

## **EL PRESIDENTE Y LA INTERVENCION FEDERAL A LAS PROVINCIAS**

*Mario Serrafiero*

*Universidad Argentina de la Empresa*

En este trabajo se analiza 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. Asimismo, permite indagar sobre los patrones de relación entre Ejecutivo-Legislativo; el despliegue de los Ejecutivos, y brinda información adicional acerca de otras cuestiones como: las concepciones institucionales de los presidentes sobre sus facultades y las del Congreso, sobre la organización política y sobre su papel en el sistema institucional.

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).

Finalmente, cabe señalar que en estas páginas sólo 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. Asimismo, el estudio se vincula con los análisis acerca del presidencialismo en América latina, como se ha señalado oportunamente. 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 brasileño<sup>1</sup>. Por otra parte, en América latina, otro eje de análisis del presidencialismo ha sido el llamado “decretismo”<sup>2</sup>. 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.

## **LA INTERVENCIÓN FEDERAL: LA HISTORIA Y LA NORMA**

Señala González Calderón<sup>3</sup> 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 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.

---

<sup>1</sup> Ver Scott Mainwaring, “Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brasil”, en Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Juan A. González Calderón, Curso de Derecho Constitucional, Bs. As., Depalma, 1988, pág. 113 y 114.

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 instituciones<sup>4</sup>. 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"<sup>5</sup>. La norma contempla, entonces, los siguientes casos y procedimientos de actuación: a) *garantizar la forma republicana de gobierno y 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

---

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

<sup>5</sup>La 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, Tomo 154 (1974), pág. 878-882.

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"<sup>6</sup>.

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 referido<sup>7</sup> 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 instituciones<sup>8</sup>.

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 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"<sup>9</sup>. Asimismo en el caso

---

<sup>6</sup>Artículo IV, Sección 4 de la Constitución de los EE.UU.

<sup>7</sup> Ver Asambleas Constituyentes Argentinas (A.C.A.), pág. 777.

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

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

norteamericano estaba previsto que el federalismo actuara también como un modo de menguar la posible concentración del poder en algún departamento del gobierno federal<sup>10</sup>. 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 norteamericano<sup>11</sup>, 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 política<sup>12</sup>.

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 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"<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup>El 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.

<sup>11</sup>Expresiones del diputado Zavalía en A.C.A., pág. 522.

<sup>12</sup>Debe 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.

<sup>13</sup> A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág.

## 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 prescriptos por la norma: intervención por invasión exterior, y por requisición de las autoridades provinciales para sostenerlas o restablecerlas<sup>14</sup>.

---

184

<sup>14</sup> Juan A. González Calderón, Curso de Derecho Constitucional, pág. 115 y 116.

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"<sup>15</sup>.

## **LA CORTE Y LA INTERVENCIÓN FEDERAL**

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. 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"<sup>16</sup>.

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,

---

<sup>15</sup> Ibídem, pág. 116.

<sup>16</sup> Fallos, 53:540.

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 efecto puramente política...se encuentra fuera de las atribuciones de la Corte Suprema"<sup>17</sup>.

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"<sup>18</sup>.

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 locales<sup>19</sup>. El caso "Fernando Orfila s/Recurso de hábeas corpus a favor de Alejandro Orfila", de abril de 1929, sostiene la llamada "doctrina Orfila" por la cual el interventor puede remover a los jueces provinciales y nombrar nuevos funcionarios en la justicia<sup>20</sup>. 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

---

<sup>17</sup> Fallos, 53:540.

<sup>18</sup> Lexis n° 30000964, pág. 8.

<sup>19</sup> Fallos, 54:550.

<sup>20</sup> Como puede observarse las intervenciones del peronismo a los poderes judiciales provinciales, contaban ya con antecedentes legalizados.



Poder Judicial u ordena su reorganización<sup>21</sup>.

En este mismo fallo, 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<sup>22</sup>.

Existieron numerosas resoluciones de la Corte que ratificaron lo dicho aquí y definieron otras cuestiones relacionadas con el Poder Ejecutivo y Legislativo en la materia<sup>23</sup> y los órganos locales, por ejemplo las facultades y competencias del interventor federal. En definitiva, puede decirse que la Corte convalidó indirectamente el poder de intervención federal del que hicieron uso y abuso los poderes nacionales, principalmente el Ejecutivo. De tal forma se avanzó en dos sentidos, 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 federal<sup>24</sup>.

## **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

---

<sup>21</sup> Fallos, 154:192.

<sup>22</sup> Ibídem.

<sup>23</sup> Fallos, 127:91; 143:11; 156:127; 164:140; 174: 225; etc.

<sup>24</sup> Referencias sobre fallos más 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, nº 175 (2000), pág. 4-10.

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?<sup>25</sup>.

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

**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

<sup>25</sup>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.

Santa Fe	11	1	12
Sgo. del Estero	9	6	15
Tucumán	7	5	12
<hr/>			
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 provincial<sup>26</sup>. 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%).

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

---

<sup>26</sup>Ver Segundo V. Linares Quintana. Derecho constitucional de las nuevas provincias, Bs.As., 1962.

## 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.

Aclaración: La división en diferentes períodos históricos se realiza en base a las distintas características que tuvo el sistema político. Pueden distinguirse , entonces, 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”. En la introducción se brinda una brevísima síntesis sobre las características de estos períodos. En este cuadro se incluyen también datos relativos al período anterior a la unificación del Estado, en 1862, a efectos de incluir una perspectiva completa del uso de la intervención federal.

\* 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 ley<sup>27</sup>. La fase previa es la que más se destaca al respecto por su elevado porcentaje de intervenciones por 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 corriente<sup>28</sup>.

El período que comienza con Roca y concluye con de la Plaza muestra no pocas intervenciones federales, pero éstas en su mayoría son dictadas por el Congreso. Con Roca<sup>29</sup> 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 asociada 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.*

---

<sup>27</sup>Un período importante de la aplicación de esta medida, puede verse en el trabajo de Luis Sommariva, Historia de las Intervenciones Federales, Bs. As., tomo 1 y 2, 1929-1930.

<sup>28</sup>Ver 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.

<sup>29</sup>Ver Ezequiel Gallo, La República Conservadora, Bs. As., Paidós, 1972, pág. 72.

En el período radical de Yrigoyen y Alvear 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 radical<sup>30</sup>. 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 gobernante<sup>31</sup>. 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.

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	-

<sup>30</sup>Resulta 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.

<sup>31</sup>Ver Peter Waldmann, El Peronismo 1943-1955, Bs. As., Hispamérica, 1986, pág. 62-68.

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
<hr/>			
Total	143	91	52
<hr/>			

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.

El cuadro VI presenta el promedio anual de intervenciones y decretos de intervención por presidencias desde 1862 hasta el fin de la gestión del ex presidente Fernando de la Rúa. Se ha expresado más arriba que el menor número de intervenciones del período 1958-1976 debe ser matizado. Si obtenemos el promedio anual de intervenciones, considerando el tiempo de mandato efectivo de los presidentes, vemos que el caso de Frondizi y María E. Martínez de Perón obtienen un número elevado de intervencionismo.

