

CONSIDERACIONES EN TORNO AL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO

Comments on the origin and evolution of federal
intervention in Argentina, Brazil and Mexico

EDGAR CORZO SOSA

Universidad Nacional Autónoma de México

ecorzos@gmail.com

Cómo citar/Citation

Corzo Sosa, E. (2020).

Consideraciones en torno al origen y evolución de la intervención
federal en Argentina, Brasil y México.

Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 139-168.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.05>

Resumen

La intervención federal lleva más de doscientos años de existencia desde su aparición en la Constitución norteamericana de 1787, la que ha tenido una clara influencia en su recepción en las constituciones de los países federales de Latinoamérica. Durante ese tiempo, en Argentina, Brasil y México se ha hecho uso y abuso de la institución, y ha trascendido de su vocación natural para procurar la unión en el interior de un Estado federal a cuestiones marcadamente de contienda política o que constituyen problemas de gobernabilidad, como puede ser una crisis económica, la seguridad pública cuestionada por la delincuencia organizada o bien la salud pública en riesgo. Los aspectos comunes en la regulación en cada país se analizan para tener elementos con los cuales se pueda buscar el mejor funcionamiento de la institución dentro de los sistemas federales y, también, se analice cuál podría ser su devenir.

Palabras clave

Estado federal; intervención federal; desaparición de poderes; federalismo dual; cláusula federal; cláusula de garantía; federalismo cooperativo.

Abstract

Federal intervention has been around for more than 200 years since it first appeared in the US constitution of 1787, whose clear influence is seen in the way it was received in the constitutions of federal countries in Latin America. During this time, the institution has been used and abused in Argentina, Brazil and Mexico. It has moved beyond its natural vocation to seek unity within the federal State to highly contentious political issues or those that pose problems of governability, such as an economic crisis, public security challenged by organized crime or compromised public health. The elements common to each country's regulations are analysed in order to identify the best way for the institution to work in federal systems, as well as to determine what its future might hold.

Keywords

Federal State; federal intervention; elimination of powers; dual federalism; federal clause; guarantee clause; cooperative federalism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. INFLUENCIA DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO: 1. Federalismo dual en los orígenes. 2. Cláusula de garantía: ¿federal o local? III. INTERVENCIÓN FEDERAL Y SUS ELEMENTOS COMUNES EN LATINOAMÉRICA: 1. Forma de dar inicio. 2. Autoridad que dispone la intervención federal. 3. Causas de la intervención federal. 4. Control judicial de la intervención federal. 5. Uso y abuso de la intervención federal. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: DEVENIR DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL. BIBLIOGRAFÍA.

A mi querido padre, AMCA

I. INTRODUCCIÓN

La intervención federal es un tema que en momentos inesperados aparece en escena, solo basta que el presidente de la República de algún país federal, el Congreso o el Senado decreten la intervención y esta sea aprobada para poner en juego toda una maquinaria institucional buscando dar respuesta a un problema que, en principio, está relacionado con la unión que debe haber en el interior de un Estado federal.

Las causas, formales y materiales, que están detrás de una determinación de esa naturaleza son especialmente relevantes. Puede ser a causa del vacío de poder en una entidad federativa, por la alteración de la forma republicana de gobierno, o bien por algún conflicto violento en el interior de un Estado, temas que ya en sí mismos son preocupantes en cualquier país que se precie de seguir un Estado de derecho, pero también puede suceder que sea la consecuencia de la aparición de problemas económicos, de seguridad o salud pública, surgiendo la duda de si la intervención es viable para este tipo de preocupaciones.

El presente trabajo lleva por intención exponer algunos aspectos principales, pues la extensión de un artículo no da para más, de la intervención federal en los países de Latinoamérica, con especial referencia a Argentina, Brasil y México, analizando la influencia que ha tenido el federalismo norteamericano, poniendo en juego las nociones de federalismo dual, cláusula general e intervención federal, pero exponiendo temas relevantes en cada uno de estos países en lo individual y comparándolos entre ellos. El estudio de Venezuela queda para una mejor ocasión, ya que la dinámica institucional que

ha seguido este país es diferente a la del resto de los países federales y carecemos de la información necesaria para hacer una investigación adecuada.

El artículo se estructura en los siguientes apartados. En el primero pretendemos dialogar con el federalismo norteamericano, esencial para el mejor entendimiento de la intervención federal, señalando la influencia que ha tenido en el continente (II) para enseguida exponer los temas del federalismo dual y la cláusula de garantía. El análisis de la intervención federal para construir su noción general se hizo con base en algunos aspectos comunes en los tres países que estudiamos (III). Ahí exponemos la forma de iniciar de la intervención, pero también abordamos someramente temas relevantes como la autoridad que la determina, las causas que le dan origen, el control judicial y el uso y abuso de la intervención misma. Ya como último apartado (IV) abordamos el devenir de la intervención federal con base en la evolución que ha tenido la institución, pero tomando en cuenta los casos que se han presentado en los últimos años.

II. INFLUENCIA DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO

A cualquier persona podría extrañarle que en el continente americano sean contados con los dedos de una mano los países que han adoptado una forma de Estado federal, sobre todo cuando uno repara en que es la forma que guardan los Estados Unidos de Norteamérica y en que la época en que los diversos países se independizaron se tenían ya su experiencia e influencia.

De los veintinueve países que conforman la región de Latinoamérica solo cuatro se rigen por una forma de Estado federal: Argentina, Brasil, México y Venezuela. La mayoría de los países latinoamericanos son Estados centralizados y, por tanto, su existencia y presencia en el continente constituyen una tendencia que limita la expansión de los Estados federales. Ha sido, en cambio, la forma de gobierno presidencial, otra de las aportaciones del constitucionalismo norteamericano, la que ha logrado una influencia abrumadora en el continente, pues no hay ningún país latinoamericano que siga la forma de gobierno parlamentario, aun cuando ha habido intentos, por ejemplo, al darse la reforma constitucional de 1994 en Argentina o la creación de la vigente Constitución de 1988 en Brasil (Carpizo, 1999: 50-51).

El constitucionalismo norteamericano que recién nacía constituyó la principal referencia que seguir para algunos de los Estados que estaban independizándose, aunque no fue la primera reacción. Argentina, en sus primeras constituciones, siguió una forma de Estado unitario pero pronto adoptó un Pacto Federal (Carpizo, 1973: 22); Brasil, al independizarse, nació como

un imperio pero en años posteriores se instituyó como un Estado federalista (Seijas, 2019: 351), y México, desde sus primeros años de independencia, se constituyó como un Estado federal, aunque ha tenido períodos centralistas o imperialistas. En el resto de los países que mantienen una forma de Estado unitario también se han presentado períodos federalistas; ahí encontramos los países centroamericanos que al independizarse se federaron; Chile, que tuvo un efímero paso federal, y Colombia, que en un tiempo fue Estado federal (Carpizo, 1973: 18-19).

En Argentina, Víctor Bazán (2013: 42) reconoce que el federalismo argentino se inspira en el norteamericano, aun cuando median diferencias importantes entre ambas configuraciones; de igual manera, Cuchi y Romero (2017: 616) sostienen que el modelo norteamericano fue fundamental para edificar la república representativa federal en ese país; en Brasil ya Paul Wolf (2004: 380) señalaba que los padres constitucionales históricos siguieron el modelo norteamericano, y en México basta con revisar el texto constitucional de 1824 para darse cuenta de la gran influencia norteamericana.

Somos de la opinión de que la intervención federal en Latinoamérica se entiende mejor si se aborda la influencia norteamericana proyectada en dos nociones esenciales, el federalismo dual y la cláusula de garantía. De esta manera, los tres elementos, federalismo dual, cláusula de garantía e intervención federal, tienen una estrecha relación, de tal grado que pueden solaparse y hasta confundirse, por lo que resulta indispensable abordar su estudio de manera conjunta en este trabajo.

1. FEDERALISMO DUAL EN LOS ORÍGENES

El establecimiento del federalismo norteamericano implicó la construcción de un país conformado por dos entes o ámbitos, el federal y el estatal. Los redactores de la Constitución norteamericana pensaron en un sistema federal que mantuviera independientes a los Gobiernos estatales mientras daba al nuevo Gobierno central suprema autoridad en ciertas áreas. El federalismo en Estados Unidos nació como un compromiso político (Merritt, 1988: 3).

La Constitución de Estados Unidos reconoció tanto a los estados como al Gobierno federal como soberanos, derivando su autoridad del pueblo y resultando un sistema federal de doble soberanía protector de los derechos de las personas al distribuir el poder del Gobierno en múltiples soberanías (Ablavsky, 2019: 1794-1795), aun cuando Corwin señala que debido al sistema federal la Constitución pasó de ser una constitución de derechos a una constitución de poderes (1950: 2).

