

DOCTRINA E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA INTERVENCIÓN FEDERAL A LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN EL SIGLO XIX

DARDO RAMÍREZ BRASCHI¹

Introducción

Cuando en la historia política argentina del siglo XIX se hace referencia a la aplicabilidad del artículo sexto de la Constitución nacional, es porque ha estallado una crisis institucional entre alguna de las provincias y el Estado nacional, o entraron en emergencia las instituciones republicanas provinciales, y la Nación arremete en busca de su normalización.

En estas páginas analizaremos las primeras incursiones interpretativas para la aplicabilidad de la norma, y los riesgos políticos que la intervención federal a las provincias tenía como consecuencia para el accionar político de aquella época. Los antecedentes que referenciamos servirán para comprender la aplicabilidad actual de la cláusula constitucional, por lo que recurriremos a las primeras interpretaciones doctrinales que estuvieron fuertemente vinculadas a los intereses políticos, como así también a las primeras jurisprudencias que fijaron criterios, aún vigentes, en nuestro Derecho constitucional.

Desarrollo

En la referencia evolutiva de esta institución, focalizamos nuestro análisis puntualmente sólo en la doctrina y la jurisprudencia consideradas en la segunda mitad del siglo decimonónico, ámbito de interés de nuestro actual estudio. Esto nos dará la perspectiva de cómo y de qué manera se pensaba y analizaba la facultad del Gobierno federal de intervenir en las provincias durante aquellas décadas cruciales para la construcción del Estado argentino. La doctrina y jurisprudencia de referencia ha evolucionado, y los mecanismos de análisis, como así también los factores políticos del constitucionalismo actual, son diferentes.

¹ Abogado, Magister en Ciencias Políticas. Profesor Titular Cátedra "Historia Constitucional Argentina" Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas U.N.N.E.

Es conveniente considerar que durante la segunda parte del siglo XIX se han realizado intervenciones de dos naturalezas diferentes a las provincias argentinas: las que estuvieron dentro del marco constitucional; y aquéllas que fueron actos arbitrarios de ocupación. Cabe recordar que después de la batalla de Pavón (17 de Septiembre de 1861), el intervencionismo de las fuerzas nacionales para desalojar Gobiernos locales fue una constante.² Pero la auténtica institución normativa es aquélla *que establece la Constitución nacional de 1853, en su artículo sexto, y a la que nos abocaremos en nuestro análisis.*

El primer antecedente de la intervención federal a las provincias en la Constitución argentina es la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica que, en su artículo IV, sección IV, dice: “Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno de ellos contra toda invasión; y cuando lo solicitare la Asamblea Legislativa o el Ejecutivo (si no se pudiere convocar la primera), le protegerá contra desórdenes internos”. Este es el antecedente más antiguo y directo de la institución, pero, en cambio, no fue incorporado como tal en la Constitución argentina, sino con sustanciales cambios. La Constitución norteamericana utiliza el término “proteger”, a diferencia que la argentina usa el de “intervenir”, verbos sustancialmente diferentes y con significados e interpretaciones distintas. Allí apreciamos la primera y elemental diferencia en la analogía constitucional.

En la historia constitucional argentina se manifiestan dos antecedentes definidos: el primero, en el Pacto Federal de 1831, en su artículo decimotercero, expresa una protección común entre las partes firmantes: “*Si llegare el caso de ser atacada la libertad e independencia de alguna de las tres provincias litorales por alguna otra de las que no entran al presente en la federación, o por otro cualquier poder extraño, la auxiliarán las otras dos provincias litorales, con cuántos recursos y elementos estén en la esfera de su poder*”.³ Más adelante, en 1852, el *Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos* establecía, en su artículo decimocuarto, lo siguiente: “*Si, lo que Dios no permita, la paz interior de la República fuese perturbada por hostilidades abiertas entre una*

² Mercado Luna, Ricardo. “*Los coroneles de Mitre*”. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1974.