**CUADRO IV. Promedio anual de intervenciones y decretos de intervención 1862-2001.**

Presidentes	Años de gobierno (*)	Intervenciones			Inter.. por años de gobierno	Decretos de Inter.. por años de gobierno	% Inter. por decreto
		Total	Ley	Decreto			
Mitre	6	7	1	6	1.16	1	85.71
Sarmiento	6	5	1	4	0.83	0.66	80
Avellaneda	6	6	1	5	1	0.83	83.33
Roca (1°)	6	2	2	-	0.33	-	-
J. Celman	4	2	1	1	0.5	0.25	50
Pellegrini	2	3	1	2	1.5	1	66.66
L. Sáenz Peña	2	8	7	1	4	0.5	12.5
J. Uriburu	4	6	5	1	1.5	0.25	16.66
Roca (2°)	6	6	3	3	1	0.5	50
Quintana	1	1	1	-	1	-	-
F. Alcorta	5	7	3	4	1.4	0.8	57.14
R. Sáenz Peña	4	2	-	2	0.5	0.5	100
V. de la Plaza	2	3	2	1	1.5	0.5	33.33
Irigoyen (1°)	6	19	4	15	3.16	2.5	78.94
Alvear	6	12	4	8	2	1.33	66.66
Irigoyen (2°)	2	2	-	2	1	1	100
Justo	6	6	2	4	1	0.66	66.66
Ortiz	4	4	1	3	1	0.75	75
Castillo	1	3	-	3	3	3	100
Perón (1°)	6	10	3	7	1.66	1.16	70



Perón (2°)	3	5	1	4	1.66	1.33	80
Frondizi	4	9	3	6	2.25	1.5	66.66
Illia	3	1	1	-	0.33	-	-
Perón (3°)	1	2	2	-	2	-	-
M.E.M.P.	2	4	1	3	2	1.5	75
Menem (1°)	6	7	1	6	1.16	1	85.71
De la Rúa	2	1	1	-	0.5	-	-
		143	52	91			

(\*) La distribución de los años de gobierno para cada presidente se ha hecho en forma aproximativa a la unidad de tiempo.

Fuente: Elaboración propia según las fuentes consignadas en el cuadro II.

Como se observa, en el "ranking" de administraciones presidenciales del cuadro V, 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 decreto<sup>32</sup> más elevado. También las presidencias donde no se dictó ningún decreto de intervención federal.

---

<sup>32</sup>Cabe 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 V. 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 VI. 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 VI 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”.

## **INTERVENCIÓN FEDERAL Y PARTIDOS POLÍTICOS**

El siguiente cuadro vincula la intervención federal con los dos principales partidos que –en situaciones más o menos competitivas- predominaron en el escenario político del siglo XX: el radicalismo y el peronismo.

**CUADRO VII Radicalismo, peronismo e intervención federal.**

<b>Partidos</b>	<b>Nº Intervenciones</b>	<b>Por Ley</b>	<b>Por decreto</b>	<b>Intervención por años de gobierno</b>	<b>Decretos de Intervención por años de gobierno</b>	<b>% por decreto</b>
Radicalismo	34	9	25	1,36	1	73,52
Peronismo	28	8	20	1,27	0,90	71,42

Fuente: Elaboración propia.

Entre el radicalismo y el peronismo y la utilización de la intervención encontramos más semejanzas que diferencias. Ambos muestran una recurrencia bastante similar al “remedio federal”, aunque, como se verá más adelante, con distintos usos políticos. El porcentaje de decretos de intervención por años de gobierno, en promedio, también es bastante similar en ambos partidos. La diferencia es también poco significativa si consideramos la cifra del porcentaje de intervenciones por decreto. Pero, en realidad, es el desempeño de Yrigoyen el que eleva las cifras dentro del radicalismo. En el peronismo, por el contrario, los números se reparten en forma más equilibrada en todas las presidencias (salvo la segunda de Menem). *Los datos, en consideración combinada con las características históricas de los partidos y sus líderes, permiten interpretar que Yrigoyen tuvo una concepción especial de la intervención federal y su uso. Lo suyo no fue la utilización indiscriminada del decreto como estilo de gobierno y con la intención de avanzar sobre las competencias del Congreso, pues no fue un mandatario que se haya caracterizado justamente por la iniciativa legislativa durante sus mandatos*<sup>33</sup>. *Por el contrario, las cifras del uso del decreto en el peronismo se vincularían con un tipo de gestión y “estilo” más ejecutivista y con recurrencia más asidua al decreto con el intento de cruzar los campos de competencia hacia el terreno del Legislativo.*

## **EL GOBIERNO DIVIDIDO**

Una probable explicación institucional sobre el uso del decreto podría ser una situación de gobierno dividido<sup>34</sup>, esto es cuando el presidente no controla al Congreso (una Cámara o ambas estarían en manos de un partido distinto al del presidente). En otros términos, la hipótesis sería que frente a gobiernos divididos sería más probable el recurso del decreto, por el contrario, ante gobiernos

---

<sup>33</sup> Yrigoyen tuvo una relación conflictiva con el Congreso durante sus mandatos. No concurría a la apertura de las sesiones legislativas y era reacio al control institucional del Legislativo. Cabe recordar que allí se alojaba la oposición conservadora al gobierno del caudillo radical.

<sup>34</sup> Ver N. Guillermo Molinelli, “Sobre ‘Gobierno unificado/dividido’ en América Latina”, en Revista Argentina de Ciencia Política, nº 2 (1998), pág. 129-157.

unificados sería más probable la intervención dictada a través de ley del Congreso. La sospecha no obtiene una convincente confirmación. Si bien es cierto que en los gobiernos de Yrigoyen, con gobierno dividido, se recurrió al decreto en forma casi regular; en los mandatos de Perón –aunque en menor proporción- también el Ejecutivo hizo uso de tal expediente. Quizá podrían plantearse hipótesis menos contundentes o más suaves: *ante gobiernos divididos es más probable mayor asiduidad del recurso del decreto, pero ante gobiernos unificados se recurre tanto al decreto como a la ley. En el primer caso, el decreto es la vía única para sortear un Congreso no controlado por el presidente, en el segundo, las razones pueden ser variadas, entre otras, la existencia de un Congreso más complaciente, el resentimiento de la disciplina partidaria, o la dificultad de negociar con los gobernadores –que pueden ser o no ser del partido del presidente- de los cuales suelen depender los legisladores.*

## **LOS TEXTOS DE LOS DECRETOS**

Los textos de los decretos merecerían un análisis específico –que no puede realizarse aquí, sino muy someramente- , caben al menos señalar algunas generalidades y ciertas curiosidades. En primer lugar, se advierte que la justificación del decreto en el requerimiento del gobierno local por una parte y, la justificación del dictado del decreto haciendo mención del receso del Congreso se van perdiendo a medida que se avanza en el tiempo. Asimismo, hasta 1910 los decretos de intervención, formalmente, expresaban la finalidad de "garantizar" el funcionamiento institucional, centrándose en el Legislativo o el Ejecutivo local. Con posterioridad a tal fecha numerosísimos decretos tuvieron la finalidad de "reorganizar" algunos o todos los poderes provinciales. Se advierte también diferencias de estilo y contenido según los mandatarios, por ejemplo, de Alvear a Castillo predomina la fórmula que menciona los arts. 5 y 6 de la constitución.

En cuanto a la fecha en que fueron dictados y su vinculación con el período ordinario de sesiones, llama la atención la cantidad de decretos que se dictaron en el mes de abril, o sea, con proximidad a la apertura de las sesiones legislativas ordinarias, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de 1853/60. *En Yrigoyen se*

*nota la recurrencia a este trámite, en el 35% de sus decretos, la actitud denota la intención de no someter la medida a la gestión del Legislativo.* En realidad, otros decretos dictados en otros meses del año tuvieron similar propósito. Por ejemplo, el presidente Frondizi decretó la intervención a la provincia de Salta el 21 de noviembre de 1961. En sus considerandos la justificación procesal de la medida fue la imposibilidad del tratamiento del proyecto enviado por el Ejecutivo y el vencimiento el día anterior de las sesiones extraordinarias. Pero el día siguiente (22 de noviembre) convocaba a sesiones extraordinarias hasta el 20 de diciembre de tal año.