Del texto de la enmienda X («Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo») surgió el principio de que el Gobierno nacional posee solo los poderes que le fueron conferidos en la Constitución, mientras que los poderes restantes, salvo determinación en contrario, quedaban reservados a los estados.

El Gobierno nacional era un Gobierno de «poderes enumerados»¹, mientras que los estados eran Gobiernos de poderes residuales (*ibid.*: p. 4), emergiendo, así, la noción de federalismo dual, la que Corwin caracterizó de la siguiente manera: 1) el Gobierno nacional solo tiene poderes enumerados; 2) los fines que constitucionalmente puede promover son pocos; 3) dentro de sus respectivas esferas los dos centros de gobierno son soberanos y, en consecuencia, iguales, y 4) la relación entre los dos centros es más bien de tensión que de colaboración (*op. cit.*).

El mantenimiento de este dualismo implicó, igualmente, la contraposición de dos instituciones respecto de las cuales la Suprema Corte buscó su balance. Del lado del Gobierno nacional, la supremacía nacional quedó establecida en el art. VI, punto 2², y en una parte de la enmienda X de la Constitución, y fue desarrollada por la Suprema Corte de Justicia. Desde el lado de los estados se determinó la autonomía estatal, con base en la enmienda X, más la cláusula de garantía establecida en el art. IV, sección 4, de la propia Constitución, sobre la cual regresaremos más adelante.

La evolución del federalismo dual hizo ver que el Gobierno nacional y los de los estados son partes complementarias de un solo mecanismo de gobierno, aun cuando también se corre el riesgo de que ese federalismo cooperativo engrandeciera los poderes del Gobierno nacional, porque cuando dos cooperan el más fuerte lleva la voz cantante (*ibid.*: 21). En su evolución también apareció el federalismo interactivo, en donde los Gobiernos federal y estatales trabajan juntos para alcanzar diversos objetivos políticos, proveyendo una estructura para entender el ejercicio de los poderes sobrepuestos de ambos Gobiernos, evitando el enfoque judicial que predominaba en el federalismo

¹ Lo que Marshall ratificó en 1819 en el caso *McCulloch v. Maryland* al sostener el derecho del Gobierno nacional para establecer un banco, señalando que se le reconoció al Gobierno como uno de los poderes enumerados, siendo este el principio de que solo puede ejercer los poderes que le son otorgados (Corwin, 1950: 6).

² Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier estado.

dual, ya que el papel de los tribunales era resistir la intervención, mientras que en el federalismo interactivo quienes participaban eran los legisladores y los administradores (Schapiro, 2006: 8).

En Latinoamérica, al constituirse los tres países en estudio como Estados federales, lo hicieron a semejanza del federalismo norteamericano, en consecuencia, se integraron por una Federación y diversas entidades federativas. La asignación de competencias en las constituciones de Argentina³ y México⁴ quedó establecida desde sus orígenes por el otorgamiento directo de facultades a la federación y en el caso de los estados o provincias lo hicieron de manera residual, ya que les corresponde lo que no le haya sido asignado a la federación o a la nación, según sea el caso.

En la Constitución brasileña, por su parte, se señalan explícitamente las facultades a la Unión (arts. 21 y 22)⁵ y, tratándose de la competencia de los estados, si bien se hace de manera residual, es respecto de las competencias que no les sean vetadas por la Constitución, y no, como en el caso de Argentina y México, porque les correspondan a la federación o a la nación.

En consecuencia, los Estados federales latinoamericanos siguieron el sistema norteamericano en el sentido de que todo aquello que no está expresamente concedido a la federación se entiende reservado a los estados (Carpizo, 1973: 35), conservando, así, por lo menos en los primeros años, la característica de federalismo dual norteamericano, con competencias propias de cada uno de los entes integradores, pero con matices particulares dependiendo la realidad de cada país, lo que posteriormente cambiaría distanciándose del modelo estadounidense al surgir una tendencia centralizadora particularmente del Ejecutivo federal, pero quedando una impronta del federalismo dual norteamericano en ellos (Fernández, 2003: 17-18).

³ En el art. 121 se dispone: «Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación». Ya Linares Quintana señaló que la unión de provincias en la Constitución de 1853-1860 delegaba una medida definida de poderes originarios del Gobierno federal que se creaba por dicha unión y reservándose el remanente de tales poderes (1988: 404).

⁴ Su art. 124 dispone: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias», llegándose a establecer una soberanía doble, pues la tenían tanto la Federación, art. 40, como los estados, art. 41.

⁵ Pero también lo hace tratándose de la competencia común de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios (art. 23), así como de la facultad de legislar de la Unión, de los estados y del Distrito Federal (art. 24).

También en Latinoamérica se ha evolucionado hacia un federalismo cooperativo aun cuando el dualismo sigue estando muy presente. Argentina, con la reforma constitucional de 1994, introdujo algunos rasgos de cooperación, pero Brasil, con la Constitución de 1988, va a la cabeza (*ibid.*: 26; Seijas, 2019: 365).

2. CLÁUSULA DE GARANTÍA: ¿FEDERAL O LOCAL?

En Estados Unidos una forma natural de asegurar la Unión ha sido el establecimiento de la denominada cláusula de garantía, establecida en el art. IV, sección 4, de la Constitución norteamericana: «Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo, en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura».

En esta redacción se advierte que en los Estados Unidos la Federación garantizará a los estados tanto una forma republicana de gobierno como una protección en contra de invasiones y disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el Ejecutivo si aquella no se pudiera reunir. Son, en consecuencia, dos supuestos que vale la pena escindir ya desde este momento, pues su análisis conjunto ha causado algunas imprecisiones. El segundo de los elementos, el referido a la protección, es el que menos materia ha dado, por lo que centraremos nuestro análisis principalmente en la forma republicana de gobierno.

Seguimos, en términos generales, las hipótesis que se manejan en el trabajo de Merritt (1988), para quien el enfoque que debe dársele a la cláusula de garantía con base en el lenguaje utilizado en el texto constitucional y en la historia de esta cláusula debe llevar a sostener que los Estados no pueden disfrutar de sus Gobiernos republicanos a menos que guarden suficiente autonomía para establecer y mantener sus propias formas de gobierno, lo que implicaría una modesta restricción al poder federal para interferir con la autonomía local (*ibid.*: 22-23), teniendo presente que este enfoque no hace obsoleta la enmienda X («Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo»), la cual subraya la necesidad de reforzar el principio federalista que se encuentra en la cláusula de garantía.

La cláusula de garantía, en consecuencia, tiene dos aspectos. Uno que prohíbe que los estados adopten una forma de gobierno no republicana, y otro según el que, mientras se adhieran a los principios republicanos, la cláusula prohíbe al Gobierno federal interferir en el Gobierno estatal, de manera que

pueda destruir su carácter republicano (*ibid.*: 25). Que la cláusula opere como una espada o como un escudo depende mucho del alcance que se le dé a la forma republicana de gobierno. En todo caso, pareciera que la interpretación más adecuada es aquella que implica infrecuentes intervenciones en los asuntos estatales (*ibid.*: 26, nota 139).

El traslado de la cláusula de garantía del sistema federal norteamericano al latinoamericano⁶ tuvo variantes interesantes. En Argentina y Brasil encontramos que la cláusula de garantía, con sus dos contenidos, el de forma republicana de gobierno y el de protección, llegó junto con la regulación de la intervención. México, en cambio, la introdujo solo formalmente en su aspecto de protección, y no hizo referencia alguna a la intervención en términos generales, no obstante, incluyó una medida específica de intervención, de naturaleza reconstructiva, como lo es la facultad declarativa de la desaparición de poderes en los Estados (González, 1987: 236). En los hechos también estuvieron presentes las preocupaciones de la forma republicana de gobierno.

En lo que corresponde a Argentina, en el art. 6 de su Constitución se regulan los dos supuestos de la cláusula de garantía al establecer, por una parte, que el Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno y, por otra, que, si estamos ante el supuesto de invasiones exteriores, las repele, pero cuando se trate de sedición o invasión de otra provincia será a requisición de las autoridades constituidas el sostenerlas o restablecerlas. La introducción de la cláusula de garantía, entonces, llegó al establecerse abiertamente la facultad de intervenir del Gobierno federal.

En Brasil la situación varía, ya que en el art. 34 de su Constitución se determinó que la Unión no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal excepto para, entre otros supuestos, repeler la invasión extranjera o la de una unidad de la Federación en otra (fracción II), así como asegurar la observación del principio constitucional de forma republicana, sistema representativo y régimen democrático (VII, a). Vemos cómo en esta regulación se vincula la cláusula de garantía, en sus dos contenidos, con la intervención, situación similar a lo que sucede en Argentina, solo que aquí se presentan dos supuestos que marcan un rumbo diferente.

