la fórmula presidencial del radicalismo. El peronismo fue un partido predominante que se fue convirtiendo en partido hegemónico en sintonía con un

régimen que se tornaba menos competitivo al restringir los márgenes de la oposición política. Y Perón se constituyó en un líder carismático que tuvo relación directa e intensa con las masas. El partido de la oposición fue el radicalismo que denunció –desde su propia perspectiva- el carácter "totalitario" del régimen. El peronismo efectuó una política de nacionalización de los servicios públicos, de intervención en la economía y de distribución social del ingreso. Sostuvo la “tercera posición” en política exterior y utilizó un concepto similar para definir las relaciones sociales: ni capitalismo, ni marxismo. Las luchas de clases debían ser sustituidas por la armonía entre los grupos bajo el patrocinio del Estado. Perón obtuvo la reelección en 1951 gracias a la reforma de la Constitución, en 1949. En 1952 se practicó una reforma electoral introduciendo circunscripciones uninominales, cuyo diseño favoreció al oficialismo (práctica conocida como “gerrymandering”). En sus gobiernos se efectuó una subordinación y control de las instituciones y las fuerzas políticas, a través de mecanismos normativos y de los medios de comunicación. Alrededor de la figura de Perón se produjo un verdadero clivaje, no sólo social sino también político. Esta etapa concluye con el golpe militar del 16 de septiembre de 1955, denominado "Revolución Libertadora".

La etapa 1958-1976 comprende un período circular de democracia-autoritarismo, caracterizado por una gran inestabilidad política. Abarca principalmente las presidencias de Arturo Frondizi, Arturo Illia, y los gobiernos justicialistas de Héctor J. Cámpora, Juan Perón y María Estela Martínez de Perón. El radicalismo se dividió en dos, por un lado los radicales intransigentes, por el otro el radicalismo del pueblo. Frondizi -radical intransigente- accedió al gobierno en 1958 con la proscripción del peronismo y gracias a un pacto realizado en secreto con Perón. Logró la mayoría en las dos Cámaras del Congreso. El radicalismo del pueblo fue el principal partido de la oposición. Su estilo de gobierno fue percibido como contradictorio y no pocos le atribuyeron cierto “maquiavelismo”. Frondizi fue destituido por las Fuerzas Armadas y ascendió al poder José María Guido, presidente provisional del Senado. En 1963 triunfó el radical del pueblo Illia, nuevamente con proscripción del peronismo, aplicándose por primera vez para una elección presidencial el sistema de representación proporcional. El nuevo presidente no tuvo el control del Congreso y el poder sindical fue un duro opositor al gobierno. Su personalidad tranquila y su estilo de gobierno mesurado, le valieron la descalificación de no pocos sectores que reclamaban mayor energía. En 1966 Illia fue derrocado por los militares y asumió el general Onganía. Los dos gobiernos anteriores

emergieron de reglas de juego semidemocráticas ya que hubo exclusión del peronismo, se trató por lo tanto de un régimen semicompetitivo que, además, tuvo una fuerte presencia corporativa. En 1973 en elecciones abiertas -con sistema de "doble vuelta" entre los dos candidatos presidenciales más votados- triunfó el justicialista, Héctor Cámpora. Poco después, tras la renuncia de Cámpora y del vicepresidente Vicente S. Lima y la breve gestión provisional de Raúl Lastiri, asumió ante nuevas elecciones el general Perón, que derrotó al candidato radical Ricardo Balbín. El peronismo logró la mayoría en ambas Cámaras y el radicalismo fue el primer partido de la oposición. A la muerte de Perón le sucedió la vicepresidente María Estela Martínez. Su gobierno se vio presa de los violentos enfrentamientos entre izquierda y derecha del peronismo, conflictos que se llevaron al seno del poder. Conflictos sindicales y violencia política completaron un cuadro de desquicio. En 1976 un nuevo golpe militar desalojó al gobierno constitucional y el general Jorge R. Videla asumió el poder.

La etapa 1983-2001 comprende el retorno a la democracia con el triunfo de Raúl Ricardo Alfonsín en las elecciones que llevaron al radicalismo nuevamente al poder. En 1989 el presidente radical tuvo que dejar el mando en medio de una severa crisis económica y asumió anticipadamente el candidato peronista que resultó triunfador en las elecciones realizadas el mismo año, Carlos Saúl Menem. Durante el período de Menem se realizaron reformas en la economía y el sector estatal bajo el signo de las privatizaciones y la desregulación económica. En 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional que tuvo como supuesta finalidad la atenuación del presidencialismo. Los términos de la reforma se acordaron en el llamado "Pacto de Olivos" entre el ex presidente Raúl Alfonsín y Carlos Menem. El peronismo obtuvo la reelección presidencial y el radicalismo logró lo que en su perspectiva atenuaría el régimen presidencial: la introducción de la jefatura de Gabinete. Carlos Menem obtuvo su reelección y gobernó hasta 1999. La Alianza –coalición entre el radicalismo y el FREPASO- ganó las elecciones y Fernando de la Rúa asumió el poder. Su gestión tuvo recurrentes crisis y la coalición electoral nunca pudo transformarse en una verdadera coalición de gobierno. El 20 de diciembre de 2001 tuvo que dejar el poder frente a la intensa movilización ciudadana que reclamó la salida del presidente.