Algunos decretos se distinguieron del resto por aunar dos aspectos relevantes: el número de provincias implicadas y los efectos de la medida. Así, por ejemplo, dos decretos dictados por Perón englobaron, cada uno, a tres provincias a fin de reorganizar todos los poderes provinciales. Las peculiaridades no se agotan aquí. *Yrigoyen dictó dos decretos justificados en la necesidad de "estudiar" el conflicto suscitado entre poderes públicos provinciales.* En cuanto a decretos presidenciales que intervinieron el poder judicial provincial, la medida apareció vinculada con la intervención a todos los poderes provinciales (Yrigoyen, Alvear, M.E. Martínez de Perón). Perón, en su primera y segunda presidencia, dictó también decretos de intervención sólo y específicamente con relación a poderes judiciales locales.

## **LAS LLAVES DEL CONGRESO EN MANOS DE LA PRESIDENCIA**

Las reuniones de las Cámaras se realizan en sus diferentes sesiones, durante el período legislativo. La Constitución de 1853/60 distinguía entre sesiones ordinarias, extraordinarias y de prórroga. Normativamente existieron ciertas ambigüedades. Con las sesiones ordinarias no había duda, según el art. 55: "Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1 de mayo hasta el 30 de septiembre". En relación con la prórroga de las ordinarias y el llamado a extraordinarias<sup>35</sup>, el mismo artículo expresaba con cierta indefinición: "Pueden

---

<sup>35</sup> Sobre este tema debe verse el interesante trabajo de Juan A.S. Massini, "En torno a las sesiones extraordinarias y de prórroga del Congreso de la Nación", en Revista de Derecho Parlamentario,

también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación, o prorrogadas sus sesiones". Mas clara y terminante era la disposición complementaria del art. 86 (atribuciones del Poder Ejecutivo), inc. 12: "Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera". ¿Podía el Congreso prorrogar por sí mismo las sesiones ordinarias? ¿Podía el Legislativo, además del Ejecutivo, convocar a sesiones extraordinarias? El tema fue profusamente discutido por los especialistas y se brindaron diferentes opiniones. Ha sido interpretación predominante que, en las sesiones extraordinarias, el Congreso es convocado por el Ejecutivo y aquel debe limitarse a tratar los puntos por los cuales es convocado. En cambio, la interpretación sobre las sesiones de prórroga, si bien no fue unánime, un amplio sector de especialistas señalaba la facultad del Congreso -compartida con el Ejecutivo- y su capacidad plena en este período. La reforma de 1949 dejó claramente en manos del presidente la facultad de prorrogar las sesiones ordinarias y la convocatoria de las extraordinarias. En cambio, la reforma militar de 1972 permitió la convocatoria del Congreso a los diferentes tipos de sesiones. En la concreta práctica institucional se interpretó que la convocatoria a estos tipos de sesiones correspondía al presidente. Entre 1854 y 1903 predominaron casi totalmente las sesiones de prórroga, en cambio de 1905 en adelante las sesiones extraordinarias<sup>36</sup>. *Con este instrumento el Ejecutivo podía manejar la agenda del Legislativo y, lo que es más grave, en su poder quedaban las llaves del Congreso, la decisión sobre la permanencia del receso de las Cámaras y, en consecuencia, la vía expedita para el ejercicio de los poderes extraordinarios, como la intervención federal y estado de sitio.*

Algunas presidencias hicieron uso y abuso del decretismo en el período de receso del Congreso, como puede verse en algunos ejemplos que se brindan a continuación. En realidad, también se dictaron decretos en época de receso, pero encontrándose en Congreso en sesiones de prórroga o extraordinarias. En la primera presidencia de Yrigoyen, de las 19 intervenciones –como se mencionó- 15 fueron por decretos; 4 se dictaron en el mes de abril, 4 en el mes de noviembre y 6

---

Número 1 (1987), pág. 13-48.

<sup>36</sup> Ver N. Guillermo Molinelli, Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1991, pág. 110.



en el mes de diciembre. Una intervención se dictó el 8 de mayo de 1919, una semana antes de la apertura de las sesiones ordinarias. En la segunda presidencia de Yrigoyen, los dos decretos de intervención se dictaron en el mes de abril. En el gobierno de Justo, dos intervenciones se dictaron estando el Congreso en sesiones extraordinarias (decreto de intervención de la provincia de Buenos Aires, del 7 de febrero de 1935; y decreto de intervención a la misma provincia del 14 de marzo de 1935). En la primera presidencia de Perón, se dictaron 10 intervenciones a provincias, 7 fueron mediante el dictado de 5 decretos. Y, en cuanto a sus fechas, 1 se dictó en enero, 1 en febrero, 1 en marzo, 1 en noviembre, y 1 en el mes de junio estando el Congreso en sesiones ordinarias y ratificándolo mediante ley posterior.

La reforma de 1994 extendió el período de sesiones. De acuerdo al artículo 63: "Ambas Cámaras se reunirán por si mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones".

## **PRESIDENCIALISMO CONSTITUYENTE, CONGRESO E INTERVENCIÓN: LA REGLAMENTACIÓN DEL INSTITUTO**

Cabe preguntarse si el Congreso aceptó amablemente este ejercicio desmedido de la intervención a las provincias por parte del gobierno federal. Como se ha visto, el período de la Organización Nacional -más allá de sus causas- muestra un elevadísimo número de intervenciones por decreto. En este período -como en otros- el hecho no fue siempre recibido en forma pasiva por la Legislatura.

Un caso especial merece ser destacado. En 1869 se sancionó por las Cámaras la ley 318 que reglamentaba el instituto, estableciendo la necesidad de ley especial. El Ejecutivo sólo podía dictar la medida durante el receso del Congreso y a petición de las autoridades provinciales, pero ésta debía ser aprobada por las Cámaras dentro de los diez días siguientes al inicio de las sesiones. La ley fue vetada por el

presidente Sarmiento y el veto no pudo ser superado en el Senado de la Nación<sup>37</sup>. Esta ley tenía como antecedente el proyecto de los diputados Quintana, Cáceres y Castellanos, que tuvo entrada en la sesión del día 21 de julio de 1869.

La extensa fundamentación del proyecto de ley que hizo Quintana en la Cámara de Diputados, fue por demás interesante. No sólo existió una justificación de la ley, sino también se intentó perfilar un molde de relaciones institucionales que recuerdan un esquema más parlamentarista que presidencialista. Afirmó Quintana que: "El mismo Stuart-Mill...viene en apoyo del artículo en discusión...El verdadero oficio de una Asamblea representativa, dice Mr. Mill, no es gobernar -es radicalmente impropia para él- sino vigilar y fiscalizar el gobierno; poner en claro todos sus actos; exigir la exposición y justificación de ellos, cuando parecen contestables; censurarlos, si son condenables; arrojar de sus empleos a los hombres que componen el gobierno, si abusan de su encargo o si lo desempeñan de un modo contrario a la voluntad expresa de la Nación y nombrar sus sucesores, sea expresa, sea virtualmente"<sup>38</sup>.

Perfiló un Legislativo más alejado del gobierno compartido por la ley en una matriz básica de división de poderes, e insinuó un órgano más cercano al control político y la censura del gobierno alojado en el Ejecutivo.

La Cámara debía expedirse entre el proyecto de la Comisión de Negocios Constitucionales -basado en el proyecto de los tres diputados mencionados-, o el enviado por el Ejecutivo que le otorgaba a éste amplias facultades para intervenir. Quintana se refirió a las opciones que debía tomar la Cámara en estos términos: "Dejar las cosas en su estado actual, a pesar de las declaraciones oficiales acerca de la peligrosa facultad de intervenir, sería abdicar las prerrogativas del Congreso exponiendo seriamente la paz pública que debemos empeñarnos en salvar a toda costa...Salir de esta situación por medio del proyecto de la Comisión no es debilitar al P.E., sino dejarlo tal cual es por la constitución -demasiado fuerte para posternarse ante la anarquía: demasiado débil para fundar el despotismo-"<sup>39</sup>.