³ Ravignani, Emilio *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Universidad de Buenos Aires Instituto de investigaciones históricas de la Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires, Talleres s.a. Casa Jacobo Peuser, Ltda., 1939, T. VI, 2º parte, p. 207 ss

u otra provincia, o por sublevaciones armadas 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 con el Tratado del 4 de Enero de 1831”⁴

Estos dos artículos incorporados en aquellos dos Pactos preexistentes, si bien no refieren precisamente la institución de la intervención federal propiamente dicha, como se la conoce en el constitucionalismo posterior, manifiestan claramente la voluntad de las provincias soberanas de otorgar y preservar la defensa de las instituciones en cada una de ellas, y consolidar la protección común entre aquellos Estados que pretendían conformar un Estado federal.

Desde el momento que la Constitución nacional fue aprobada en 1853, su sexto artículo, que describía la intervención federal a las provincias, generó polémicas y debates en el ámbito político. Pero fue la disputa intelectual sostenida entre Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi, cuando la cuestión adquirirá notable dimensión, ya que aquellos titanes intelectuales polemizaron y discreparon sobre el tema.

Inicialmente, el proyecto de Constitución alberdiano, en su artículo quinto decía: *“Interviene sin requisición en su territorio al solo efecto de restablecer el orden perpetuado por la sedición”*. Pero el análisis de los constituyentes en 1853 dieron otra redacción al mismo, por lo que quedó de la siguiente manera: *“El Gobierno Federal interviene con requisición de las Legislaturas, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las Provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior”*. Redactado de esta forma, el artículo dio lugar a distintas interpretaciones, por lo que la Convención constituyente de 1860 modificó con los términos que mantiene actualmente.

La redacción de 1853 dio lugar a dos interpretaciones en las voces de aquellos dos hombres públicos. Sarmiento sostenía que toda intervención debería resolverse a solicitud de la Legislatura provincial, y sólo cuando ésta

⁴Ídem., T. IV, p. 308.

esté imposibilitada, se abre la vía del gobernador, y, en la imposibilidad de ambos, recién se podría intervenir sin requerimiento. Sarmiento sostenía que la intervención por requerimiento es la regla, y la excepción cuando el pedido de la provincia no existe. Romper esta regla sería destruir el federalismo y entronizar lo arbitrario. Refutando a esto, Alberdi sostenía que el texto constitucional asimila los casos de requerimiento y de no requerimiento frente a las sediciones, y no establece diferencia entre el de la Legislatura y el gobernador.

Aquellas posturas distantes entre Sarmiento y Alberdi se manifestaron rápidamente por medio de sus publicaciones, y así, el sanjuanino, desde su exilio, en Chile, a los pocos meses de sancionarse la Constitución de 1853, publicó "*Comentarios a la Constitución de la Confederación Argentina*". En su capítulo VII analiza la intervención federal a las provincias, cuestionándola, y preguntándose: "*¿No será de temer que el Ejecutivo nacional vea la sedición sólo donde hay la oposición a su sistema o un obstáculo a sus miras de partido, o una resistencia a influencias personales, sin salir de los límites del Derecho y de la independencia provincial? ¿Qué requisitos constituyen la sedición en una provincia, para que su existencia sea verificada por el Gobierno federal, colocado a trescientas o cuatrocientas leguas del teatro del suceso?*".⁵ El temor de Sarmiento se hizo realidad en distintas oportunidades en la historia política argentina, ya que fue instrumento para desalojar, injustamente, Gobiernos provinciales que no eran afines al nacional. Pero también es necesario recordar que cuando Sarmiento ocupó la presidencia de la República, no fue el que aplicó de la mejor manera su doctrina, ya que intervino en cinco oportunidades a las provincias, y cuatro fueron por decreto.

Contrariamente, Alberdi responderá sobre este tema al sanjuanino en el apéndice de su obra "*Elementos de Derecho Público Provincial argentino*": "*La Constitución argentina, mucho más unitaria que la de Estados Unidos, obligando a cada provincia a constituirse, señalándole bases para ello y dando a la Nación el poder de revisar y rechazar las Constituciones locales, hace de éstos una consideración para la federación* (como en otra parte lo reconoce el autor) ... *Eso, naturalmente, da a la intervención argentina mayor extensión de la que tiene la de Estados Unidos y, por eso es que la primera*

⁵ Sarmiento, Domingo Faustino. "*Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina, con numerosos documentos ilustrativos del texto*". Imprenta de Julio Belin y Cia., Santiago de Chile, 1853, p. 196.