El siguiente cuadro contempla el ritmo de las intervenciones según los diferentes períodos

CUADRO II. Intervención por períodos históricos y origen de la medida.

PERIODOS	INTERV.	EJECUTIVO	CONGRESO	CON PEDIDO DE AUTORIDAD LOCAL
1854-1862	22	20 (90%)	2 (10%)	***
1862-1880	18	15 (83%)	3 (17%)	14 (77,77%)
1880-1916	40	15 (37,5%)	25(62,5%)	30 (75%)
1916-1930	33	25 (75,75%)	8 (24,2%)	16 (48%)
1932-1943	13	10 (76,92)	3 (23%)	5 (38,46%)
1946-1955	15	11 (73%)	4 (27%)	***
1958-1976 *	16	9 (56%)	7 (44%)	***
1983-2001	8	6 (75%)	2(25%)	***
1854-1999	165 **	111 (67,27%)	54 (32,72%)	

Fuente: Elaborado por el autor en base a leyes y decretos de intervención federal obtenidos de la Oficina de Información Parlamentaria, de la obra Comisión de Estudios Constitucionales, Materiales para la Reforma Constitucional, Tomo VII, Bs. As., 1957; y de la información que aporte el libro Molinelli, Palanza y Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Bs. As., Temas, 1999, pág. 495.

* El cuadro no contempla las intervenciones producidas por el Presidente Guido, por el contexto anormal que rodeó su ascenso al poder y su gestión de gobierno.

** Las diferencias con el total de intervenciones del cuadro anterior surgen porque en el período 1854-1862 algunos decretos incluyen la intervención a más de una provincia. En este cuadro –y en los siguientes- los decretos de intervención que implican a más de una provincia se computan separadamente (salvo los referidos al período 1854-1862).

*** Datos no disponibles.

Como se observa, salvo el período del presidencialismo de la República Liberal-Conservadora, en el resto, las intervenciones por decreto han superado a las efectuadas por ley¹⁸. La fase previa es la que más se destaca al respecto por su elevado porcentaje de intervenciones por

¹⁸Un período importante de la aplicación de esta medida, puede verse en el trabajo de Luis

decreto. Existe una razón principal de tipo histórica para explicar el fenómeno. Durante esta época los levantamientos contra las autoridades constituidas fueron constantes, y la inestabilidad provincial institucional la moneda corriente¹⁹.

El período que comienza con el presidente Roca y concluye con el presidente de la Plaza (1880-1916) muestra no pocas intervenciones federales, pero éstas en su mayoría son dictadas por el Congreso. Con Roca²⁰ comenzó un período de relativa paz, la inestabilidad provino de los levantamientos radicales que se realizaron y repitieron posteriormente. El mayor uso de la ley como instrumento de la intervención, en este período, pudo estar asociado a la mayoría parlamentaria que contó el Ejecutivo durante algunos tramos del período, *o a un ejercicio más activo de sus competencias por parte del Congreso*.

En el período radical de los presidentes Yrigoyen y Alvear (1916-1930) es cuando encontramos más intervenciones del Ejecutivo; y esto -en gran medida- por la particular visión que de la utilización del mecanismo tenía el caudillo radical²¹. La cifra de intervenciones federales por decreto es igualmente alta en el período de la restauración conservadora, y en los otros períodos baja tanto el número de intervenciones -pero los años de gobierno fueron menos- como aquellas que fueron dictadas por el Ejecutivo. Durante el régimen peronista una posible lectura optimista sobre el papel del Congreso debe matizarse significativamente pues este estaba dominado casi absolutamente por el partido gobernante²². Además, las administraciones provinciales en su mayoría eran también oficialistas. La oposición fue perdiendo influencia política y el peronismo, en cambio, aumentando su poder electoral. En relación con el período 1958-1976 a pesar de los datos, el intervencionismo fue importante como se verá más adelante.

Sommariva, Historia de las Intervenciones Federales, Bs. As., tomo 1 y 2, 1929-1930.

¹⁹Ver H. Gorostegui de Torres, Argentina. La Organización Nacional, Bs. As., Paidós, 1984; y Carlos A. Floria y César García Belsunce, Historia de los Argentinos, Bs. As., Ed. Kapelusz, 1975, tomo 2, pág. 92-96 y 134-141. Una tesis doctoral escrita en este período ilustra razonada y exhaustivamente las diferentes facetas y supuestos de la intervención, "derecho y deber" del gobierno nacional en orden a la "ley de conservación" del Estado. Ver Manuel Pizarro, Intervención del gobierno nacional en las Provincias, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, 1864.

²⁰Ver Ezequiel Gallo, La República Conservadora, Bs. As., Paidós, 1972, pág. 72.

²¹Resulta de interés el trabajo de Ana María Mustapic, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical 1916-1922", en Desarrollo Económico, n.93, Vol. 24 (1984), pág. 85-108.

²²Ver Peter Waldmann, El Peronismo 1943-1955, Bs. As., Hispamérica, 1986, pág. 62-68.

El cuadro III ofrece un panorama por presidencias, a partir de 1862.