Según el legislador el proyecto de la Comisión era esencial para "guardar el

---

<sup>37</sup>Ver Carlos M. Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, tomo III, pág. 90.

<sup>38</sup>Manuel Quintana y Nicasio Oroño, Discursos parlamentarios sobre el derecho de intervención, Bs. As., s/f, pág. 94.

<sup>39</sup>Ibidem, pág. 99.

equilibrio de poderes, salvando el porvenir de las libertades públicas". En relación al proyecto del Ejecutivo expresó que: "Aceptar nosotros el proyecto del P.E...sería echar los cimientos del despotismo y de un despotismo peor aún que el personal de los caudillos, porque sería el despotismo legal de una doctrina liberticida"<sup>40</sup>.

La fundamentación del diputado no arrojaba dudas en un aspecto esencial: la decisión última de la intervención debía tenerla siempre -aún en casos de receso, confirmando o no a posteriori- el Congreso de la Nación.

Los términos en que se expidió Sarmiento<sup>41</sup> en su veto fueron concluyentes: "El proyecto sobre intervenciones locales, que el Congreso ha sancionado, echa por tierra aquellos principios fundamentales de nuestra organización política y hace del P.E. un mero agente del Poder Legislativo...*Si uno de los Poderes Públicos comete error en el ejercicio de sus funciones, el error no puede remediarse... y no hay ninguno de ellos cuyo criterio sea superior al de los demás...*Cada uno de los Poderes Públicos tiene por la Constitución, *un fallo inapelable sobre ciertas materias...*Estos es la Constitución y para que se vea que no hay deformidad en esto, como se pretende, basta esta simple cuestión; cuando un Poder Público declarase que había error en los procedimientos del otro ¿por qué sería la verdad esta declaración?, ¿por qué no habría otro Poder que revisase esta declaración y otro la de éste y así hasta lo infinito?"<sup>42</sup>.

Sarmiento realizó una descripción de lo que entendió era el sistema institucional. El diseño que enfatizó era la separación de poderes, a tal punto que afirmó que cada uno de ellos es prácticamente *soberano en sus decisiones* y hasta en sus *errores*. Se desprende también del texto la supremacía absoluta del presidente en la administración del país. Muy agudamente el presidente señalaba que el proyecto se contradecía con el esquema de formación de leyes que prescribía el texto constitucional y podía iniciarse una espiral de recíprocos vetos<sup>43</sup>. Si el Ejecutivo

---

<sup>40</sup>Ibidem, pág. 100 y 101.

<sup>41</sup>Anteriores opiniones de Sarmiento sobre la intervención federal en la Constitución pueden verse en sus Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina, Bs. As., Talleres Rosso, 1929, pág. 249-254.

<sup>42</sup>Intervención Federal en las Provincias. Proyecto de Ley Orgánica. Antecedentes nacionales y extranjeros, Bs. As., Ministerio del Interior, 1933, pág. 183 y 184.

<sup>43</sup>Ibidem, pág. 184.

poseía un plazo de diez días para vetar las leyes del Legislativo, por la nueva ley, sería el legislativo quien dentro de los días días podría observar la decisión del Ejecutivo. Luego, a su vez el Ejecutivo podría vetar la decisión de las Cámaras. Pero la justificación más general y contundente la realizó el primer mandatario del siguiente modo: "El Presidente, que la mayoría del pueblo argentino ha elegido...no puede estar sujeto al vejamen de un juicio que sin formas le prepara. Representa al pueblo argentino ante las naciones, y la Constitución le llama el Jefe Supremo del Estado; y mal se avienen con esa irrisoria supremacía, las palabras del proyecto que lo constituyen en delegado o emisario de una mayoría accidental de un Congreso"<sup>44</sup>.

Sarmiento destacó así el lugar preponderante que ocupaba el presidente en el sistema institucional, y defendió las prerrogativas de un presidencialismo autónomo, desechando que su poder pudiera provenir de "delegaciones" del Parlamento.

Otras legislaturas intentaron también poner remedio al poder abusivo del Ejecutivo en materia de intervenciones. A lo largo de los años se presentaron un gran número de proyectos de ley que contemplaban la reglamentación del mecanismo. Ninguno de ellos tuvo éxito<sup>45</sup>.

## **LA INTERVENCIÓN FEDERAL Y SUS USOS POLÍTICOS**

El análisis de tipo cuantitativo debe ser complementado con una visión cualitativa de las diferentes intenciones u objetivos que persiguieron las intervenciones en cada momento. Existieron determinados fines en relación a la medida según los períodos históricos, los intereses o concepciones de los gobernantes y los casos específicos<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup>Ibídem, pág. 185.

<sup>45</sup>Especialmente establecían la prohibición por parte del interventor de sustituir a las autoridades provinciales. Pueden mencionarse los proyectos de los siguientes legisladores: senador José V. Saravia (1859); diputados Araoz y Filemón Posse (1860); diputado Fenelón Zuviría (1862); diputado Ruiz Moreno (1863), senador Tadeo Rojo (1864); proyecto de la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado (1868); diputado Adolfo Moutier (1894); diputado Mariano de Vedia (1907); diputado Julio A. Costa (1916); diputado Rodolfo Moreno (1919); diputado J. A. González Calderón (1922); senador Aldo Cantoni (1925); senador José N. Matienzo (1932); Adrián Escobar (1932). Ver Juan Vicente Sola, La intervención federal en la Argentina, pág. 229 y 230.

<sup>46</sup>Una visión panorámica sobre la práctica de las intervenciones federales en relación al período aquí

Ya se ha dicho como en el período 1854-1880 la intervención estaba asociada al combate armado por la guerra entre Buenos Aires y las provincias. Momento en que se intentaba imponer un orden político. Como afirma Botana, la intervención "cubría con un manto jurídico la marcha de los ejércitos que buscaban imponer, desde posiciones antagónicas, su concepción del orden y de la integridad territorial...fue uno de los tantos instrumentos que justificaron la voluntad de constituir una unidad política"<sup>47</sup>. El mismo autor señala la diferencia que tuvo la institución en el período 1880-1916. La medida perseguía ahora el control político de la oposición, volcando el poder central en favor de las autoridades constituídas o bien a las oposiciones emergentes". Señala Botana: "asentada sobre el poder político nacional, la intervención federal obrará con más parsimonia y seguirá los dictados de gobiernos que buscaban controlar las oposiciones emergentes dentro y fuera del régimen institucional. Por un lado la lucha para fundar una unidad política; por el otro, la tarea más rutinaria para conservar un régimen"<sup>48</sup>. En su análisis, distingue entre la intervención por requerimiento de los poderes provinciales y la realizada por oficio del gobierno federal. En el primer caso, el poder nacional en la mayoría de las intervenciones apoyó a las autoridades constituídas; en el segundo se invirtió el comportamiento y se prestó apoyo, directo o indirecto a los sectores opositores<sup>49</sup>. *De lo último apuntado se desprendería cierta vinculación entre la intervención de oficio y el apoyo a grupos opositores, al menos en un tramo de la historia.*

Como señala Sola, durante este período las intervenciones se redactan en textos muy esquemáticos y simples, mediante ley, y las facultades de los interventores son amplias pudiendo incluso asumir el gobierno, pero por un tiempo de corta duración<sup>50</sup>. *A partir de Juárez Celman las intervenciones articularán las situaciones provinciales con la política nacional, que comenzaba a debatirse como un conflicto de fondo entre el Partido Autonomista y la Unión Cívica Radical.* Bajo el gobierno de Luis Sáenz Peña se produce el primer caso de intervención directa, sin mención de la requisición provincial ni de la forma republicana de gobierno. También durante

---

tratado puede verse en el importante estudio de Juan Vicente Solá, Intervención Federal en las Provincias, Bs. As., Abeledo Perrot, 1982.