Uno de ellos tiene que ver con que en Brasil las causas de no intervención son más amplias que las dos que son propias del contenido tradicional de la cláusula de garantía, ya que junto con la forma republicana de gobierno y la

⁶ Lo que Tena (1987: 178) señaló así: «La constitución norteamericana procreó tres preceptos análogos (al artículo 122 que entonces contenía la cláusula de garantía) como son el nuestro (mexicano), el argentino y el brasileño».

protección se incluyen las siguientes: mantener la integridad nacional, poner término al compromiso grave del orden público, garantizar el libre ejercicio de los poderes en las unidades de la Federación, reorganizar las finanzas de la unidad de la Federación, proveer la ejecución de la ley federal, orden o decisión judicial, y asegurar la observación de varios principios constitucionales. Esta ampliación en las causas marcará una gran diferencia en la evolución de la intervención federal. El segundo de los supuestos que marcan diferencia en Brasil estriba en que se niega la intervención federal, permitiéndose solo en casos excepcionales, lo que significa que no se da una entrada abierta a la intervención sino en casos excepcionales que deberán ser vistos con la restricción propia de las excepciones.

México optó por un camino jurídico diverso. En su actual art. 119, primer párrafo, introdujo la cláusula de garantía, pero solo en el aspecto de protección, pues quedó establecido que los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y en cuanto a la violencia interior, ejemplificada en sublevación o trastorno interior, se le da igual protección si es solicitada por la legislatura de la entidad federativa o por el Ejecutivo si aquella no estuviere reunida.

En este país, a diferencia de Argentina y Brasil, no se vinculó la cláusula de garantía a la intervención, pues esta última no se menciona en el texto constitucional⁷ y solo se hace referencia a la cláusula de garantía en su contenido de protección. El segundo de los contenidos de esta cláusula, el relacionado con la forma republicana de gobierno, tampoco aparece referido en el texto constitucional, sin embargo, si acudimos a la ley reglamentaria de la facultad declarativa de desaparición de poderes, advertimos que en ella se prevé como supuesto de configuración de la desaparición de poderes la promoción o adopción de una forma de gobierno o base de organización política diferente a las indicadas en los arts. 40 y 115 constitucionales (art. 2.º, fracción V), y entre estas se encuentra la forma republicana de gobierno. Hay que reconocer, no obstante, que en los hechos y antes de la reforma constitucional de 1874 la desaparición de poderes tuvo lugar con motivo de la alteración de la forma republicana de gobierno, por los tiempos convulsos en los que se encontraba transitando el país⁸.

⁷ Ni en la ley de 1978 reglamentaria de la fracción V del art. 76 de la Constitución General de la República sobre desaparición de poderes, expedida tardíamente después de 104 años en que se reformó el texto constitucional para introducir esta facultad, en 1874.

⁸ En 1872, en el Estado de Yucatán, fueron expulsados los Poderes Ejecutivo y Legislativo al considerárseles usurpadores por dar efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato, y en 1873, en Coahuila, ante los conflictos

Lo que sí hizo el texto constitucional fue introducir, mediante la reforma constitucional de 1874 al art. 76, fracción V, una medida reconstructiva propia de la intervención federal, como lo es la desaparición de poderes en los Estados, a la que acabamos de referirnos. En consecuencia, en México no se vinculó la cláusula de garantía con la intervención pero se introdujo, de manera separada, la facultad para declarar la desaparición de poderes como una medida reconstructiva del legislador.

El hecho de prever la cláusula de garantía solo en su faceta de protección, sin mencionar constitucionalmente la institución de la intervención, y mantenerla separada de la facultad declarativa de desaparición de poderes estatales, sin duda ha provocado confusión en el entendimiento de la intervención federal en México.

De lo dicho pareciera derivarse que la cláusula de garantía y la intervención federal debieran existir como parte de un mecanismo constitucional en un Estado federal. Así, hemos visto que tanto en Argentina como en Brasil y en México ambos aspectos están presentes. Hay cláusula de garantía pero hay intervención o mecanismo de coacción federal.

En conclusión, en los Estados federales latinoamericanos a los que nos hemos venido refiriendo, adicionar a la noción de federalismo dual la de la cláusula de garantía y junto con ello hacer referencia a la intervención federal ha significado una complicación en el análisis de estas instituciones. Por ello, resulta de especial importancia conocer el alcance de cada una de ellas, por separado y en su relación unas con otras, para profundizar en el análisis de la intervención federal, pero, también, y esto no deja de ser igual de relevante, en la evolución que está teniendo y en su devenir.

Cuando estamos en presencia de un federalismo dual se genera un ambiente más propicio a la confrontación, surgiendo nociones como supremacía nacional, autonomía estatal y garantía federal. Sin embargo, si el sistema federal adquiere una forma diferente, como puede ser la de un federalismo cooperativo o interactivo, parece ser que la noción de intervención federal adquiere una dimensión distinta. Mientras menos presencia haya del federalismo dual, menor será la necesidad de una intervención federal. Y mientras más federalismo cooperativo se procure, menor será el grado de uso de la intervención federal.

La cláusula de garantía no supone necesariamente la de la intervención, por lo que vale la pena escindir las. Una cosa es la cláusula de garantía, que

entre la legislatura y el gobernador, se desencadenó una guerra civil. Ambos sucesos estuvieron en la mira de la reforma constitucional de 1874 que introdujo la desaparición de poderes (Tena, 1987: 422, nota 7; González, 1987: 77).

puede tener un contenido acentuado en lo federal pero igualmente inclinado a lo local, dependiendo del contenido de la cláusula al que hagamos referencia, ya sea la forma republicana de gobierno o la protección, y otra muy diferente, la forma de asegurarla, que puede ser ciertamente con la intervención, la cual puede acarrear una medida de coacción federal, como puede ser la declaratoria de la desaparición de poderes. Mientras los estados se mantengan dentro de los márgenes republicanos de forma de gobierno o dentro del respeto a los demás entes federados, la intervención no tendría por qué presentarse.

Ha sido normal en Latinoamérica denominar a la cláusula de garantía de la que hemos venido hablando garantía federal⁹, sin embargo, esta equiparación no es del todo acertada, pues la cláusula de garantía no implica necesariamente intervención federal, por lo menos no en la parte de su contenido relacionado con la forma republicana de gobierno, al contrario, busca evitar dicha intervención dándole su lugar a los estados. Si se le califica de federal pareciera, entonces, que autoriza la intervención; si es estatal, por el contrario, se encamina a frenar la intervención para ayudar al Estado. Por tanto, en lo particular prefiero regresar a su nombre original, cláusula de garantía, para después, dependiendo el caso que se analice, se la pueda calificar de federal o estatal.

De cualquier manera, los tres países, Argentina, Brasil y México, han mantenido textos constitucionales que han permitido la intervención federal, como enseguida analizaremos.

III. INTERVENCIÓN FEDERAL Y SUS ELEMENTOS COMUNES EN LATINOAMÉRICA

Acercándonos a una noción tradicional, podemos señalar que la intervención federal consiste en la actividad que realizan los órganos de la federación, ya sea el Ejecutivo o el Legislativo, en relación con las entidades federativas con el objeto de mantener su forma republicana de gobierno o bien protegerlas de una invasión exterior o interior, o de una sublevación, sedición o conflicto en el interior de estas, emitiendo, en su caso, una medida coactiva de cumplimiento.

A continuación expondremos algunas características principales de la intervención federal en los países latinoamericanos que venimos analizando, en el entendido de que su regulación varía de acuerdo con las circunstancias

⁹ Por ejemplo, para el caso de México, Felipe Tena Ramírez (1987: 178) señala que el art. 122 constitucional, que contenía la cláusula de garantía que posteriormente pasó al art.119 constitucional, consagra lo que se denomina «garantía federal».

de cada país, pero, al mismo tiempo, reconociendo que hay aspectos que le son comunes y con los cuales podremos obtener una visión genérica de la intervención federal en la región.

1. FORMA DE DAR INICIO

Con base en los contenidos que forman la noción tradicional de la intervención federal que venimos analizando, cuando estamos ante el riesgo de transgredirse la forma republicana de gobierno existe una despreocupación generalizada por particularizar la forma en que puede dar inicio, quizá por tratarse de un supuesto tan relevante que puede ser iniciado de cualquier forma; no obstante, hay algunas referencias que conviene tener presente.

En el caso de Argentina, en el art. 6 constitucional se señala que el Gobierno nacional es el que interviene en el territorio de las provincias, por tanto, es lógico concluir que puede ser a solicitud del Ejecutivo nacional que la intervención federal dé inicio. En Brasil, el texto constitucional regula la forma republicana de gobierno como uno de los principios constitucionales sensibles, dejando la iniciativa en manos del Supremo Tribunal Federal, a petición de la Procuraduría General de la República (art. 36.III). No obstante, teniendo presente que en la Ley 1.079, de 10 de abril de 1950, que define los delitos de responsabilidad y regula el proceso de juzgamiento, se establece que son delitos de responsabilidad los actos del presidente de la República que atenten contra la Constitución federal (art. 4), siendo uno de esos actos la seguridad interna del país (art. 4. IV) y en donde encontramos el supuesto «intentar cambiar por violencia la forma de gobierno de la República» (art. 8.1), es de entender que el mismo presidente de la República esté interesado en dar inicio a la intervención federal cuando se dé el supuesto¹⁰. En el caso de México, como no hay un artículo constitucional expreso en que se señalen los casos de intervención federal, hay que acudir al art. 3 de la Ley reglamentaria de la fracción V del art. 76 de la Constitución General de la República, en donde se dice que la petición podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad federativa.