CUADRO III. Intervenciones por presidencias y origen de la medida 1862-2001

PRESIDENTES	INTERVENCIONES	EJECUTIVO	CONGRESO
Mitre	7	6	1
Sarmiento	5	4	1
Avellaneda	6	5	1
Roca	2	-	2
Juárez Celman	2	1	1
Pellegrini	3	2	1
L. Sáenz Peña	8	1	7
Uriburu	6	1	5
Roca	6	3	3
Quintana	1	-	1
F. Alcorta	7	4	3
R. Sáenz Peña	2	2	-
de la Plaza	3	1	2
Irigoyen	19	15	4
Alvear	12	8	4
Irigoyen	2	2	-
Justo	6	4	2
Ortiz	4	3	1
Castillo	3	3	-
Perón	10	7	3
Perón	5	4	1
Frondizi	9	6	3
Illia	1	-	1
Perón	2	-	2
M.E.M.P.	4	3	1
Alfonsín	-	-	-
Menem	7	6	1
De la Rúa	1	-	1

Total	143	91	52
-------	-----	----	----

Fuente: Leyes y decretos de intervención federal.

Aclaración: en los cuadros figurará la presidente María Estela Martínez de Perón con las siglas M.E.M.P.

Como se observa, en el "ranking" de administraciones presidenciales del cuadro IV, Frondizi y la presidente Perón ocupan el cuarto y el quinto puesto respectivamente. Además, en el caso Frondizi el 66% de las intervenciones fueron por decreto, y en el de la viuda de Perón el 75%. En el mismo cuadro figuran además las seis presidencias con el promedio anual de intervenciones por decreto²³ más elevado. También las presidencias donde no se dictó ningún decreto de intervención federal.

²³Cabe señalar que podría analizarse también la regularidad de los decretos de intervención federal desde su formalidad. En este sentido, la indagación se centraría en saber si cuando fueron dictadas las medidas por el Ejecutivo se encontraban o no sesionando las Cámaras. La cifra resultante implicaría un importante matiz del supuesto abuso presidencial. Pero cabe notar que aún cuando no se practique dicha verificación –que excede los objetivos de este trabajo– las cifras resultan convincentes en cuanto al abuso de la práctica por parte del Ejecutivo.

CUADRO IV. Ranking de intervenciones y de decretos de intervención por año de gobierno (1862-1999). Presidencias sin decretos de intervenciones federales.

Intervenciones por años de gobierno	Decretos de intervención por años de gobierno	Presidencias sin decretos de intervención
-------------------------------------	---	---

1) L.Sáenz Peña (4)	Castillo (3)	Roca
2)Yrigoyen(1a.) (3,16)	Yrigoyen(1a) (2,5)	Quintana
3)Castillo (3)	M.E.M.P. (1,5)	Illia
4)Frondizi (2,25)	Frondizi (1,5)	Perón (3ra.)
5)M.E.M.P. (2)	Alvear (1,3)	Alfonsín
	Perón(2da.) (1.3)	Menem (2da)
		De la Rúa

Fuente: Elaboración propia.

Salvo el caso de la presidencia de Luis Sáenz Peña los primeros puestos de promedios más altos de intervención por años de gobierno se ubican a partir de 1916. El predominio de intervenciones por decreto es aún mayor a partir de esa época pues desaparece del ranking L. Sáenz Peña con un promedio de 0,5. Las presidencias más significativas sin decretos de intervención, teniendo en cuenta los años de mandato fueron las de Roca (1ra.), Alfonsín, Menem (2da.) y luego Illia (tres años). Presidentes con un porcentaje elevado de intervenciones por decreto teniendo en cuenta un mandato de seis años -en el siglo XX- fueron: Yrigoyen 1ra. (78,94%); Menem (85,71%) y Perón (1ra. 70%). Todos presidentes con un fuerte ascendiente popular o un liderazgo férreo.

CUADRO V. Intervención por años de gobierno y porcentaje de intervenciones por decreto según períodos históricos.

PERIODOS	AÑOS DE GOBIERNO	Nª INTER-VENCIONES	INTERV. POR AÑO DE GOBIERNO	% INTERV. POR DECRETO
1862-1880	18	18	1	83%
1880-1916	36	40	1,11	37,5%
1916-1930	14	33	2,35	75,75%
1932-1943	11	13	1,18	76,92%
1946-1955	9	15	1,66	73%
1958-1976 *	10	16	1,6	56%
1983-2001	18	8	0,44	75%
1854-1999	146	143	- 1,33	- 69,69

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro V permite una reflexión no por presidencias sino, nuevamente, por etapas históricas, –que demarcan distintos perfiles de régimen político- y aparecen algunas cuestiones interesantes. En términos generales, se refleja lo señalado en páginas anteriores y así, las intervenciones por años de gobierno, desde 1916 en adelante, son mayores que en la etapa de 1862-1916. La excepción es el período de la redemocratización. En esta etapa se advierte que disminuye el número de intervenciones teniendo en cuenta los 18 años que transcurren desde Alfonsín hasta De la Rúa, pero también se da la mayor proporción de intervenciones por decreto. Por cierto en estos guarismos juegan distintos factores como la falta de intervenciones en dos de las tres presidencias de un lado, y las 8 intervenciones acumuladas en la primera gestión de Menem y el malogrado gobierno de Fernando de la Rúa. Podría decirse que, en alguna medida –y como se verá más adelante en relación con los motivos del “remedio federal”- las intervenciones parece que estuvieran más vinculadas con cuestiones propias de las provincias con escasa o muy relativa articulación con los intereses del gobierno federal (o que éste interviene sólo en caso necesario) y, del otro lado, que la

instrumentalización de las decisiones evidencian un “estilo ejecutivista” de gobierno, en la gestión concreta del ex presidente Menem. Asimismo, la cuestión de “estilos” también podría haber jugado su papel en la etapa 1958-1976, cuando el porcentaje de intervenciones por decreto es la más baja del siglo XX, y aquí el “estilo” de ex presidente Illia y del Perón de la tercera presidencia parecen marcar la diferencia de la cifra “hacia abajo”.