<sup>47</sup> Natalio Botana, El Orden Conservador, Bs. As., Hyspamérica, 1986, pág. 127.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pág. 127.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pág. 133.

<sup>50</sup> Juan Vicente Sola, pág. 143.

esta administración se interviene por primera vez un Poder Judicial provincial<sup>51</sup>.

Entre 1916 y 1976 cabe referir algunas experiencias puntuales que presentan interés para este análisis. El período de Yrigoyen es el más activo en materia de intervención. La concepción del presidente fue que así como el poder nacional se había legitimado a través del voto masivo, los estados provinciales debían seguir la misma suerte, pero a través de la acción del Ejecutivo nacional. La "reparación política" estaba en el centro de esta concepción que tenía en miras acabar con los residuos provinciales del "régimen"<sup>52</sup>. Los vestigios de la República Liberal-Conservadora debían ser extirpados desde la legitimidad plebiscitada que adquiriría el nuevo gobierno radical. Es ilustrativo el texto del decreto de intervención a la Provincia de Buenos Aires en abril de 1917: "El pueblo de la República al plebiscitar su actual gobierno legítimo, ha opuesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales. Que en tal virtud el Poder Ejecutivo no debe apartarse del concepto fundamental que informado la razón de su representación pública, sino antes bien, realizar como el primero y más decisivo de sus postulados, la obra de la reparación política que alcanzada en el orden nacional debe imponerse en los estados federales, desde que el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro de la unidad nacional, y desde que todos los ciudadanos de la República tienen los mismos derechos y prerrogativas. Nada más justamente señalado entonces, que el ejercicio de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo de la Nación para asegurar el cumplimiento en los Estados de la misma solución, en unidad armónica y solidaridad absoluta"<sup>53</sup>.

En un cruce de notas entre el Ejecutivo Nacional y el gobernador de Buenos Aires, Marcelino Ugarte, aparecen otros componentes del pensamiento de Yrigoyen. Dice el presidente que: "Las autonomías provinciales son de los pueblos y para los pueblos, y no para los gobiernos. Estos pueden ser o no ser representantes

---

<sup>51</sup> Ibídem, pág. 149.

<sup>52</sup> Arturo Capdevila señala: "La única perspectiva que se abre para sus ojos de moralista, es la de una gran evolución, que estima realizable dentro de los recursos constitucionales. Es por eso por lo que deberá excogitar la forma de conciliar su destino 'reparador', con la vigencia de los textos fundamentales. La fórmula no será otra que la intervención federal por decreto a las provincias, para que el pueblo libremente designe sus legítimos gobernantes". Ver "Primera Presidencia de Yrigoyen", Historia Argentina Contemporánea 1862-1930, Vol. I, pág. 251.

<sup>53</sup> Decreto del 24 de abril de 1917, suscripto por el Presidente Yrigoyen y su gabinete.

legítimos de ese derecho, y por consiguiente su invocación tiene que ser sometida al análisis de la verdad institucional, porque bien podría resultar esa autonomía un nuevo instrumento para afianzar aún más, ciertas situaciones arraigadas en la opresión o en el fraude"<sup>54</sup>.

El caudillo en el primer texto transcrito recalca dos hechos institucionales de importancia. Por un lado, la *indivisibilidad de la soberanía* y, por el otro - implícitamente-, *el depósito de esa soberanía en el cuerpo Ejecutivo Nacional*. Tales concepciones poco se compadecían con un régimen federal. En relación al segundo texto cabe aclarar que se ha sostenido que Yrigoyen tenía dos caminos para contrarrestar el poder del viejo régimen en los organismos nacionales -Congreso- y provinciales. Uno de ellos era decretar la caducidad inmediata de los mandatos; el otro, ir promoviendo de a poco la renovación de las autoridades ilegítimas.

Se ha dicho que Yrigoyen escogió la segunda vía a través de las intervenciones federales. En este sentido se ha valorado la actitud del mandatario como la liberación del pueblo de las provincias de los gobiernos fraudulentos y la renovación de las estructuras políticas<sup>55</sup>. *Pero la oposición interpretó la actitud de Yrigoyen como una suerte de poder despótico, ya que la mayoría de las intervenciones no pasaron por el Congreso. Asimismo, como señala Etchepareborda, no pocas intervenciones fueron por un período extenso de tiempo, la intervención a San Luis duró casi siete años y otras siete provincias fueron intervenidas por más de año y medio. Además se le criticó el hecho de que el reemplazo de los gobiernos del "régimen" terminara en manos de seguidores de "la causa"(del radicalismo). Diez intervenciones en la primera presidencia afectaron a gobiernos de origen conservador, y de la regularización institucional surgieron ocho gobiernos radicales y dos conservadores. Las otras intervenciones se practicaron en provincias "radicales", por conflictos internos<sup>56</sup>.* El reconocer la existencia de gobiernos provinciales de ilegítimo origen, no empaña el hecho de que Yrigoyen se convirtió en una suerte de Juez Supremo de las situaciones provinciales fundamentado en

---

<sup>54</sup>Citado en Félix Luna, *Yrigoyen*, Bs. As., Hyspamérica, 1986, pág. 205.

<sup>55</sup>Por ejemplo Félix Luna en el trabajo anteriormente citado, pág. 204-209.

<sup>56</sup> Ver Roberto Etchepareborda, *Yrigoyen/1*, Bs. As. Centro Editor de América Latina, 1983, pág. 118-119.

un pensamiento institucional que implicaba *el predominio de la soberanía de la Nación sobre las provincias*, y *la autoridad del presidente sobre el resto de las autoridades constituídas*<sup>57</sup>. En cuanto a la segunda presidencia de Yrigoyen, se ha señalado que el objetivo de las intervenciones federales era controlar al Senado (y las provincias opositoras)<sup>58</sup>.

Durante el período de la restauración conservadora la intervención funcionó unas veces como mecanismo de "control político" de la oposición (Justo), y en otros casos (Ortiz) tuvo por finalidad la mejora del funcionamiento de las instituciones. Durante el gobierno de Justo, de las seis intervenciones cuatro fueron por decreto y algunas de ellas persiguieron un fin político ostensible contra la oposición<sup>59</sup>. Mediante el decreto del 22 de febrero de 1934 se interviene San Juan, donde Federico Cantoni soportó una sedición y fue herido, pero no fue repuesto en el cargo. La intervención a la provincia de Buenos Aires, a principios de 1935, preparó el camino para la llegada de Manuel Fresco a la gobernación provincial. La intervención de Santa Fe, el 3 de octubre de 1935, fue aún más estridente. Desalojó del poder al gobernador Luciano Molinas del partido Demócrata Progresista y allanó también el camino para futuras "maniobras" electorales.

Con Ortiz la intervención federal fue utilizada con una finalidad muy diferente sino opuesta y merecen referirse dos decretos<sup>60</sup>. A pesar del origen fraudulento de su ascenso al poder, este mandatario intentó purificar los vicios electorales reiniciados luego de la ruptura institucional de 1930. El 19 de febrero de 1940, el Presidente decidió la intervención de la provincia de Catamarca ante las irregularidades

---

<sup>57</sup>Las diferencias entre Yrigoyen y Leandro N. Alem en estos aspectos fueron notables. Alem fue un crítico severo de la dominación centralista y del Ejecutivo fuerte.

<sup>58</sup>Señala David Rock: "...la necesidad más apremiante era en 1929 controlar el Senado, vale decir, controlar las provincias, y el único medio para ello era dislocar a los partidos opositores mediante intervenciones federales. A partir de ellas se podría crear gobierno de clientela que, en aquellas regiones en que hubiera elecciones senatoriales inminentes, enviarían dóciles representantes al Senado nacional. En 1928 y 1929 el gobierno se hizo cargo por decreto de las provincias de San Juan, Mendoza, Corrientes y Santa Fe.", en David Rock, El radicalismo argentino, 1890-1930, Bs. As., Amorrortu, 1977, pág. 248.