En consecuencia, tratándose de la intervención federal en su faceta de quebrantamiento de la forma republicana de gobierno, parece que está en el

¹⁰ En opinión de Seijas (2019: 373, nota 35), debiera ampliarse esta posibilidad de iniciar al procurador general de la República en el ejercicio de una acción directa de inconstitucionalidad, si una ley o acto normativo de un Estado o municipio infringe los principios constitucionales señalados en el art. 34 constitucional.

interés del presidente de la República dar inicio a la intervención, aun cuando en el caso de México hay una intención clara de evitar que sea por el Ejecutivo federal, ya que se opta por los legisladores y ciudadanos de la entidad federativa.

Cuando se trata del contenido protector de la intervención federal, en lo que corresponde al de carácter externo, hay una clara identificación en el sentido de que sean los órganos federales los que puedan dar inicio a la intervención, ya que para Argentina es el Gobierno federal, mientras que para México son los Poderes de la Unión; en el caso de Brasil es dable concluir que es el presidente de la República, pues está al frente de las fuerzas armadas y, además, de no hacerlo puede incurrir en delito de responsabilidad, es más, debe hacerlo de oficio.

Al referirnos al contenido protector interno de la intervención federal, resulta evidente que debe hacerse por solicitud de las autoridades afectadas, que en este caso podrían ser los órganos de gobierno locales. En el caso de Argentina, el art. 6 hace referencia a las autoridades constituidas, las que pueden ser titulares de los poderes de gobierno¹¹.

En Brasil, como no dice nada la Constitución, queda igualmente en el interés del presidente por los delitos de responsabilidad en que puede incurrir (Carvalho, 2017, p. 34), pero también podrían iniciar la intervención las autoridades en las regiones correspondientes. En México, se prevé constitucionalmente (art. 76, fracción V) que sean la legislaturas estatales pero también abre la puerta para que si no están reunidas lo pueda hacer el Ejecutivo estatal.

2. AUTORIDAD QUE DISPONE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

La aprobación queda en manos del órgano legislativo, si bien el Ejecutivo participa en aspectos formales y, en ocasiones, aprueba residualmente. Una cuestión importante estriba en si la aprobación queda en ambas Cámaras legislativas, el Congreso, o si es solo facultad de una de ellas.

En Argentina, corresponde al Congreso disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires, como lo dispone el art. 75.31 de la Constitución nacional. La posición del Ejecutivo federal quedó relegada

¹¹ Antes, en el texto original de 1853 solo se mencionaba al gobernador y a la legislatura. En todo caso, si ninguno de los tres poderes pudiera pedir la intervención, esta acefalía permitiría al Gobierno federal intervenir sin solicitud expresa, pues el Gobierno federal tiene suficiente competencia para intervenir de oficio (Bidart, 2016: 463), inclusive la asamblea o convención constituyente si estuviere reunida (Quiroga *et al.*, 2009: 880).

en dos aspectos. Uno tiene que ver con que solo puede decretar la intervención en el caso de los recesos del Congreso, pero debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento (art. 99.20 constitucional), y el otro consiste en que el Congreso puede aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo (artículo 75.31 constitucional).

Que el Congreso sea el que disponga la intervención federal no fue siempre así, sino que ello tuvo lugar a partir de la reforma constitucional de 1994. Se trata de una conquista histórica, ya que antes, en la praxis institucional, el Ejecutivo se arrogó la atribución de intervenir con evidente demasía constitucional o sin conocimiento ni intervención ratificatoria del Congreso (Quiroga, 2009: 880), ya sea que se encontrara en receso o en período de sesiones. Existe un precedente en favor de esta facultad del Congreso, es el *caso Orfila* de 1929 (F. 154:192), relacionado con la intervención de la provincia de Mendoza y el recurso de *habeas corpus* presentado a favor de Alejandro Orfila, en donde se sostuvo que el poder del Gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias había sido implícitamente conferido al Congreso.

En Brasil, si bien le compete privativamente al presidente de la República decretar y ejecutar la intervención federal (art. 84.X constitucional), la aprobación de dicha intervención federal le corresponde en exclusiva al Congreso Nacional (arts. 29.5 y 49.4 constitucionales) o a la Asamblea legislativa del Estado, dentro de las veinticuatro horas siguientes (art. 36.1.º constitucional).

En cuanto a México, la declaratoria de la desaparición de poderes en una entidad federativa es competencia exclusiva del Senado (art. 76, fracción V constitucional), mientras que la protección frente a una invasión exterior o sublevación o trastorno interior le corresponde a los Poderes de la Unión (art. 119 constitucional).

Como puede advertirse, al menos en los textos jurídicos la aprobación de la intervención recae en los órganos legislativos y, en cambio, el Ejecutivo ve limitada su participación, buscándose con ello evitar el ejercicio abusivo de esta facultad.

3. CAUSAS DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

Argentina y México se mantienen, en términos generales, con las causas propias del esquema tradicional bajo el cual se reguló por primera vez la intervención federal en estos países. Brasil, en cambio, con ocasión de la Constitución de 1988 marcó un rumbo diferente que, sin lugar a duda, constituye una nueva etapa en la evolución del federalismo y de la intervención federal.

En Argentina, ha sido el art. 6 de la Constitución nacional el que ha marcado la pauta para las causas que motivan la intervención federal. Ahí se encuentran las dos que hemos venido analizando, la de asegurar la forma republicana de gobierno y la de protección, tanto externa como interna. En México, estuvimos durante cincuenta años con la cláusula de garantía, de 1824, primera Constitución federal, a 1874, y, por consiguiente, con solo las causas de protección externa e interna. No fue hasta 1874 que se introdujo la figura de la declaración de la desaparición de poderes como medida de coerción federal, motivada por algunos casos que tuvieron lugar en los años previos, pero que mayoritariamente eran los tradicionales a los que nos venimos refiriendo. Más de cien años después, hasta diciembre de 1978, se expidió la ley que regula dicha facultad y en donde se introdujeron, formalmente, nuevas causas de configuración de la desaparición de poderes, dentro de las cuales se encuentran las siguientes: quebranto de los principios del régimen federal; abandono del ejercicio de las funciones; imposibilidad física para el ejercicio de las funciones o con motivo de conflictos internos; prórroga en el ejercicio del cargo después de fenecido el plazo para ello, y las que promovieran o adoptaran la forma de gobierno diferente a la republicana (art. 2). Las nuevas causas que se introdujeron en realidad pueden ser reconducidas o están relacionadas con las tradicionales que conocemos, la de asegurar la forma republicana de gobierno o las de protección interna. No hay, en consecuencia, mayor novedad en las nuevas causas reguladas en la ley¹².

En donde apreciamos un cambio importante es en Brasil, debido a que en la Constitución de 1988 se ampliaron considerablemente las causas para la intervención federal. Anteriormente, al surgir la intervención federal en la Constitución de febrero de 1891, solo se establecían los supuestos de repeler una invasión extranjera o la de un estado a otro; mantener la forma republicana federativa; establecer el orden y la tranquilidad de los estados, y asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales (Balsamo, 2013: 127). Estos supuestos se pueden reducir a los dos tradicionales de asegurar la forma republicana de gobierno y de protección externa e interna.

¹² La práctica de la declaratoria de desaparición de poderes durante la vigencia de la Constitución actual de 1917, sin embargo, muestra un camino un poco diferente a lo dispuesto en los textos jurídicos. Manuel González Oropeza (1987: 253-254), en un recuento que hizo, señala como causas esgrimidas para efectuar la declaratoria de desaparición de poderes las siguientes: violaciones al voto público, sublevación de los poderes locales contra la Federación, consolidación de movimientos revolucionarios a nivel federal, movimiento rebelde interno, conflictos políticos, dualidad de poderes, responsabilidad civil, prórroga de funciones y vacío de poder.