La Intervención federal luego de la reforma de 1994

El art. 6 de la Constitución argentina no especificaba –como se señaló oportunamente– qué órgano del Gobierno federal estaba facultado para intervenir, pero se había interpretado que era el Congreso y, en su receso, el presidente. Luego de la reforma, el art. 75 inc. 31, señala que corresponde al Congreso: "Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo". Y el art. 99, inc. 20, señala que el presidente: "Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento". ¿En qué se ha mejorado?²⁴ En que el presidente debe convocar simultáneamente al Legislativo para el tratamiento, y que el Congreso puede aprobar o revocar la intervención

²⁴ Cabe recordar que el Consejo para la Consolidación de la Democracia -creado durante la presidencia de Raúl Alfonsín- había propuesto una serie de reformas sobre el instituto. El Consejo consideró necesario completar el texto constitucional con las siguientes prescripciones: “La facultad de disponer la intervención constituye una atribución del Congreso de la Nación. En caso de receso puede decretarla el P.E.N., simultáneamente convocará al Congreso para su tratamiento. 2) Cualquiera de los tres poderes clásicos locales –Ejecutivo, legislativo o Judicial- puede requerir la intervención. 3) La medida no implica la intervención automática a los tres poderes locales, puede ser parcial, en cuyo caso deberán coexistir los poderes intervenidos con las autoridades locales no afectadas por la medida. 4) La personalidad de la provincia no se extingue. El interventor debe cumplir lo dispuesto en la Constitución provincial y en las leyes locales. 5) Los contratos y demás obligaciones asumidas por la provincia con anterioridad a la intervención no se suspenden. 6) El interventor únicamente puede destituir a los jueces provinciales cuando la intervención alcance al Poder Judicial. 7) La intervención encaminada a garantizar la forma republicana de gobierno no podrá durar más de seis meses. 8) Una ley especial reglamentará las intervenciones federales”, en Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Bs. As., Eudeba, 1986, pág. 73.

decretada. Pero la acción se referiría a un hecho ya consumado. Por otra parte, se ha advertido que la aceptación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia, en los hechos, diluiría la limitación al Ejecutivo a intervenir sólo cuando el Congreso estuviere en receso²⁵. ¿Cuáles siguen siendo el déficit? Durante el receso legislativo el presidente, si bien con los recaudos señalados, puede ejercer la facultad excepcional. Continúan oscuridades en relación a qué autoridades provinciales pueden ser intervenidas. ¿El Poder Judicial debería estar al margen de la medida como sugirieron algunas voces? ¿Qué poderes locales pueden requerir la intervención? ¿Cuáles son las limitaciones y condiciones de ejercicio del interventor?²⁶ ¿No correspondería fijar un plazo máximo de intervención cuando su justificación es garantizar la forma republicana de gobierno? La pregunta, en todo caso, es: ¿Han sido suficientes estas reformas para contener los poderes de excepción del presidente?²⁷

La Corte y la intervención federal.

El artículo 1° de la Constitución señala que: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”. Respecto a los gobiernos de provincia, el Texto Fundamental establece en el artículo 121 que “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. El artículo siguiente dispone que las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás

²⁵ Molinelli, Palanza y Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina, Bs. As., Temas, 1999, pág. 107.

²⁶ En relación con el interventor federal señala Alberto Dalla Vía: “si bien en la práctica ha sido frecuente que la designación del interventor federal, como agente del gobierno federal, estuviera a cargo del Poder Ejecutivo, las nuevas disposiciones constitucionales permitirían infier tal facultad como propia del Congreso, aún cuando el constituyente haya preferido guardar silencio sobre el punto”, Alberto Dalla Vía, Manual de Derecho Constitucional, Bs. As., LexisNexis, 2004, pág. 136.

²⁷ Los debates acerca de la intervención federal, en la Convención Constituyente de 1994, pueden verse en Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, 1995, Tomos IV y V.

funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”. Y el artículo 123 expresa que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. El artículo 5°, citado más arriba, dispone que el gobierno nacional garantizará a las provincias el uso y goce de sus instituciones siempre y cuando dicten constituciones que garanticen el sistema republicano de gobierno, el régimen municipal y la educación primaria.