<sup>59</sup>Ver D. Cantón, J. L. Moreno y A. Ciria, La Democracia Constitucional y su crisis, Bs. As., Hyspamérica, 1986. pág. 165 y 166; y Horacio Sanguinetti, La democracia ficta, Bs. As., La Bastilla, 1988, pág. 96-100.

<sup>60</sup>Puede verse aquí Alberto Ciria, Partidos y Poder en la Argentina Moderna (1930-1946), Bs. As. La Flor, 1975, pág. 90 y 91.



electorales cometidas en relación a los comicios practicados el 3 de diciembre de 1939, y entre los considerandos del decreto puede leerse: "Que la salud política y moral del país exige reprimir los atentados al régimen democrático...es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio, que sirve de base a la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución nacional, y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla"<sup>61</sup>.

De mayor trascendencia fue la intervención, por similares motivos, a Buenos Aires, el estado más grande e importante de la Federación, controlado por el gobernador Manuel Fresco. La medida atacaba de lleno a las fuerzas conservadoras. Decía el decreto en una de sus partes: "Que el Poder Ejecutivo no es insensible a las lesiones que toda intervención infiere al principio federalista, pero se siente inducido por el supremo interés nacional a imponer una decisión que reclama la opinión del país...Que para garantizar la libertad del sufragio y la sinceridad del voto es esencial el mantenimiento de su carácter secreto, excluyente de toda coerción moral y toda influencia perniciosa sobre el ánimo del elector en el momento de votar, y es evidente entonces que dentro de nuestro régimen democrático de gobierno, la violación de ese principio -cuando reviste caracteres de uniformidad en su ejecución- implica falsear una manifestación fundamental del ejercicio de la soberanía"<sup>62</sup>.

La intervención federal fue utilizada aquí por el presidente Ortiz como un instrumento de purificación del régimen político, tratando de orientarlo hacia una vivencia democrática real. Las diferencias con la concepción de Yrigoyen fueron claras. Se intervinieron provincias donde el fraude electoral había sido escandaloso, pero no se alteraban situaciones provinciales ya establecidas. Tampoco se efectuaban apreciaciones sobre la soberanía en la órbita provincial o nacional que implicaran una nueva lectura de las instituciones.

El peronismo también utilizó el mecanismo de la intervención para desembarazarse de un gobierno provincial distinto al partido del presidente. Fue así que se intervino Corrientes, única provincia con gobierno opositor en el

---

<sup>61</sup>Decreto 55703 del 19 de febrero de 1940, suscripto por el Presidente Ortiz y su gabinete.

<sup>62</sup>Decreto 57070 del 7 de marzo de 1940, suscripto por el Presidente Ortiz y su gabinete.

período 1946-1951<sup>63</sup>. Pero durante el régimen peronista se desarrolló también un nuevo tipo de intervención. Si lo usual había sido derrocar a un gobierno opositor o favorecer electoralmente a los cuadros oficialistas, ahora se inauguraba una intervención que tendía a la *concentración del poder* y la *unificación partidaria*, con el fin de eliminar las disidencias en el partido del presidente. Tales fueron las intervenciones de: Catamarca mediante la ley 12.829, Córdoba por decreto del 13 de junio de 1947 y las intervenciones a Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero por decreto del 28 de enero de 1948<sup>64</sup>.

Cabe destacar además, que con motivo del debate en Diputados sobre la intervención a la provincia de Córdoba en 1947, el ministro del Interior Angel Borlenghi sostuvo que "estando el Congreso en funcionamiento el Presidente puede intervenir"<sup>65</sup>. El influyente diputado peronista Oscar Albrieu sostuvo la insólita interpretación de que la Constitución lo permitía en tanto que no lo prohibía expresamente.

También puede decirse que la intervención encontraba como fundamento complementario los desvíos en relación a los objetivos revolucionarios. El texto del decreto de intervención a las Provincias de Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, decía que: "El desorden reinante le impone el penoso e inexcusable deber de ocurrir con el amparo federal para recuperar el tiempo tan irreparablemente perdido y encauzar los negocios públicos hacia la consecución de los patrióticos objetivos que señaló la Revolución e imponen las circunstancias"<sup>66</sup>.

Debe por último recalcarse un tipo peculiar de intervención, aquella dirigida a "recomponer el Poder Judicial". En general las situaciones provinciales producto del

---

<sup>63</sup> Ver Ricardo Del Barco, "Del gobierno militar al gobierno peronista", en 1943-1982 Historia política Argentina, Bs. As., Ed. de Belgrano, 1983, pág. 28.

<sup>64</sup> Ver Pedro Santos Martínez, La Nueva Argentina, Bs. As., Astrea, 1988, pág. 52-56 y Juan V. Solá, La intervención federal en la Argentina, pág. 194-205.

<sup>65</sup> Sola transcribe parte de la interesante discusión en la Cámara entre el ministro Borlenghi, y los diputados Ravignani, Baulina, Lencinas y Albrieu. Ver La intervención federal en la Argentina, pág. 203 y 204.

<sup>66</sup> Decreto del 28 de enero de 1948, suscripto por el Presidente Perón y su ministro del Interior Angel Borlenghi.

voto ciudadano estaban en manos del partido en el gobierno nacional, pero el Poder Judicial era el órgano de los estados provinciales que podían ofrecer una resistencia mayor basada en su relativa autonomía del poder electoral. El 7 de marzo de 1951 se intervino Salta al sólo efecto de "reorganizar totalmente su Poder Judicial". A los mismos fines la ley 14.127 declaraba la intervención de la provincia de Buenos Aires. Por decreto del 12 de noviembre de 1954 para "reorganizar totalmente su Poder Judicial", se intervenía Córdoba. El decreto de intervención a Salta expresaba como una de sus causales: "Predominio manifiesto en la doctrina jurídica que sirve de fundamento a los fallos y resoluciones judiciales de ideas y tendencias inconciliables con los postulados esenciales de la Constitución Justicialista de 1949...Que la tendencia ideológica, económica y social que inspira gran parte de los pronunciamientos dictados por la justicia salteña, se encuentra también reñida substancialmente con los principios incorporados a la nueva Constitución del país"<sup>67</sup>.

En el decreto por el cual se intervino la provincia de Córdoba podía leerse que: "La inobservancia que se advierte en muchas decisiones de esos tribunales, de los principios de la doctrina justicialista, incorporados a la nueva Constitución...implica desviarse del orden jurídico del país, al que las provincias deben necesariamente someterse en todos y cada uno de sus poderes bajo pena de ser necesaria la intervención federal como remedio extremo"<sup>68</sup>.

La intervención federal aquí parece jugar un papel complementario de control político. En el juego de subordinación institucional faltaba atar a los poderes judiciales provinciales. El nuevo texto constitucional de 1949 -y la ideología del partido- jugaba un rol importante para cerrar el círculo de control institucional<sup>69</sup>.

Durante la gestión del presidente Frondizi merece destacarse un tipo de intervención federal *preventiva*. El presidente cumpliendo los acuerdos realizados

---

<sup>67</sup>Decreto del 7 de marzo de 1951, suscripto por el Presidente Perón y su ministro del Interior Angel Borlenghi.

<sup>68</sup>Decreto del 12 de noviembre de 1954, suscripto por el Presidente Perón y su ministro del Interior Angel Borlenghi.