puede ser ejercida sin requisición, y la segunda no. Por la Constitución argentina, el Gobierno nacional es guardián y sostenedor de la Constitución federal, y de las Constituciones provinciales, cuando corren peligro; mientras que los Estados Unidos, que no se mezclan en la Constitución local de cada Estado, sólo intervienen en su sostén y defensa cuando lo requiere el Estado amenazado. Siendo diferentes los sistemas de intervención en ambas Constituciones, el comentario de uno no puede ser aplicado al otro".⁶ Cabe aclarar que, a propuesta de la Provincia de Buenos Aires, en la Convención constituyente de 1860, se reformó la condición por la cual las Constituciones provinciales debían ser revisadas por el Congreso Nacional, por lo que el principal argumento alberdiano, citado anteriormente, se debilitó.

El planteo de Alberdi y su postura sobre la cuestión en la Constitución de 1853 fueron coherentes, ya que el ligamen construido con la aprobación de las Constituciones locales por el Congreso Nacional, otorgaba facultad suficiente para que éste velara el poder intervenirlas, sin requerimiento de las provincias. Pero, con la quita de aquella condición en la Convención constituyente de 1860, el fundamento se debilita. A partir de allí se fortalece el planteo sarmientino.

Respecto a aquella disputa, Luis Sommariva hace referencia de la siguiente manera: *"Los antagonistas anticiparon en la controversia ideas que habían de ser vitales para los partidos en lucha. A los hombres del Estado de Buenos Aires les convenía que el Gobierno Federal fuese lo más limitado posible, débil y pobre; los hombres de la Confederación Argentina pugnaban porque fuese lo más amplio posible, fuerte y rico. Las tesis adversas encontraron, pues, campo propicio para extenderse, y llegaron a constituir doctrina en el Estado y la Confederación; tesis contradictorias, doctrinas incompatibles, que adueñándose de los corazones, harían derramar sangre en los campos de batalla*".⁷ Buenos Aires, con la pérdida de su aduana, buscaba, bajo todos los aspectos, no debilitarse aún más, por lo que aquella postura daba lugar para defender fuertemente su autonomía y no otorgar un consolidado poder político

⁶ Alberdi, Juan Bautista. *"Organización de la Confederación Argentina"*. Tomo I. Nueva edición oficial corregida y aumentada por el autor. Bezanson, Imprenta José Jackin, 1858, p. XCVII.

⁷ Sommariva, Luis H. *"Historia de las intervenciones federales en las provincias"*. Tomos I, El Ateneo, Buenos Aires, 1929, p. 9.

y económico al Estado nacional recién creado. Pero, paradójicamente, aquella manifestación de autonomía, después de la batalla de Pavón, comenzó a mutarse, y es así que el dominio de Buenos Aires se funde con el Gobierno Nacional y lo absorbe, por lo que las directivas y políticas de allí en más estuvieron más vinculadas a la ciudad-puerto que a las provincias. Esta línea rectora ha sido una constante por décadas y perdura hasta la actualidad, focalizándose con el transcurrir del siglo XX.

Un delgado hilo sostenía el equilibrio alcanzado en la aplicabilidad de las intervenciones federales, sin que ésta no afectase la esencia del federalismo originario de las provincias. Pareciera ser que la institución se había transformado, para los que administraban el Estado argentino, en una verdadera “espada de Damocles”, aquella que Timeo, discípulo de Isócrates, describió que, pendiente de un crin de caballo, la espada amenaza caer sobre la cabeza del que ocupaba el cetro del poder.

A fines del siglo XIX, opiniones respetadas consideraban lo complejo del manejo de la sexta cláusula constitucional: *“La cuestión de la intervención nacional en los Gobiernos provinciales ha sido considerada como la más difícil de las que sugiere la forma de Gobierno federal. Prohibirla del todo, era condenar a las provincias a debatirse en perpetuas revoluciones. Autorizarla en todos los casos, con requisición o sin ella, era anular el sistema federal; autorizar la autoridad discrecional del presidente, poner en sus manos los medios de derrocar los Gobiernos provinciales que no secundasen sus miras”*.⁸

La reforma de 1860 no subsanó la totalidad de los inconvenientes interpretativos, por lo que doctrina y jurisprudencia prosiguieron comentando la cuestión. Se plantearon varios interrogantes, como el que la Corte Suprema de Justicia consideró a través de las décadas. En 1893, la máxima autoridad judicial estableció en el fallo “J.M. Cullen c/Baldomero Llerana”: *“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

⁸ Vedia, Agustín. *“La intervención del Gobierno federal a la Provincias”*. Artículos de “Tribuna” con prologo del diputado nacional doctor Ramón T. Figueroa. Buenos Aires. Imprenta de obras de J.A. Berra, 1893, pág. 270.