Con algunas reformas previas a la Constitución de 1988, así como con en el texto de esta última Constitución, las causas se ampliaron, de manera tal, que, siguiendo a José Afonso Da Silva (2008, pp. 485-486) pueden clasificarse de la siguiente forma: defensa del Estado (mantener la integridad federal y repeler la invasión extranjera, fracciones I y II); defensa del principio federativo (repeler la invasión de una unidad de la Federación en otra, por temor a comprometer gravemente el orden público y garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes en las unidades de la Federación, fracciones II, III y IV); defensa de las finanzas estatales (para reorganizar las finanzas de la unidad de la Federación, que suspenda el pago de la deuda aprobada por más de dos años consecutivos, deje de entregar a los municipios ingresos tributarios dentro de los plazos de la ley, fracción V), y defensa del orden constitucional (proveer la ejecución de ley federal, orden o decisión judicial, y asegurar la observación de los principios constitucionales de forma republicana, sistema representativo y régimen democrático; derechos de la persona humana; autonomía municipal y prestación de cuenta de la Administración pública, fracciones VI y VII).

Como puede advertirse, las tradicionales causas que hemos venido estudiando se encuentran inmersas en este elenco, principalmente en los rubros de defensa del Estado y del orden constitucional. En consecuencia, el resto de los rubros y las causas en ellos inmersas hacen ver una ampliación considerable de las causas de intervención federal. Vale la pena detenernos en algunas de ellas.

En cuanto a mantener la integridad nacional, baste señalar que está asegurada a través de la indisolubilidad de la Unión, prevista en el art. 1 de la Constitución, con base en el cual se ha sostenido la negativa a la secesión o separación (Seijas, 2019: 356), siendo de oficio la puesta en marcha de esta intervención federal por parte del Ejecutivo federal.

Por lo que hace al temor a comprometer gravemente el orden público, estamos ante una causal de espectro amplio que mal concebida podría poner en riesgo la autonomía estatal ante cualquier desorden que pudiera ser controlado por el propio Estado, por tanto, aquí adquiere particular importancia la característica de excepcionalidad de la intervención prevista en el texto constitucional brasileño (Balsamo, 2013: 223). Podría actualizarse esta causal dando lugar a una intervención federal cuando, por ejemplo, tenga lugar una interrupción constante y duradera de servicios esenciales, como el abastecimiento de agua, energía eléctrica o comunicaciones, o bien cuando ocurran situaciones de grave amenaza a las instituciones fundamentales, a los intereses de la entidad, o que generen inseguridad e inestabilidad institucional (Kyoshi, 2002: 102). Aquí, nuevamente, aunque no lo indique la Constitución, estamos frente a una casual que puede ser iniciada de oficio por el presidente de la

República. Cabe señalar que, a últimas fechas, 2018, se reactivó esta causal, con ocasión de la intervención decretada por el presidente de la República, Michel Temer, en el estado de Río de Janeiro, al considerar que se comprometía el orden público por la situación complicada de la seguridad pública ante la delincuencia.

En relación con la causa de la reorganización de las finanzas de la unidad de la Federación que suspenda el pago de la deuda aprobada por más de dos años consecutivos o deje de entregar a los municipios ingresos tributarios dentro de los plazos de la ley, cabe señalar que es producto de la reforma constitucional de 1926. Hay que tener presente que la interdependencia económica de las unidades de la Federación hace que una falla profunda en su Administración afecte a todo el sistema, de ahí la preocupación de intervenir al estado cuando así se requiera (Lewandowsky 1994: 96). Esta causa está relacionada con el deber que tienen los Estados de presentar una buena gestión en las finanzas públicas y, en consecuencia, no endeudarse de manera indebida, como podría ser la realización de una obra pública sin el capital suficiente que termina sin pagarse durante años. Asimismo, los estados tienen el deber de entregar a sus municipios los ingresos correspondientes, convirtiéndose estos últimos en acreedores del Estado (Dias, 2013: 2011-2012).

Proveer la ejecución de ley federal, orden o decisión judicial, puede ser igualmente una causa para que tenga lugar la intervención federal. Sin embargo, los estados no pueden utilizar cualquier pretexto de inconstitucionalidad, formal o material, para no cumplir con las leyes federales (Balsamo, 2013: 239). El Estado o Distrito Federal tiene el deber de proveer al cumplimiento de la ley federal, órdenes o decisiones judiciales, mientras que al Poder Judicial le corresponde resolver las cuestiones relacionadas con la ejecución de las leyes, por eso, la intervención federal no puede tener lugar si antes no se ha sometido al conocimiento del Poder Judicial la ejecución de la ley federal en cuestión (Dias, 2013: 212-213). Ante un incumplimiento de una orden o decisión judicial, la intervención judicial da inicio por requerimiento del Supremo Tribunal Federal, del Superior Tribunal de Justicia o del Tribunal Superior Electoral (art. 36.II constitucional), los que antes de solicitar la intervención federal deben buscar el cumplimiento de la orden o decisión judicial.

En el caso de rechazo a la ejecución de una ley federal, la intervención federal da inicio por requerimiento del Supremo Tribunal de Justicia a petición del procurador general de la República (art. 36.IV constitucional). Cabe señalar que mientras que las leyes sobre cuyo cumplimiento puede solicitarse una intervención federal deben ser federales, las órdenes o decisiones judiciales no están limitadas a ámbito alguno, por lo que una intervención podría tener lugar respecto de decisiones judiciales locales (Balsamo, 2013: 241).

De lo anterior podemos concluir que las causas tradicionales de la intervención federal fueron ampliándose con el transcurso del tiempo, para incluir ahora supuestos como mantener la integridad federal; temor a comprometer gravemente el orden público; reorganizar las finanzas de la unidad de la Federación; proveer la ejecución de ley federal, orden o decisión judicial, y asegurar la observación de los principios constitucionales, como los relacionados con los derechos de la persona humana, la autonomía municipal y la prestación de cuenta de la Administración pública.

Como puede advertirse, las causas que establece el texto constitucional de Brasil han sido producto de una intensa evolución de la intervención federal en ese país. Los actuales supuestos van mucho más allá de los tradicionales con que dio inicio la intervención federal en los países latinoamericanos con un sistema federal. Por tanto, el texto constitucional de 1988 en Brasil marca una nueva tendencia en los Estados federales latinoamericanos.

Esta ampliación, sin embargo, nos lleva a la interrogante de si han cambiado los contornos de la figura de la intervención federal como parte de la esencia de un Estado federal o si, más bien, estamos presenciando un nuevo tipo de relación entre las entidades federativas y la Federación, porque debe reconocerse que no es lo mismo acudir a la intervención federal por estar en riesgo la forma republicana de gobierno de un Estado o por la existencia de un conflicto en el interior del país que hacerlo cuando el orden público esté gravemente comprometido, para reorganizar las finanzas de la unidad de la Federación, o para dar cumplimiento a principios constitucionales sensibles como los derechos de la persona, la autonomía municipal y la prestación de cuenta de la Administración pública. Estos últimos supuestos parecen estar más cercanos a una preocupación de gobernabilidad en los Estados que de aseguramiento de la unidad que debe haber en un Estado federal.

En esta nueva reflexión no podemos dejar de mencionar que la Constitución brasileña de 1988 también se distingue por su tendencia marcada a la construcción de un federalismo cooperativo. No cabe duda, señala Seijas (2019: 371), de que el federalismo brasileño ha evidenciado una inclinación desde un sistema estático hacia una implementación más realista de la mano de la regulación de mecanismos de cooperación, con base en el art. 23 de la Constitución, donde está prevista la competencia común de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, la cual, por supuesto, debe desarrollarse con base en las leyes complementarias. Quedan en terrenos diametralmente opuestos la intervención federal y el federalismo cooperativo.

Si acudimos al origen de la intervención federal, advertimos que surge en el marco de un federalismo dual, pero ahora, ante un federalismo cooperativo, adquiere una nueva dimensión, al menos en la noción tradicional de la

intervención. Estamos presenciando una intervención federal que rompe los cauces tradicionales para transitar a parámetros diferentes como el de la preocupación por la gobernabilidad. Parece, entonces, que la fórmula presente en Brasil es la combinación de un federalismo cooperativo, involucrando a todos sus integrantes, con el apoyo directo en la gobernabilidad de las unidades de la Federación mediante la intervención federal, perspectiva que probablemente está presente en los demás países federales, solo que no con tanta claridad formal.

4. CONTROL JUDICIAL DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

De nueva cuenta volvemos a la influencia norteamericana en la evolución de la intervención federal. La cláusula de garantía ha sido considerada como una cuestión política no justiciable desde el caso *Luther v. Borden*, 48 US 1 (1849), surgido con ocasión de la violación del domicilio de Martin Luther por personas al parecer con orden de arresto por ayudar a la insurrección, creándose el criterio de que, ante la incertidumbre de la legitimidad de dos Gobiernos, uno producto de la Carta original de Rhode Island y otro surgido de una convención especial que se dio un nuevo texto constitucional, la Corte de Estados Unidos sostuvo que el hecho de que una mayoría de personas con derecho a voto adoptaran una constitución no podría ser sometido a procedimiento judicial, toda vez que la Constitución de los Estados Unidos reguló la situación como una cuestión política en su naturaleza, y colocó el poder de reconocer el Gobierno de un Estado en manos del Congreso. Bajo la legislación del Congreso existente el ejercicio de este poder por las Cortes sería completamente inconsistente con esa legislación.