<sup>69</sup> Sobre el régimen peronista y la Constitución de 1949 puede verse Mario D. Serrafiero, Modelos constitucionales y momentos institucionales, Bs. As., CEAL, 1993.

oportunamente con el peronismo -el cual apoyó su candidatura-, permitió su concurrencia electoral en el acto de elección de gobernadores de provincia. El problema se suscitó con los mandos militares cuando los resultados dieron el triunfo a los hasta entonces proscritos. Frondizi, presionado por las fuerzas militares, dictó en marzo de 1962, un decreto de intervención a las provincias de Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán. El decreto expresaba en algunos de sus párrafos:"Que la culminación del plan de legalidad, paz y libertad del Gobierno fue la convocatoria a las elecciones que acaban de realizarse, respecto a las cuales consideró que estaban dadas las condiciones para que, democrática y lícitamente, se expresara, sin restricciones parciales la voluntad del pueblo...Que infortunadamente esas esperanzas se han frustrado, por acción de los que aparecían como beneficiarios inmediatos del levantamiento de lo que se ha dado en llamar las "proscripciones", quienes ya durante las últimas etapas de la campaña electoral atemorizaron a la población con recursos de propaganda que evocan un período luctuoso para las libertades públicas y entraron en connivencia con notorios grupos comunistas...Que lo que antes fue sólo un síntoma de renacimiento de un clima de subversión...se ha convertido, a pocas horas de cerrado el comicio, en la trágica certeza de que el país se encuentra ante la probada iniciación de un proceso de crisis institucional"<sup>70</sup>.

Este tipo de intervención más que mostrar el poder del Ejecutivo, ilustra la debilidad de un presidente cercado por el poder militar. El decreto de intervención no evitó, como suponía su texto, la crisis institucional<sup>71</sup>.

En relación a las intervenciones que se practicaron durante el retorno peronista (1973-1976), cabe destacar que en gran parte obedecieron al cambio ideológico y de elencos políticos, que comenzó a producirse luego de que Perón accediera al poder, tras la breve gestión presidencial de Héctor J. Cámpora. Fueron intervenidas las provincias que eran gobernadas por los elementos más radicalizados o

---

<sup>70</sup>Decreto del 19 de marzo de 1962, suscripto por el Presidente Frondizi y su ministro Villar. En el decreto se alude al peronismo y expresamente se cita al comunismo, dos fuerzas y concepciones inadmisibles para las Fuerzas Armadas.

<sup>71</sup>Por el contrario agravó la crisis institucional, ver Daniel Rodríguez Lamas, "La presidencia de Frondizi", en Presidencias y golpes militares en el siglo XX, tomo 3, Bs. As., Centro Editor de América Latina, 1986, pág. 48-60.

revolucionarios del peronismo y bajo la fuerte presión de los sindicalistas "ortodoxos" del movimiento que los acusaron de "infiltrados". Los casos más resonantes fueron las intervenciones declaradas en las provincias de Córdoba, el 8 de marzo de 1974 -luego del "Navarrazo"-, y de Mendoza, el 9 de agosto de 1974<sup>72</sup>. Estas intervenciones fueron dictadas mediante ley del Congreso. Las intervenciones por decreto fueron tres, carecieron de justificación y determinaron la reorganización del Ejecutivo provincial en un caso, y en los otros dos la de todos los poderes locales.

Además de las diferencias que surgen de este recorrido histórico deben señalarse algunos hechos de gravedad. La sustitución de las autoridades provinciales por los funcionarios federales y, específicamente, la remoción de los jueces provinciales y su sustitución. También la mutación que se fue produciendo progresivamente en la fundamentación de la intervención, *ésta estaba destinada a resolver los conflictos intra o interprovinciales, pero en el siglo XX la causa principal que se adujo fue el restablecimiento de la "forma republicana de gobierno", causal muy amplia y que en la práctica, no fue mayormente justificada por el Ejecutivo en cuanto a su inexistencia en las provincias intervenidas*<sup>73</sup>.

## **LA INTERVENCIÓN FEDERAL Y LA REDEMOCRATIZACIÓN**

El siguiente cuadro da cuenta de las intervenciones federales llevadas a cabo desde la redemocratización, durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa.. En realidad, ni en el gobierno de Alfonsín ni en la segunda administración de Menem se recurrió al remedio federal.

---

<sup>72</sup>También hubo intervenciones en Salta, Catamarca y Santa Cruz. Ver Victoria Itzcovitz, Estilo de gobierno y crisis política 1973-1976, Bs. As., Centro Editor de América Latina, 1985, pág. 48-58. Horacio Maceyra, "Cámpora/Perón/Isabel" en Presidencias y golpes militares del siglo XX, pág. 119; Liliana de Riz, Retorno y derrumbe, Bs. As., Hyspamérica, 1987, pág. 170 y Donald C. Hodges, The National Revolution and Resistance, University of New Mexico Press, 1976.

<sup>73</sup>Ver Sola, La intervención federal en la Argentina, pág. 223-225.

### CUADRO VIII. Intervenciones Federales, 1983-2001

Nº	Norma	Fecha	Provincia	Ramas locales afectadas	Iniciativa legislativa
1	Dec. 103	15/1/91	Tucumán	P.E.; P.L.; P.J.	
2	Dec. 566	4/4/91	Catamarca	P. J.	
3	Dec. 712	17/4/91	Catamarca	P.E.; P.L.	
4	Dec. 241	4/2/92	Corrientes	P.E.	
5	Dec. 1447	12/8/92	Corrientes	P.J.	
6	Dec. 53 (2)	20/1/93	Corrientes	P.L.	
7	Ley 24306	17/12/93	Sgo. Del Estero	P.E.; P.L.; P.J.	Presidente
8	Ley 25.236	16/12/99	Corrientes	P.E.;P.L. P.J.	

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina, Bs. As., Temas, 1999, pág. 496 y Ley de intervención nº 25.236.

Como puede observarse, a partir de la redemocratización primaron los decretos de intervención dictados fuera del período de sesiones ordinarias del Congreso, salvo el del 12 de agosto de 1992 y sólo existieron dos leyes de intervención, una a la provincia de Santiago del Estero<sup>74</sup> y otra a la provincia de Corrientes. El decreto 103 del 15/1/91, el decreto 566 del 4/4/91 y el decreto 712 del 17/4/91 fueron dictados dentro del período de sesiones extraordinarias<sup>75</sup> que se extendió del 4/12/90 al 18/4/91. El decreto 241 del 4/2/92 dentro del período de sesiones extraordinarias que se extendió del 3/3/92 al 30/4/92. El decreto 53 (2) del 20/1/93 dentro del período de sesiones extraordinarias que se extendió del 28/10/92 al 29/4/93.

<sup>74</sup> Un panorama sobre las situaciones y los instrumentos de intervención en esta etapa puede verse en Ma. Laura San Martino de Dromi, Argentina Contemporánea. De Perón a Menem, Bs. As., Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pág. 1252-1263.

<sup>75</sup> Los datos referidos a los períodos de sesiones extraordinarias fueron brindados por la Dirección de Información Parlamentaria del H. Congreso de la Nación.

Una muy breve referencia sobre las situaciones provinciales ilustra los nuevos escenarios políticos y sociales de estas intervenciones federales. La intervención a Tucumán tuvo como contexto de fondo la persistente crisis económica y social de la provincia, su agonía financiera y el conflicto interpoderees entre el gobernador y una Legislatura que lo estaba sometiendo a juicio político.

La intervención a Catamarca obedeció a la convulsión social que originó el asesinato –en el mes de septiembre de 1990- de la joven María Soledad Morales y que derivó en las llamadas “marchas del silencio” que tuvieron una amplia resonancia en todo el país. La lentitud de la justicia y la sospecha recaída sobre el hijo de un legislador dio al hecho una connotación fuertemente política en una provincia controlada por una “dinastía”. El gobierno interviene primero el Poder Judicial y pocos días después hace extensiva la intervención al Poder Ejecutivo y al Legislativo.