La Constitución Nacional encomienda a la Corte Suprema²⁸ y -a la Justicia en general- el aseguramiento del régimen federal. El artículo 116 de la Carta Magna dispone: “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 artículo 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; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”. El artículo 117 distingue los casos en que la Corte actuará en instancia originaria: “En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las

²⁸ Un panorama amplio sobre la Justicia y la Corte Suprema puede verse en la obra del Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos. El Poder Judicial, Bs. As., Depalma, 1989. Un estudio sobre temáticas esenciales abordadas por la Corte es el de Germán Bidart Campos, La Corte Suprema, Bs. As., Allende Brea, 1982. Para una concisa sistematización histórica de las concepciones del máximo tribunal ver Julio Oyhanarte, “Historia del Poder Judicial”, en Todo es Historia, n° 61 (1972). Otros trabajos históricos de consulta son Clodomiro Zavalía, Historia de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina en relación con su modelo americano, Bs. As., Peuser, 1920; y Zorraquín Becú, “La Corte Suprema y sus grandes presidentes”, Bol. Academia Nacional de la Historia, XXXIV, 247. Un estudio sociológico sobre la Corte es el de Ana Kunz, Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930-1983), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, U.B.A., 1989. Fallos relevantes de la Corte pueden consultarse en Jonathan M. Miller, María A. Gelli y Susana Cayuso, Constitución y poder político, 2 vol. Bs. As., Astrea, 1987.

reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente”.

La Corte sentó una jurisprudencia constante con relación a la naturaleza de las intervenciones federales, su incompetencia para juzgar el acto o la decisión del poder político y, en definitiva, los límites del control de constitucionalidad en la materia. A lo largo del tiempo la jurisprudencia fue evolucionando, como se verá en las siguientes páginas.

El leading case y las cuestiones políticas no justiciables

El caso que inició el camino de una larga y -prácticamente- pacífica jurisprudencia fue "J.M. Cullen c/Baldomero Llerena" (7 septiembre 1893), en él expresó la Corte: "La intervención nacional en las provincias, en todos los casos en que la Constitución la permite o prescribe, es un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación...todos los casos de intervención a las provincias han sido resueltos y ejecutados por el poder político, esto es, por el Congreso y el Poder Ejecutivo, sin ninguna participación del Poder Judicial"²⁹.

Luego dice que los poderes políticos pueden "aplicar e interpretar" la Constitución cuando ejercitan sus facultades. Sin duda, se estaba limitando el campo del control de constitucionalidad: "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. Es una regla elemental de nuestro Derecho Público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente. En consecuencia, una sentencia de naturaleza política y de

²⁹Fallos, 53:540.

efecto puramente política...se encuentra fuera de las atribuciones de la Corte Suprema"³⁰.

En la sentencia existió un voto de disidencia, el del doctor Luis V. Varela, que consideró la competencia de la Corte para juzgar el acto del Poder Ejecutivo. Señaló Varela: “Entre otras atribuciones acordadas a la jurisdicción, especial y limitada, de los tribunales federales, la Constitución les ha dado: ‘El conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y las Leyes de la Nación’. Parece natural que, buscando interpretar el alcance de esta cláusula constitucional, debiera esto hacerse tomando las palabras en ella empleadas, por su significado en el lenguaje y en el derecho. Si la Constitución ha empleado los términos ‘todas las causas’, no puede racionalmente hacerse exclusiones de algunas causas para declarar sobre ellas la incompetencia de los tribunales federales”³¹.

Estaba claro, entonces, que el tema era una de las llamadas cuestiones políticas no justiciables, y que el Poder Judicial no tomaba parte ni juzgamiento respecto de la decisión, pero ¿cuál de los dos poderes políticos?

El caso Orfila. ¿Quién decide la intervención federal?

El caso "Fernando Orfila s/Recurso de hábeas corpus a favor de Alejandro Orfila", de abril de 1929, se señala quien es el órgano facultado para intervenir cuando la Constitución dice “Gobierno federal”: “Que, este poder del gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias ha sido implícitamente conferido al Congreso. Es a éste a quien le corresponde decidir qué género de gobierno es el establecido en el Estado, si es republicano o no, según las normas de la Constitución, si está asegurada o bastardeada la administración de justicia, si existe régimen municipal, si se imparte la educación primaria para enunciar todas las condiciones generales y especiales expresadas en el art. 5º”³².

³⁰ Fallos, 53:540.

³¹ Lexis n° 30000964, pág. 8.

³² Ibídem.

La figura del interventor federal

Otra sentencia del mismo año, "Coronel Carlos Sarmiento c/Interventor Provincia de Buenos Aires s/Jactancia", sentaba el carácter de la función del interventor federal, otorgándose un considerable grado de autonomía e inmunidad a la figura. Decía que el interventor era sólo un representante directo del presidente de la República, y su actuación no estaba regulada por las normas locales³³.

El caso "Fernando Orfila s/Recurso de hábeas corpus a favor de Alejandro Orfila", referido anteriormente, sostiene la llamada "doctrina Orfila" por la cual el interventor puede remover a los jueces provinciales y nombrar nuevos funcionarios en la justicia³⁴. Dice su texto: "Los interventores nacionales tienen facultades para renovar a los funcionarios judiciales de las provincias intervenidas cuando la ley respectiva declara la caducidad del Poder Judicial u ordena su reorganización"³⁵.

El caso Zavalía José L. c. Provincia de Santiago del Estero y otro, Corte Suprema de Justicia de la Nación 2004/09/21

Los cuadros que figuran en este trabajo refieren hasta el gobierno de la Alianza, que concluyó en diciembre de 2001, en una de las crisis más importantes de la historia política argentina. En las elecciones de 2003 fue electo como nuevo presidente Néstor Kirchner, luego de un complejo proceso de transición comandado por el ex presidente Eduardo Duhalde³⁶. Durante la gestión del presidente Kirchner se realizó una sola intervención federal, fue a la provincia de Santiago del

³³Fallos, 54:550.