Bajo este criterio, todos los desafíos constitucionales basados en la cláusula general son cuestiones políticas no judiciales. Sin embargo, como señala Williams (2018: 605-606), esta situación resulta cada vez más difícil de defender, pues la Suprema Corte misma ha comenzado a cuestionarlo, señalando, por ejemplo, que «quizá no todas las quejas bajo la Cláusula federal presentan cuestiones políticas no justiciables», y los tribunales inferiores han concluido que la doctrina de la cuestión política ya no permanece como una barrera invencible para adjudicar quejas bajo la cláusula de garantía, por lo que los académicos predicen que la caída de esta barrera para el enjuiciamiento de dicha cláusula es cuestión de tiempo.

En lo que corresponde a Latinoamérica, podemos señalar que, en Argentina, la doctrina del caso *Luther v. Borden* fue recepcionada en el caso *Cullen c/ Llorena*, de 1893 (F.53:420), en el cual la Corte sentó la doctrina negativa

del control judicial, ya que el acto de intervención es una cuestión política ajena a la competencia de los jueces y, por ende, no justiciable (Quiroga, 2009: 880). En el supuesto específico, Joaquín M. Cullen, en nombre del Gobierno provisorio de la provincia de Santa Fe, acudió a la Suprema Corte en contra de Baldomero Llerena, quien lo había depuesto invocando una ley, la de intervención a Santa Fe, que a su parecer era inconstitucional.

No obstante lo anterior, cabe señalar que si lo sucedido no tiene que ver con la subversión de la forma republicana o con una invasión desde el extranjero, entonces la cuestión se torna de derecho y podría ser judicializable (*op. cit.*). Por tanto, la no judicialidad queda circunscrita a las causas o los motivos invocados para realizar la intervención, pero son judiciales las cuestiones referentes a la competencia del órgano federal que puede intervenir (Bidart, 2016: 465).

En otros casos posteriores, *Lobos c/ Donovan*, de 1893, y *Cía. Azucarera Tucumana*, de 1924, se reiteró esta interpretación, diciéndose, por ejemplo, en el primero, que los actos políticos de los poderes políticos de la nación, disponiendo su intervención en las provincias, no fundan un caso judicial, y, en el segundo, que una intervención nacional en una provincia, 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 (Sacristán, 2014: 55).

Con independencia de otros casos que se sucedieron y en los que se reiteraron los anteriores criterios, conviene traer a colación el caso *Zavalía*, de 2004, pues en él se sostuvo, además de lo irrevisable de la decisión de intervención federal, que eran plenamente controlables los actos de aplicación que lleva a cabo el órgano de intervención. En el caso en cuestión, se impugnó una ley santiagueña mediante la cual el interventor federal de esa provincia declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución local, convocando a elecciones para elegir convencionales constituyentes. El actor solicitó que se suspendiera cautelarmente la referida elección, lo que se determinó. En el fondo se sostuvo que «la intervención federal dispuesta no ha hecho desaparecer a la provincia como persona jurídica distinta del Poder Ejecutivo Nacional», y que «los actos del interventor federal son susceptibles de ser revisados judicialmente» (*ibid.*: 61).

En Brasil se ha dado la posibilidad de fijar diversos criterios jurídicos por los tribunales, como se detalla por Balsamo (2013: 350-376). No obstante, queremos llamar la atención sobre dos casos en los que no se llegó a solicitar la intervención federal al presidente de la República, toda vez que los supuestos no encuadraban en la figura de la intervención federal, revelándose su excepcionalidad e ineficacia.

Uno de ellos, por ejemplo, tuvo lugar en Matupá, Mato Grosso, en 1990, donde tres ladrones asaltaron una casa manteniendo a la familia de rehenes, aun cuando después de un período de negociaciones los ladrones salieron y la familia fue liberada. Como las personas que estaban en el lugar de los hechos querían linchar a los ladrones la policía los resguardó, sin embargo, tiempo después aparecieron en otro lugar semivivos, con personas a su alrededor pidiendo su muerte, por lo que finalmente les prendieron fuego. El Supremo Tribunal de Justicia decidió no presentar la intervención federal ante el presidente de la República, toda vez que se trataba de un caso aislado y, además, debía respetarse el principio federativo, por lo que había que tomar en cuenta la dificultad que tenía el estado de Mato Grosso para prestar el servicio de seguridad y justicia, que las investigaciones se estaban realizando de la forma más diligente posible y el Poder Judicial estatal se había empeñado en resolver el caso y sentenciar a los involucrados. Por tal motivo, no se justificaba el decreto de intervención federal. Esta posición del Supremo Tribunal de Justicia demostró la utilización de la intervención federal como *ultima ratio* del sistema federal, respetando su excepcionalidad con celo dogmático (Carvalho, 2017: 44-46).

En otro caso, relacionado con el principio del respeto al orden democrático (IF-5.179 de 2010), se analizó la posibilidad de iniciar la intervención federal fundada en la existencia de un esquema de corrupción. La solicitud de intervención fue formulada por el procurador general de la República en contra de delitos cometidos aparentemente por el gobernador y parlamentarios del Distrito Federal, al desviar dinero público, después de haber agotado todas las posibilidades de recomposición del orden. Después de sostener la excepcionalidad de la intervención federal, de que hay otros medios para corregir la situación, y constatar que las autoridades distritales estaban realizando la investigación, el Supremo Tribunal Federal se abstuvo de solicitar la intervención al presidente de la República (Carvalho, 2017: 46-49).

Con estos ejemplos se muestra que la regulación de la intervención federal puede dar lugar a que en ella se discutan múltiples cuestiones que son más propias de una problemática de gobernabilidad que de una preocupación por la unidad de los Estados, haciendo de la intervención una medida excepcional e ineficaz para casos como estos.

En lo que corresponde a México, la impugnación de las declaratorias de desaparición de poderes se intentó mediante el juicio de amparo; sin embargo, como señala Manuel González Oropeza (1987: 258), el Poder Judicial federal evadió su intervención en los juicios que fueron promovidos, ya sea por autoridades municipales o por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, contra la declaratoria de desaparición de poderes, al haberlos sobreseído por determinar que entrañaban derechos políticos, cuestiones electorales y

juzgamiento sobre la legitimidad de los poderes estatales. Los sujetos que presentaban las demandas de amparo, poderes políticos, no tenían legitimación para hacer valer el juicio de amparo al no ser personas que tuvieran derechos humanos, en ese entonces denominados garantías individuales; las cuestiones electorales tampoco eran de la competencia del Poder Judicial federal y, finalmente, la legitimidad de los poderes había sido vedada por la Suprema Corte de Justicia mediante la tesis elaborada por Ignacio Vallarta sobre la «incompetencia de origen», evitando, así, el examen de las deficiencias en el nombramiento o elección de una autoridad que llevara a determinar vicios en los actos que hayan emitido.

En una demanda de amparo, por ejemplo, en la que el quejoso era el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, se impugnó la declaratoria de desaparición de poderes, habiéndose negado entrar al estudio del caso, toda vez que de concederse la protección se provocaría la nulidad de las resoluciones pronunciadas por el Poder Judicial designado por el gobernador provisional (*ibid.*: 259-260). En otro caso, el quejoso era el presidente de la Comisión Permanente de la legislatura de Zacatecas, la cual había sido declarada desaparecida, y presentaba la demanda de amparo en contra del Tribunal Superior de Justicia del Estado por haber calificado las elecciones sin tener competencia para ello, ante lo que fue resuelto que el amparo no era la vía idónea sino la controversia constitucional regulada en el art. 105 constitucional, la cual también en su tiempo se intentó sin ningún éxito. En un caso más, ante una demanda de amparo presentada en contra del Senado de la República por la declaratoria de desaparición de poderes, la Suprema Corte estableció que como este tipo de declaratoria no afecta a las personas físicas sino a los poderes mismos, no tienen los derechos humanos que reconoce la Constitución a los individuos.

Vale la pena citar un criterio judicial de la 5.^a época del *Semanario Judicial de la Federación*, publicación oficial de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, en el que se logran resumir los criterios emitidos durante varios años. Se sostiene que el juicio de amparo contra la decisión del Senado sobre la declaratoria de desaparición de poderes es improcedente, toda vez que los poderes no tienen garantías como los individuos, se trata de una facultad política que no puede violar garantías individuales y solo el Senado tiene esta facultad, por lo que ningún otro poder puede analizarla (Piña, 2017: 1226).

Cabe mencionar que de 1975 a la fecha no ha habido más casos de declaratorias de desaparición de poderes por parte del Senado de la República y, por tanto, no ha habido la posibilidad de emitir más criterios judiciales, ya sea reiterando los anteriores o dando lugar a otros diferentes (González, 1987: 260-262).