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”.⁹ Este criterio limita el campo de control de constitucionalidad. Es una cuestión política ajena al Poder Judicial, por lo que éste no toma parte ni juzga respecto a la cuestión.

Posteriormente, en el siglo XX, la Corte Suprema trata el tema, pero refiriéndose sobre quién decide la intervención federal. En el caso “Fernando Orfila s/Recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila”, en el año 1929, sostuvo: “*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 Art. 5*”. En la reforma constitucional de 1994 (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*”.

El grado de aplicabilidad de las instituciones que forman el federalismo argentino ha sido fuente de conflicto permanente en la historia constitucional local del siglo XIX, y lo es aún en la actualidad. El “talón de Aquiles” de la construcción del Estado nacional argentino ha sido la relación *provincias-Estado nacional*, y el frágil equilibrio entre ambos, en materia política, económica y financiera. Conflictos pendientes que perduran desde los prolegómenos del Pacto Federal de 1831, cuando acertadamente el delegado correntino Pedro Ferré vaticina que no se puede construir un Estado federal en lo político, sin considerar y hacer partícipe un fuerte federalismo económico.

Conclusiones

Las vinculaciones entre las provincias y el Estado nacional permanentemente han sido cuestiones prioritarias en la historia política argentina. Ello

⁹ Corte Suprema de Justicia. Fallos 53:540.

ha generado una constante disputa de intereses y jurisdicciones en donde las facultades de las provincias se fueron debilitando para que, inversamente, se fortalezca el poder del Estado federal. Desde la perspectiva política, la cláusula constitucional referida a la intervención federal a las provincias ocupa un lugar destacado. A partir de la sanción de la Constitución de 1853, la interpretación de la aplicabilidad, tanto en la oportunidad como en los métodos, generó diversidad interpretativa. Desde los orígenes mismos de entrar en vigencia el artículo sexto de la Constitución argentina, fue gestora de interesantes debates. La discusión que sostuvieron Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento gestó un debate en sus obras escritas que dieron cabal dimensión de la importancia a la institución, cada uno con sus argumentos y razones para sostenerlos. Más adelante, la Corte Suprema de Justicia establecerá su parecer, en el caso "*J. M. Cullen c/Baldomero Llerena*" (7 de Septiembre de 1893), estableciendo que la intervención nacional a las provincias no es materia judicial; es un acto naturalmente político.

El estudio de esta institución, a fines del siglo XIX, adquiere importancia por los momentos de formación del Estado nacional argentino. La aplicabilidad de esta institución adquirirá notable trascendencia, ya que, políticamente, también podría utilizarse para modificar o cambiar Gobiernos de provincias, afectando directamente sus autonomías, como ocurrió en diversas oportunidades.

En un Estado federal en formación, como fue la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX, las intervenciones por parte del Gobierno nacional adquirieron notable trascendencia en el mapa político de entonces. La debilidad de los marcos políticos locales, que muchas veces terminaban en rebeliones o sediciones locales, se configuraron en excusa y argumento para aplicar la medida, transformándose, a veces, en factor de manipulación del poder político nacional, para controlar, así, la oposición política provincial. En su mayoría, aquellas intervenciones procedían ante Gobiernos locales de otras agrupaciones políticas distintas al del Gobierno nacional. Alcanza con observar los distintos casos. A partir del precario avance organizativo alcanzado con la Constitución de 1853, la intervención federal a las provincias se constituyó en herramienta política del poder central, cuya utilización estuvo arraigada, inicialmente, por las dificultosas relaciones entre las provincias y la Nación, por lo que las primeras se rebelaban y la segunda intervenía. En ocasiones, aquellas rebeliones fueron verdaderos vestigios de defensa genuina del federalismo; otras, en cam-

bio, fueron generadores de mezquindades de las agrupaciones políticas locales, que atropellaban los frágiles equilibrios republicanos en las provincias.