En relación con la provincia de Corrientes los hechos que originan la intervención se vinculan con las elecciones para gobernador llevadas a cabo el 27 de octubre de 1991. La Constitución provincial establecía la elección indirecta y el Colegio Electoral, y la elección deparó los siguientes resultados: el Partido Autonomista había obtenido trece asientos en el Colegio Electoral, el peronismo nueve y la UCR cuatro. El peronismo y el radicalismo impedían que el Colegio tuviera quórum y fue así que el 4 de febrero de 1992 se decreta la intervención. En el mes de diciembre se realiza una nueva elección y sus resultados arrojaron la siguiente composición del Colegio Electoral: el Pacto obtuvo trece asientos, la UCR tres y el peronismo doce. El radicalismo con sus tres votos se convertía en el árbitro de la elección y un principio de acuerdo con el autonomismo no puede llegar a concretarse pues desaparece un elector radical antes de la reunión del Colegio Electoral. El escándalo, en este caso, fue aún mayor y las sospechas de corrupción elevaron la temperatura social de la provincia. El Ejecutivo, entonces, decretó una nueva intervención.

La intervención federal a la provincia de Santiago del Estero<sup>76</sup> se dictó a través de una ley del Congreso, ante una situación de descontrol social y político y en un marco de severa crisis económica. El peronismo gobernante se encontraba en graves rencillas internas entre el gobernador Carlos Mujica, el senador Carlos Juárez y el ex gobernador César Iturre. Hacia el mes de agosto de 1993 se llevaron a cabo protestas salariales de los agentes de seguridad. También reclamaban los empleados públicos y los docentes para obtener aumentos de sueldo. En el mes de octubre se realizaron las elecciones nacionales y provinciales de diputados y la UCR obtuvo el 47,90% de los sufragios y el Frente de Unidad Popular el 37,80%. La legislatura local intenta enjuiciar políticamente al gobernador Carlos Mujica, quien frente a la situación reinante dimite y lo sucede el vicegobernador Fernando Lobo. El caos en que vive la provincia determinará que el proyecto de intervención girado por el Ejecutivo al Congreso obtenga la sanción de las Cámaras y se convierta en ley el 17 de diciembre de 1993.

Bajo el mandato trunco de Fernando de la Rúa se produjo la intervención federal a la provincia de Corrientes el 16 de diciembre de 1999. En realidad, fue una suerte de primera herencia de su flamante gestión pues el conflicto provincial venía de arrastre. La situación se agravó cuando los manifestantes de la protesta –reclamos de estatales por varios meses de sueldos adeudados por la administración- tomaron el puente Belgrano que une Corrientes y el Chaco y mantuvieron su sitio desde el 10 de diciembre. El juez federal interviniente, Carlos Soto Dávila, instó a las manifestantes a abandonar el lugar y no interferir en el tránsito del camino interprovincial a través de la acción de la Gendarmería se encontraba presta a involucrarse en el desajuste de los manifestantes.

Paralelamente se agregaba al conflicto social una disputa institucional. El Senado designaba como viceprimero del cuerpo y virtual gobernador interino a Tomasella con el respaldo del Partido Nuevo y en ausencia de legisladores justicialistas, radicales y del Autonomismo. Coexistían así dos virtuales gobernadores, Hugo Perié -del Justicialismo- en el gobierno tras la destitución del gobernador Pedro Brailard Pocard –del Partido Nuevo- ocurrida pocas semanas antes y el nuevo

---

<sup>76</sup> Ver Javier Auyero, La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina Democrática, Bs. As., Libros del Rojas, 2002, pág. 43-55.



vicepresidente del Senado, Carlos Tamasella.

Las intervenciones federales a las provincias estuvieron rodeadas, entonces, de los siguientes ingredientes: a) escándalo político y social que involucraron a las instituciones provinciales y que evidenciaron tanto ineficacia en su funcionamiento como graves sospechas de corrupción política; b) repercusión de tales escándalos en el escenario nacional; c) situaciones que tuvieron como contexto situaciones provinciales de emergencia económica y social.

## **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?<sup>77</sup> En que el presidente debe convocar simultáneamente al Legislativo

---

<sup>77</sup> 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.

para el tratamiento, y que el Congreso puede aprobar o revocar la intervención 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 receso<sup>78</sup>. ¿Cuáles siguen siendo los 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?<sup>79</sup> ¿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?<sup>80</sup>

## CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

Si el Congreso de un lado, y el sistema federal del otro, significan en un sistema presidencial con organización política federal, contrapesos lógicos del poder del presidente, mediante la intervención federal a las provincias el mandatario tuvo una herramienta poderosa para poner en caja 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.

---

<sup>78</sup> Molinelli, Palanza y Sin, Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina, Bs. As., Temas, 1999, pág. 107.

<sup>79</sup> 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 inferir 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.

<sup>80</sup> 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.

¿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. 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 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”<sup>81</sup>. 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

---

<sup>81</sup> Carlos María Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, Tomo III, pág. 89.

concepciones institucionales. En relación a la primera cuestión, se vio, por ejemplo, que las intervenciones federales tuvieron objetivos diferentes en las distintas etapas históricas. En cuanto al segundo punto la situación provincial requirió en múltiples oportunidades, objetivamente y como se señaló, de la acción del gobierno federal por las conflictivas situaciones provinciales. En relación con el tercer punto, en ciertos casos en que el presidente no contó con el control en el Congreso, recurrió al decretismo en la época de receso del Legislativo. En cuarto lugar, las concepciones institucionales del presidente podían coadyuvar a un uso más intenso de la medida (por ejemplo, Yrigoyen).

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”. 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”. Se vio también que podía obrar como instrumento al servicio de distintos fines, vinculado con distintos aspectos de la política y no siempre significaron una muestra de la fortaleza presidencial (por ejemplo, Frondizi).

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. La reforma del sistema electoral presidencial que relativiza el peso de las provincias en la decisión electoral presidencial, quita otro incentivo a la intervención con fines

político-electoral. Más aún si tenemos en cuenta que la influencia de la videopolítica se despegó relativamente del control político de las fuerzas provinciales en la elección presidencial. Por último, la existencia de un régimen competitivo que pone en alerta a las organizaciones partidarias que pueden estar implicadas de algún modo en la intervención obraría también en la línea de hacer de la intervención un instrumento de uso más dificultoso.

Los factores que inducirán el uso de la intervención estarían menos asociados con el intento de predominio del Ejecutivo y más referidos a situaciones políticas concretas, en este sentido, cabe esperar su recurrencia por el complejo panorama social y político que presentan las provincias. Se ha visto que las intervenciones federales, desde la vuelta a la democracia -y más allá de posibles cuestiones o vínculos con la política nacional o partidaria- tuvieron su justificación en conflictos o escándalos institucionales de amplia repercusión. Aún así, se ha observado también que a partir de la redemocratización el uso del decreto fue predominante en relación con la intervención dictada por ley. En realidad, el predominio del Ejecutivo tiene nuevas herramientas institucionales, menos costosas y más redituables. Y, desde el punto de vista del federalismo, los problemas de la relación provincias-Nación pasan por otras cuestiones<sup>82</sup>.

Por último resta destacar, una vez más, que en la indagación histórica y política acerca de los factores que engrosaron el poder presidencial a lo largo del tiempo, la intervención federal debe ocupar un sitio estelar. Asimismo, los decretos de intervención –contrastados con los propios hechos políticos- sirven también de importante fuente para conocer más acerca de las ideas de los presidentes en relación con distintas cuestiones del sistema político. Aparecen así, por ejemplo, concepciones sobre el sistema presidencial (Yrigoyen); sobre la organización territorial del poder (Yrigoyen); sobre el régimen democrático (Ortiz); sobre el sistema económico y social (Perón), etc.

---

<sup>82</sup> Ver Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Las fuentes institucionales del desarrollo económico, Bs. As., Eudeba, 2000.