³⁴Como puede observarse las intervenciones del peronismo a los poderes judiciales provinciales, contaban ya con antecedentes legalizados.

³⁵Fallos, 154:192.

³⁶ Sobre la crisis de 2001 y el proceso de transición puede verse Mario D. Serrafiero, "Argentina: Rebelión en el granero del mundo", en Revista de Occidente, n° 251, abril (2002), Madrid, pág. 19-51.

Estero³⁷. Y esta intervención originó una sentencia importante para lo aquí tratado³⁸.

En este caso se promovió en instancia originaria ante la Corte Suprema una acción contra el Estado nacional y la Provincia de Santiago del Estero para que se declarase la inconstitucionalidad de la ley local 6667 por la cual se declaraba la necesidad de la reforma de la Carta Magna provincial, promovida por el entonces interventor federal en la provincia. Se solicitó la medida cautelar de suspensión del proceso de reforma. La Corte Suprema consideró el caso acción como de su competencia originaria, la encuadró como una acción declarativa de certeza y falló en sentido del otorgamiento de la pretensión cautelar.

El dictamen del Procurador General de la Nación fue en contra de la pretensión en base a distintos argumentos. El primero de ellos fue que la impugnación se refería a un acto local y que los actos de los interventores no pierden su carácter local por razón de su investidura federal, ni por ser representantes directos del gobierno nacional. Señalaba el Procurador General: “Sobre la base de tales premisas y de los términos de la presente demanda, a cuya exposición de los hechos se debe acudir de modo principal para determinar la competencia (art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:2230), surge una primera conclusión: Que el acto que origina el pedido de amparo al órgano jurisdiccional, es local. Sobre el punto, es jurisprudencia asentada de la Corte aquella que señala que los actos de los interventores federales en una provincia, no pierden su carácter local en razón del origen de la investidura de dichos funcionarios (Fallos: 208:497; 263:539; 270:346 y 410; 300:615, entre otros), aun cuando éstos son representantes directos del gobierno nacional, respecto del cual

³⁷ Esta sentencia ha originado distintas posiciones y críticas respecto, por ejemplo, el carácter federal de la cuestión planteada o la competencia originaria que resuelve el fallo de la Corte. Ver, entre otros, Andrés Gil Domínguez, “Las facultades constitucionales del interventor federal”, en La Ley 20-10-2004, 8; Félix Alberto Montilla Zavalía, “La ampliación jurisprudencial de la competencia originaria en razón de la materia de la Corte Suprema”, en La Ley 20-10-2004, 9; Mario A. Midón, “¿El interventor federal tiene potestades preconstituyentes?”, en La Ley 20-10-2004, 6; Silvia B. Palacio de Caeiro, “La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal”, La Ley 2005-A, 31.

³⁸ Sentencia publicada en La Ley 2004-F, 513; El Derecho 211,171; y Jurisprudencia Argentina

asumen la condición de agentes (Fallos: 323:711 y sus citas). Es decir, que no son funcionarios de las provincias, pues sustituyen a las autoridades locales y ejercen las facultades que la Constitución Nacional, la provincial y las leyes respectivas les reconocen (Fallos: 297:384; 314:1437). Debido a que tales actos no pierden su naturaleza local, su impugnación como contrarios a normas de igual carácter no es de competencia federal (Fallos: 127:91; 238:403; 257:229; 271:240; 315:81; 323:711) y V.E. así lo ha considerado, incluso, cuando se impugnaron actos de suma gravedad, tales como decretos de un interventor federal de remoción de magistrados locales (conf. dictamen de este Ministerio Público del 17 de julio de 2002 en la Competencia N° 469 XXXVIII "Gazzia de Sanz, Adriana Edith c. Estado de la Provincia de Corrientes s/acción contencioso administrativa", que V.E. compartió en su sentencia del 22 de agosto de ese año).”

Asimismo, el Procurador General advertía que para resolver el caso era necesario examinar normas y actos provinciales (entre ellos, la ley 6667 y la Constitución provincial), sin perjuicio de que las cuestiones federales que pudieren comprender esa controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del art. 14 de la ley 48. Decía el Procurador: “Tal fundamento impide que el pleito tramite ante los estrados del Tribunal en instancia originaria, porque para resolverlo será necesario examinar normas y actos provinciales (entre ellos, la ley 6667 y la Constitución provincial), interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles (Fallos: 315:1892 y 1904 y sus citas), sin perjuicio, claro está, de que las cuestiones federales que también puedan comprender esa controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 326:193, entre tantos otros).”

La Corte Suprema de Justicia disintió con la perspectiva del Procurador y dictaminó en favor de acoger la acción y la procedencia de su competencia en instancia originaria, *por razón de materia*. Y la Corte advierte que, en el caso, no debía considerarse su decisión como intromisión en jurisdicción provincial, sino el cumplimiento de una obligación constitucional y en favor de los estados provinciales. Decía el fallo: “cuando como en el caso se denuncian que

han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno y del federalismo, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de esta Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales, sino la procura de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804), y que la Nación debe garantizar.”