La doctrina y la jurisprudencia han alcanzado los conceptos e interpretaciones actuales sobre la cuestión, basándose en los sedimentos fuertemente consolidados en el siglo XIX y que, como lo afirmamos, la intensidad de institucionalizar y aplicar el federalismo ha sido uno de los conflictos que hizo, de la intervención federal, una de las cláusulas constitucionales más debatidas al momento de su aplicabilidad. El federalismo argentino tiene particularidades definidas, y el tema que hemos analizado es una de sus singularidades más pronunciadas. Allí radica su importancia.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. *“Organización de la Confederación Argentina”*. Tomo I. Nueva edición oficial corregida y aumentada por el autor. Bezan-son, Imprenta José Jackin, 1858.
- Alberdi, Juan Bautista. *“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”*. Ediciones Estrada, Buenos Aires, 1952.
- Cabral, Felipe José, Juan E. Martínez, Manuel Florencio Mantilla. *“Defensa de Corrientes: Rectificaciones al libro del doctor Tejedor (1881)”*. Reim-presión Kessinger Publishing, LLC. 2010.
- Galiana, Enrique Eduardo. *“Orden y progreso: provincias fundadoras y nuevas provincias: el modelo de crecimiento oligárquico”*. Moglia Edicio-nes. Corrientes, 2007.
- Gómez, Hernán F. *“Instituciones de la Provincia de Corrientes”*. J. Lajoua-ne Editores. Buenos Aires, 1922.
- Gómez, Hernán F. *“Bases del Derecho Público correntino”*. Tomos I, II y III Editorial Corrientes, 1926.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. *“El Federalista”*. México, Fondo de Cul-tura Económica, 1994.
- Mantilla, Manuel Florencio, *“La resistencia popular en Corrientes (1878)”*. San Martín, Escuela de Arte y Oficios de la Provincia de Buenos Aires, Editor, 1891.
- Mercado Luna, Ricardo. *“Los coroneles de Mitre”*. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1974.

- Pujol, Juan G. “*Corrientes en la Organización Nacional*”. Imprenta, Litografía y Encuadernación de G. Kraft, Buenos Aires, 1911.
- Rafael, Juan. “*El federalismo y las intervenciones nacionales*”. Editorial Plus Ultra. Colección Política e Historia. Buenos Aires, 1982.
- Ravignani, Emilio. “*Asambleas Constituyentes Argentinas*”. Universidad de Buenos Aires. Instituto de investigaciones históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda., Buenos Aires, 1939.
- Sarmiento, Domingo Faustino. “*Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina, con numerosos documentos ilustrativos del texto*”, Imprenta de Julio Belin y Cia., Santiago de Chile, 1853.
- Sarmiento Domingo Faustino. “*Obras completas. Tomo XXXII. Práctica Constitucional*”. Segundo Volumen. Universidad Nacional de La Matanza, 2001.
- Sommariva, Luis H. “*Historia de las intervenciones federales en las provincias*”. Tomos I y II. El Ateneo, Buenos Aires, 1929.
- Urrutia, Manuel Alberto. “*Intervenciones del Gobierno federal en las provincias. 1853-1899*”. Tomos I y II. Talleres Sesé y Larrañaga, La Plata, Buenos Aires, 1904.
- Vedia, Agustín. “*La intervención del Gobierno federal a la provincias*”. Artículos de “*Tribuna*”, con prólogo del diputado nacional, doctor Ramón T. Figueroa. Imprenta de obras de J.A. Berra, Buenos Aires, 1893.
- Zuccherino, Ricardo M. y otros; “*Tratado de Derecho Federal, Estadual, Estatuente y Municipal*”, Tomo I, 2 Da. Edición, Lex Nexis Argentina, Buenos Aires, 2007
- Publicaciones Oficiales:
 - Ministerio del Interior de la República Argentina. “*Intervención a la Provincia de Corrientes*”. Publicación Oficial. Buenos Aires, 1894.
 - Documentos relativos a la intervención en la Provincia de Corrientes, Impr. De “*El Porvenir*”, Corrientes, 1878.
 - Recopilaciones de Constituciones de la Provincia de Corrientes. Sancionadas en los años 1821, 1824, 1855, 1864, 1889, 1913. Edición Oficial. Imprenta del Estado, Corrientes, 1921.