Como ha podido advertirse, las posibilidades de impugnación de la intervención federal en los tres países federales que hemos venido analizando han sido disímiles. En Argentina y Brasil el control judicial ha sido posible en grados diferentes, abierto en este último y restringido en aquel, toda vez que, si bien se ha seguido el precedente norteamericano establecido en *Luther v. Borden*, la doctrina ha sostenido que es posible el control judicial en ciertos casos específicos. En México, en cambio, la judiciabilidad de estas cuestiones ha estado cerrada.

Si comparamos la situación de estos tres países con lo que acontece en el país fundador del sistema federal, Estados Unidos, podemos señalar que el desafío en este último país ha sido no dejar pasar las intervenciones federales a través de criterios judiciales. Así, por ejemplo, se decidió que la cláusula de garantía prohibía que el Gobierno federal expidiera reglas de procedimiento penal para las Cortes estatales; o bien, en materia de inmunidad judicial, la Corte señaló que se violaría la cláusula de forma republicana de gobierno porque un Poder Judicial separado e independiente era un elemento indispensable de la forma de gobierno republicana, o que la cláusula acuerpaba la sabia autorización de que los estados decidieran las vacancias de su legislatura (Merritt, 1988: 27-28). Además, la Suprema Corte ha sido más proclive a los desafíos fundados en la cláusula de garantía cuando con ello se refuerza la autonomía estatal. Por el contrario, en casos importantes en que la Suprema Corte rechazó hacer cumplir la cláusula de garantía fue porque la propia Corte temió que la revisión judicial interferiría indebidamente con los procesos del Gobierno estatal (*ibid.*: 73).

En Latinoamérica el panorama es diferente. Ante la situación de que las intervenciones federales son un hecho y han estado muy presentes, lo difícil ha sido echarlas abajo mediante el control judicial, por eso las dificultades presentes en Argentina y México. Quizá, como pasa en Brasil, la cuestión estriba en crear criterios judiciales que encaminen a la intervención federal hacia la excepcionalidad y con efectividad solo en los casos que en realidad lleven un riesgo de romper con la unidad del sistema federal.

5. USO Y ABUSO DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

Hay una gran coincidencia en el sentido de que en los tres Estados federales que analizamos ha habido un uso y abuso de la intervención federal. Se ha dicho, incluso, que el rasgo más característico de la intervención federal en Latinoamérica ha sido el de su empleo abusivo y pertinaz con fines espurios ajenos a la razón de ser de la institución, ya que esta institución degeneró en

una práctica arbitrista a la que se recurría con el fin de combatir al adversario político (Fernández, 2003: 143).

En Argentina, por ejemplo, según información proporcionada por Marcelo Borka (2016), durante los 123 años transcurridos entre 1853 y 1976, se ordenaron 174 intervenciones provinciales, sin incluir las numerosas situaciones de allanamiento a la autonomía provincial decididas por los Gobiernos militares que se sucedieron desde 1930. Con la aplicación de la intervención federal, la mayoría de las veces se buscó subordinar el poder provincial al dictado de Buenos Aires, como queda evidenciado al advertir que de las 174 intervenciones solo el 32 % (56) fueron decididas por el Congreso de la nación; el resto, 68 % (118), fueron dispuestas por decreto del Poder Ejecutivo sin intervención del Poder Legislativo.

Por eso, no es de extrañar la opinión de Germán Bidart Campos (2016: 463) al decir que se ejemplarizó la costumbre que habilitaba para intervenir la provincia, a causa de conflictos de los poderes locales, y asegurar el derecho al sufragio, y a deponer a las autoridades locales, en sus tres poderes o en algunos, con reemplazo de las mismas autoridades por el interventor.

En lo que respecta a Brasil, ha habido épocas de una mayor o menor utilización de la medida de intervención, habiendo períodos en que la ejecución de la intervención federal no atendió a ningún contenido constitucional sino al criterio político del presidente de la República (Balsamo, 2013: 343).

No obstante lo anterior, en los últimos períodos, salvo en recientes fechas, como veremos enseguida, la intervención federal no ha sido utilizada, a grado tal que algunos autores han señalado que quizá se deba al equilibrio logrado en las relaciones entre la Unión y los estados o bien a que se está viviendo una ficción constitucional (*ibid.*: 344). Otros sostienen que la intervención federal es menos usada en momentos en que se observa una preponderancia de la Unión sobre los estados, como se observa en la Constitución de 1988 en el campo de las competencias fiscales. También pudiera ser el recelo de que la intervención federal afecte el sistema federal y la autonomía de los estados al tratarse de una medida de fuerza por excelencia. O pudiera ser por la ineficacia que ha mostrado la intervención federal (Carvalho, 2017: 58-59).

México no ha sido la excepción al uso y abuso de la declaratoria de desaparición de poderes, medida coactiva de la intervención federal.

Con base en el recuento detallado que realizó Manuel González Oropeza de los casos presentados sobre la declaratoria de la desaparición de poderes en el país, desde su creación en 1874 y hasta 1916 (1987: 56-72), y los que han tenido lugar después de la Constitución de 1917 (*ibid.*: 237-253), queda evidenciado su amplio uso y abuso. El último caso presentado bajo la vigencia de la actual Constitución tuvo lugar en 1975, en Hidalgo, en donde, por

múltiples violaciones a las entonces garantías individuales imputadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Comisión Permanente del Congreso declaró la desaparición de poderes.

De ahí que el propio González Oropeza haya señalado que la facultad a la que nos referimos ha sido frecuentemente malinterpretada para acabar en forma inmediata con los Gobiernos estatales desafectos o contrarios a la política federal, lo que constituye un atentado al federalismo mexicano que lo convierte en lo que no es, una medida deformada, sancionadora de la realidad política (*ibid.*: 236).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: DEVENIR DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

Si analizamos los últimos acontecimientos que han tenido lugar en relación con la intervención federal o la declaratoria de la desaparición de poderes en los tres Estados federales que hemos analizado, podemos advertir que las causas por las cuales han surgido se están alejando de las tradicionales que constituyen la esencia de estos mecanismos de intervención federal. Ahora encontramos argumentos económicos, de crisis social, corrupción, mala administración, seguridad pública y delincuencia organizada, e, inclusive, múltiples temas que constituyen una preocupación integral en el Estado.

En el caso de Argentina, por ejemplo, el último antecedente que se tiene es de septiembre de 2004, en que el presidente, Néstor Kirchner, decretó la intervención federal en la provincia de Santiago del Estero, debido a denuncias por corrupción y persecución política por parte de la gobernadora y su esposo. Antes que esto, pero dentro de la vigencia de la reforma constitucional de 1994, se tuvo un antecedente de 1999, en el que el presidente, Fernando de la Rúa, decretó la intervención de la provincia de Corrientes por causa de la mala administración de sus autoridades, lo que dio origen a una rebelión popular en el puente General Belgrano, conocida como la «Masacre del Puente», por haberse cobrado dos víctimas fatales, además de decenas de heridos¹³.

¹³ En 1991, el presidente, Carlos Menem, decretó la intervención de Tucumán por numerosos problemas económicos y políticos que generaron un enorme malestar social, y la intervención de Catamarca, toda vez que con motivo del crimen de una adolescente se desató un caos político-social. En 1992 se intervino la provincia de Corrientes, luego de la indefinición política como resultado de las elecciones de 1991, y en 1993, el presidente de entonces, Carlos Menem, decretó la intervención de Santiago del Estero, con motivo del levantamiento popular conocido como «El

En cuanto a Brasil, hay dos casos recientes de 2018 en que el presidente de la República, Michel Temer, decretó la intervención federal en el estado de Río de Janeiro, por una parte, y en el estado de Roraima, por otra, con una duración hasta el 31 de diciembre de ese año, en que se terminó su mandato, por cuestiones que comprometían el orden público, al tratarse de la seguridad pública, y por cuestiones de estabilidad general en el estado, respectivamente.

En el caso de México, en septiembre de 2019 se presentaron solicitudes de declaratoria de desaparición de poderes en los estados de Guanajuato, Tamaulipas y Veracruz. Lo sucedido fue que senadores del Partido Acción Nacional (PAN) presentaron una solicitud de desaparición de los poderes en el estado de Veracruz (gobernado por el Partido Movimiento Regeneración Nacional, MORENA) por los altos niveles de inseguridad, y, además, que los diputados locales se excedieron en sus atribuciones porque primero intentaron enjuiciar al exfiscal del Estado sin fundamentos y, posteriormente, debido a que no lo lograron, lo separaron del cargo, a pesar de que en diciembre de 2016 fue electo para un período de nueve años. En respuesta, la bancada del Partido MORENA en el Senado pidió la misma declaratoria de desaparición de poderes para los estados de Guanajuato y Tamaulipas, gobernados ambos por el PAN.