La competencia por razón de materia federal surge clara para la Corte: “cabe asignarle un manifiesto contenido federal a esta acción, ya que el planteo de inconstitucionalidad sobre la base del cual se considera que han sido dictadas normas que lo violan constituye una típica cuestión de esa especie (Fallos: 315:2956). En efecto, toda vez que se pretende resguardar las garantías previstas en los arts. 5° y 122 de la Constitución Nacional, se debe concluir que esta causa corresponde en razón de la materia a la competencia originaria exclusiva y excluyente prevista en el art. 117 citado ya que el asunto se presenta como de aquéllos reservados a esta jurisdicción (Fallos: 97: 177; 183:160; 271:244; 311:810 y sus citas; 315:2956, entre otros). “

Respecto de la figura del Interventor Federal, la Corte destacó que su naturaleza era doble, federal y provincial, y las acciones podían corresponder a algunos de esos dos ámbitos. Concluye que la declaración de reforma de una Constitución provincial cae en la órbita del derecho federal. Decía la sentencia: “el interventor federal tiene un doble carácter, y, en consecuencia, también lo tienen los actos que realiza. Representa al gobierno federal, pero es también un representante promiscuo y necesario de la provincia hasta tanto sean reorganizados los poderes locales. Es decir que actúa con una doble personalidad y realiza actos que gozan de una u otra naturaleza y que pueden ser calificados de diversa manera. En ese marco diferencial, la declaración de necesidad de reforma de una Constitución provincial, es un acto de naturaleza federal y no local”.

El caso tiene como cuestión central *la interpretación de las facultades del Interventor*

*Federal*³⁹ y respecto de ello, la legislación local no es la que debe tenerse en consideración, sino la federal. En este sentido, no pueden ser los jueces locales los que atiendan el caso pues en definitiva sería como someter a su consideración la propia intervención federal. Señalaba el fallo: “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 (22).”*

Cabe señalar que la acción promovida fue bajo la figura del Amparo y que la Corte la encuadra dentro del artículo 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Y respecto de la medida cautelar dispone: “Que en ese estrecho marco de conocimiento, el Tribunal debe valorar que la finalidad del instituto cautelar es la conservación durante del juicio del statu quo erat ante, y se asegura que cuando recaiga sentencia ésta no sea de cumplimiento imposible o extremadamente dificultoso. En efecto, de proseguirse el proceso de reforma constitucional ya iniciado con el ejercicio de las facultades preconstituyentes que el actor niega al interventor federal y dictarse una sentencia favorable a esa pretensión, o bien la decisión podría ser ineficaz frente a los actos ya cumplidos o bien éstos podrían quedar viciados de nulidad, con el consiguiente trastorno institucional que ello acarrearía y la inútil realización de importantes erogaciones; en cambio, si la sentencia fuese desfavorable, la temporaria suspensión de aquel

³⁹ Respecto de las facultades del interventor, además de los artículos citados anteriormente pueden verse, entre otros: Carlos E. Colautti, “Límites de las atribuciones de los interventores federales”, en La Ley 1996-E, 974; José Luis Krede, “Las atribuciones de la intervención federal”, en LLNOA 2004(agosto), 1324; Luis Iriarte, “Intervención a Santiago del Estero:

proceso no implicaría ninguna consecuencia negativa. Si bien la medida innovativa es de orden excepcional, ella se justifica cuando está encaminada a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633), como ocurriría en el caso. “

Reflexiones finales

Mediante la intervención federal a las provincias el presidente de la Nación tuvo una herramienta poderosa para controlar a los estados de la federación y sortear al Congreso a través del manejo de la agenda parlamentaria e incluso, en ocasiones, dictando decretos estando el Legislativo en período de sesiones. Como se ha visto, más de dos tercios de las intervenciones federales fueron mediante decreto presidencial.

¿Cómo fue la experiencia de la intervención federal? ¿Qué puede decirse en relación con el cumplimiento de los objetivos o finalidades que aparecen en la normativa constitucional? Una primera aproximación es que evidentemente a lo largo de la historia del país existieron continuos conflictos provinciales y que muchos de ellos, sin duda, merecieron la aplicación del remedio federal. Pero en cuanto a su aplicación en sí y su resolución concreta, tuvo una cuota importante la sintonía entre el color político de los actores de la situación provincial y del órgano –Congreso o Presidencia- que decidía la intervención, como he desarrollado -en extenso- en otro trabajo⁴⁰. Así, por ejemplo, la intervención por requisición de las autoridades locales para “sostenerlas o restablecerlas” en caso de sedición, en realidad motivaron distintas acciones del gobierno central: desde la reposición de tales autoridades hasta el reconocimiento de los grupos comprometidos con la sedición y, también, la reorganización de los poderes locales. Asimismo, la intervención de oficio y en base a la causal de “garantizar la forma republicana de gobierno” ofrecía un campo más discrecional para actuar en línea con los intereses del poder central. Así, es correcta la afirmación de Bidegain en cuanto a que: “La historia de las intervenciones federales ofrece un variado repertorio

Facultades del comisionado nacional”, en LLNOA 2004 (noviembre), 103.

⁴⁰ Ver Mario D. Serrafiero, Exceptocracia ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia, Bs. As. Lumiere, 2005.

de situaciones que fueron estimadas alteraciones de la forma republicana de gobierno y dieron lugar a intervenciones. En muchos casos no parece correctamente fundado el juicio del gobierno federal y más bien surge la sospecha de que fue un recurso utilizado para favorecer los intereses del partido dominante en el Congreso o del Presidente, a fin de neutralizar posiciones conquistadas por sus opositores en la provincia o para resolver pleitos dentro del partido oficialista”⁴¹. A lo largo del tiempo y con los datos consignados aparece claro *el incremento de la intervención de oficio* –o sea, sin requerimiento de las autoridades locales- y *la mayor utilización del decreto presidencial* como instrumento que decide la intervención federal.

El mayor o menor uso de esta herramienta como decreto del Ejecutivo estuvo asociado a distintos factores: a) Las necesidades del régimen político y de las presidencias en particular –coincidentes o no con los objetivos señalados por la norma-; b) la situación política y social concreta de las provincias; c) el tipo de relaciones entre presidente y Congreso; d) el estilo de liderazgo presidencial y las concepciones institucionales. En cuanto al uso de la intervención y el incremento de su papel en el sistema político, la intervención fue una herramienta para: a) controlar a la oposición política provincial, ya sea mediante amenaza o bien acción concreta de destitución de las autoridades locales en sus distintas ramas de gobierno; b) control del propio partido o fuerzas políticas del presidente; c) control –indirecto- de la sucesión presidencial. Asimismo, existió un intento de control de la justicia provincial y, a través de este procedimiento, una suerte de “control ideológico”⁴².

La limitación actual más importante respecto del uso y abuso del poder de intervención sería la reforma constitucional en relación con la modificación del régimen de sesiones. En cuanto a la obligación del Ejecutivo de convocar simultáneamente al Congreso cuando decreta la medida en receso del Legislativo, todavía no existe suficiente experiencia que permita evaluar el cambio normativo.

¿Cuál fue el papel de la Corte Suprema de Justicia en relación con la intervención

⁴¹ Carlos María Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, Tomo III, pág. 89.

⁴² Durante el peronismo de los cincuenta fue claro el intento de control ideológico y social al servir la intervención como instrumento activo de salvaguarda de la “doctrina justicialista” y de los “objetivos de la revolución”.

federal? Respecto del papel de la Corte y como se ha visto, existieron numerosas resoluciones que definieron cuestiones relacionadas con el Poder Ejecutivo y Legislativo en la materia⁴³ y los órganos locales, por ejemplo las facultades y competencias del interventor federal. Podría decirse que la Corte convalidó indirectamente el poder de intervención federal del que hicieron uso y abuso los poderes nacionales, principalmente el Ejecutivo. En este sentido, se avanzó por dos caminos, por un lado se debilitó la precaria estructura federal y, por el otro, se acrecentó el poder presidencial al legalizarse la invasión de las soberanías provinciales. En los hechos, también sirvió para legitimar las diferentes concepciones y usos sobre la intervención federal⁴⁴.

Pero no debe perderse de vista que la Corte también fue evolucionando en su jurisprudencia. Efectivamente, Desde la auto restricción judicial (self restraint), del leading case de “Cullen c/ Llerena” la Corte avanzó hacia un criterio amplio. Como señala Palacio de Caeiro, “donde resultan justiciables los actos cumplidos por los órganos políticos..., 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”⁴⁵. Efectivamente, no hay duda que el control judicial ha avanzado en los últimos tiempos y esto significa una limitación importante en relación. En el caso “Zavalía José L. c. Provincia de Santiago del Estero y otro”, la Corte volvió a un tema fundamental: las facultades y los límites de actuación del interventor federal.

En la Argentina, actualmente, es el federalismo fiscal el tema que está en el centro del debate. El gobierno central recauda los impuestos y distribuye una parte a las provincias. Esto determina una dependencia respecto del gobierno central que provoca una constante queja de los Estados provinciales. *Pero el federalismo político no es tampoco un tema resuelto. La posibilidad de*

⁴³ Fallos, 127:91; 143:11; 156:127; 164:140; 174: 225; etc.

⁴⁴ Referencias sobre fallos relativamente recientes vinculados con la intervención federal aparecen en Antonio Castagno, “Notas de Derecho Constitucional. Las emergencias institucionales: Estado de Sitio, Intervención Federal”, en Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, n° 175 (2000), pág. 4-10.

⁴⁵ Ver Silvia B. Palacio de Caeiro, “La intervención federal y el control de constitucionalidad de las facultades y actos del interventor federal”, citado anteriormente.

que el gobierno federal intervenga provincias de un modo que implique abuso en sus facultades es un riesgo siempre presente.

Para evitar este riesgo se ha propuesto, en reiteradas oportunidades, el dictado de una ley que reglamente las intervenciones federales⁴⁶. Así, la reglamentación⁴⁷ del artículo 6 de la Constitución Nacional podría evitar abusos, sea precisando mejor las causas y alcances de la intervención, regulando las funciones y facultades de los interventores, estableciendo límites temporales a las intervenciones, fijando mecanismos de control parlamentario de las intervenciones, etc. Por supuesto que la mejor medida para evitar el abuso será la prudencia del gobierno federal y su respecto a las autonomías provinciales.

⁴⁶ Ver Antonio María Hernández, “Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del interventor federal”, en La Ley, 2006-E, 63.

⁴⁷ Un proyecto de ley de reglamentación de la intervención federal a las provincias fue presentado en 2006 por el diputado Alfredo Atanasof. Este proyecto se basaba en el fallo “Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y otro”.