Si continuamos con esta tendencia que busca airear las preocupaciones sociales más apremiantes en la solicitud de intervención federal o en la declaratoria de desaparición de poderes, es lógico suponer que lo que está sucediendo con la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 constituye una causa de salud pública que pone en entredicho la capacidad de respuesta en la totalidad de las entidades federativas, en donde se podría pensar que la intervención federal pudiera ser una opción, sin embargo, esta situación, como las otras recientes que estamos viendo, lo que requiere no es una respuesta vertical de la federación hacia los estados buscando reponer o mantener a los servidores públicos ante el vacío de poder, sino una cooperación de todos los actores que integran nuestra sociedad, en donde los entes integrantes de la federación llevan prioritariamente una gran responsabilidad en la búsqueda de una solución a este tipo de problemas.

Hay que incursionar nuevos rumbos en los sistemas federales para construir una concepción que no se reduzca a la mera verticalidad ni a los aspectos de soberanía, sino, en todo caso, que descansa en la interacción, involucrando todos los niveles e incluyendo, por supuesto, al pueblo mismo. Algo parecido

Santiagoñazo», en el que durante 48 horas la capital santiagueña y la ciudad de La Banda se convirtieron en «tierra de nadie», por la molestia de la corrupción de la clase política, que cobraba salarios muy elevados en un distrito donde la mayoría de la gente sufría la falta de pago.

a lo que Gerken (2010) se refirió en su noción de «Federalismo hacia abajo» (*Federalism all way down*), en donde los arreglos institucionales ya no buscan los aspectos de soberanía, esos en donde los estados hacen sus políticas de acuerdo con sus propias preferencias, pero separados y alejados del centro.

Una referencia importante en esta nueva reflexión es, por ejemplo, la noción de «nuestro federalismo», sostenida por la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso *Younger v. Harris*, 401 US 37, 44 (1971), citado por Gerken (*ibid.*: 6), en donde la política pública en contra de la interferencia de la Corte federal en los procedimientos de la Corte estatal se ve reforzada por un respeto a las funciones estatales, en una creencia de que al Gobierno nacional le irá mejor si los estados y sus instituciones tienen la libertad de realizar sus funciones por separado; sin significar una deferencia ciega a los derechos de los estados más allá de la centralización del control sobre cada tema importante del Gobierno nacional y sus tribunales. Más bien, se trata de un sistema en el que hay sensibilidad hacia los intereses legítimos de los Gobiernos estatales y nacionales, en el que el Gobierno nacional, ansioso por reivindicar los derechos e intereses federales, se esfuerza por no interferir indebidamente en las actividades legítimas de los Estados.

Entonces, con nuevos arreglos institucionales como el señalado, se promueve la inclusión, no la exclusión, la integración, no la autonomía, la interdependencia, no la dependencia. Y las minorías de los estados no gobiernan separadas y aisladas del sistema nacional, son parte de una amalgama de actores estatales y locales que administran la política nacional. Y el poder que ejercen no es del soberano, sino el del servidor, el de adentro, no el de afuera. Si se orienta la teoría constitucional sobre el federalismo hacia abajo encontraremos que hay nuevas cosas que decir acerca de «nuestro federalismo» y de los componentes de una teoría de descentralización: donde debe residir el poder, cómo interactúan el centro y la periferia y por qué la descentralización que toma esta forma es valiosa (*ibid.*: 7-8).

Lo que hemos visto que está sucediendo con la intervención federal es lo mismo que ocurre con todas las instituciones que fueron creadas en una determinada época para una determinada sociedad. La intervención federal surgió como una respuesta a las necesidades propias del naciente sistema federal y este, a su vez, estaba caracterizado por las preocupaciones presentes en esa época. Llevamos más de dos siglos con el mismo sistema federal, pero las circunstancias sociales que lo rodean mucho han cambiado, y, sin embargo, seguimos utilizando mecanismos de esa época para dar respuesta a las apremiantes situaciones. Esto no significa que los problemas que en su tiempo estaban presentes no persistan, eso hemos visto que continúa sucediendo, pero junto con ellos han surgido situaciones nuevas que obligan a cambiar el diseño institucional o el funcionamiento de las instituciones que fueron creadas para una determinada época.

Pareciera que la solución que se busca alcanzar con la intervención federal no es suficiente. Más bien, la problemática que advertimos alcanza al sistema federal, porque se requiere dar solución a preocupaciones sociales que demandan una respuesta integral de todos los actores, no una sobreposición de unos respecto de otros. El federalismo dual, origen de la intervención federal, ya no alcanza, por esa razón se ha incursionado en el federalismo cooperativo o interactivo, buscando ofrecer una respuesta lo más satisfactoria posible a las nuevas problemáticas que están surgiendo. Si el federalismo cambia, parece entonces que la intervención federal, vinculada a este, también debe cambiar, o quizá deba ser completada con otros mecanismos que ofrezcan una respuesta actualizada a las nuevas preocupaciones. En un Estado federal no es la centralización del poder la salida sino más bien la concentración de esfuerzos provenientes de todas partes lo que puede constituir una nueva respuesta para los nuevos desafíos. Federalismo cooperativo con autonomías estatales sumando sus esfuerzos. Como quiera que sea, la relación que mantienen federalismo e intervención federal merece una mayor atención, pues los cambios que se presenten en uno inciden en el funcionamiento del otro, y este estudio, al parecer, ha hecho falta.

Las preocupaciones nuevas de índole económico, de seguridad o salud pública hacen que el país deba ser visto como un solo mosaico amalgamado por la suma de esfuerzos de todas las fuerzas integradoras, no como mosaicos distribuidores de competencias. Necesitamos de un Estado federal reconstruido desde la autonomía al fortalecimiento de los lazos de coordinación.

Bibliografía

- Ablavsky, G. (2019). Empire States: Coming of Dual Federalism. *Yale Law Journal*, 128 (7), 1792-1868.
- Balsamo, D. (2013). *Intervenção federal no Brasil. São Paulo* [tesis doctoral]. Universidade de São Paulo. Disponible en: <https://doi.org/10.11606/d.2.2016.tde-06092016-112345>.
- Bazán, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios Constitucionales*, 1, 33-88. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/s0718-52002013000100003>.
- Bidart, G. (2016). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: EDIAR.
- Borka, M. (2016). *Intervención federal. 15 de julio de 2020*. Sociedad Argentina de Información Jurídica.
- Carpizo, J. (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- (1999). México: ¿Sistema presidencial o parlamentario? *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1, 49-84. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.1999.1.5563>

- Carvalho, F. (2017). *Um estudo panorâmico do instituto da intervenção federal no Brasil*. Volta Redonda: Universidade Federal Fluminense.
- Corwin, E. S. (1950). The passim of dual federalism. *Virginia Law Review*, 36 (1), 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1069035>.
- Cuchi, L. y Romero A. (2017). El «modelo» norteamericano en la reglamentación de las intervenciones federales en la Argentina decimonónica. Debates en el Congreso Nacional (1869 y 1894). *Anuario de Estudios Americanos*, 74 (2), 615-642. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/aeamer.2017.2.08>.
- Da Silva, J. (2008). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.
- Dias, A. (2013). A intervenção federal em face da Constituição Brasileira de 1988 e a figura do interventor. *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*, 41 (2), 205-225.
- Fernández, F. (2003). El federalismo en América Latina. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 41, 1-169. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0506-7286-2003-1-23>.
- Gerken, H. (2010). Federalism all the way down. *Harvard Law Review*, 124 (4), 6-74. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1719718>.
- González, M. (1987). *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kyoshi, H. (2002). Intervenção federal nos estados para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, 10, 94-105.
- Lewandowsky, E. (1994). *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Linares, S. (1988). La garantía del principio federal en la Constitución argentina. En *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio* (pp. 403-456). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Merritt, D. (1988). The Guarantee Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century. *Columbia Law Review*, 88 (1), 1-78. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1122569>.
- Piña, J. (2017). Artículo 76. En J. R. Cossío Díaz (coord.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (pp. 1224-1227). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Quiroga, H., Benedetti, M. y Cenicacelaya, M. (2009). *Derecho constitucional argentino*. Santa Fe: Rubinzal-Cuizoni.
- Sacristán, E. (2014). Control judicial del estado de sitio y de la intervención federal. *Revista de Investigações Constitucionais*, 1 (1), 39-66. Disponible en: <https://doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40247>.
- Schapiro, R. A. (2006). From dualist federalism to interactive federalism. *Emory Law Journal*, 56 (1), 1-18.
- Seijas, M. E. (2019). El federalismo brasileño. *Revista de Derecho Político*, 104, 351-376. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.104.2019.24317>.
- Tena, F. (1987). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Williams, R. (2018). The “Guarantee” Clause. *Harvard Law Review*, 132, 602-688.
- Wolf, P. (2004). Brasil en busca de una Constitución moderna: La Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil como Magna Carta a la moda americana. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8, 377-390.