

INTERVENCIÓN FEDERAL A LAS PROVINCIAS

GREGORIO BADENI *

1. Introducción

En el curso de los meses de mayo y junio de 1991 fueron presentados, en el Senado de la Nación, cuatro proyectos de leyes sobre la intervención federal a las provincias¹.

Todos ellos, con diversas variantes, apuntan sustancialmente a fortalecer el sistema federal del Estado frente a los embates provenientes del poder central que lesionan las autonomías locales, y a consolidar en el órgano legislativo la potestad de establecer la intervención limitando los excesos resultantes de su ejercicio por el Poder Ejecutivo.

La intervención federal a las provincias, al igual que el estado de sitio y el poder de policía, son remedios extraordinarios previstos por la Constitución nacional para preservar su contenido y vigencia en el marco de situaciones institucionalmente anormales. Una constitución, concebida como documento jurídico fundamental que determina la validez del ordenamiento normativo; como instrumento de gobierno que precisa los grandes objetivos de la sociedad global a cuyo logro debe encaminarse la actuación gubernamental; y como símbolo de la nacionalidad que representa la historia,

* Profesor titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

¹ Presentados por los senadores Elías Sapag y Jorge Solana, José Genoud, Luis Brascro y Alberto Rodríguez Saá.

² A la Constitución como símbolo de la nacionalidad se refirió Juan María Gutiérrez cuando, en el Congreso General Constituyente de 1852-1854, destacó que la Constitución "es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley".

el sentimiento y los ideales de un pueblo², debe estar integrada por normas genéricas y flexibles que permitan su perdurabilidad y consecuente adaptación a los requerimientos sociales.

Una constitución, en el ámbito de la doctrina del Estado de derecho, está destinada a regir plenamente tanto en épocas de paz como de guerra, en tiempos normales y anormales, en períodos de prosperidad y adversidad. Y, en todos ellos, debe ofrecer los instrumentos idóneos que permitan encontrar las soluciones apropiadas para satisfacer las innumerables y cambiantes necesidades de la comunidad. Cuando ello no acontece, cuando una constitución interpretada inteligentemente y con honestidad no ofrece soluciones a los problemas que plantea el dinamismo de la vida social, corresponde acudir a su reforma aunque, no por medio de la ruptura del orden constitucional, sino siguiendo los lineamientos que ella establece a tal efecto.

Los constituyentes de 1853-1860 previendo la amplia gama de alternativas que pueden producirse en el curso de la vida de los pueblos, forjaron una serie de instrumentos de gobierno cuyo funcionamiento está condicionado a las características de los hechos en los cuales deben desenvolverse. Están los ordinarios y los extraordinarios, todos los cuales tienen como fin inmediato concretar la plena vigencia de la Constitución y, como objetivo mediato, lograr el cumplimiento de la concepción teleológica que emana de la ley fundamental, esencialmente personalista, y que se traduce en la libertad y dignidad del hombre.

Uno de tales instrumentos extraordinarios es la intervención federal a las provincias previsto en el art. 6° de la Constitución, que dispone: "El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia".

Este artículo, igual que muchas otras cláusulas de la Constitución, fue elaborado prescindiendo de los modelos constitucionales existentes al tiempo de su sanción. Sus antecedentes los encontramos en el Pacto Federal de 1831 y en el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852, que preveían el auxilio que correspondía dispensar a las provincias que fueran perturbadas por sublevaciones u hostilidades que pusieran en peligro su libertad e independencia,

procediendo a restablecer la paz y sosteniendo a las autoridades legalmente constituidas.

En el texto de 1853, el art. 8º disponía: "El Gobierno federal interviene con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales, 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"².

La amplitud de semejante texto y el riesgo que importaba para las autonomías provinciales, determinaron su modificación por la Convención Constituyente de 1860.

En el informe de la comisión examinadora de la Constitución federal presentado a la Convención del Estado de Buenos Aires en 1860, fue propuesta la nueva redacción para el art. 8º que, con ligeras modificaciones, mereció su aprobación y la posterior de la Convención Constituyente. Previamente, la comisión había objetado dos propuestas. La primera, inspirada en la Constitución norteamericana³, establecía: "La Confederación Argentina garantiza a cada provincia una forma republicana de gobierno, y protegerá a cada una de ellas contra invasión; y a requisición de la Legislatura, o del Ejecutivo, cuando la Legislatura no pueda ser convocada contra violencia doméstica". La segunda, que fue desechada por su casuismo incompatible con la técnica de formulación constitucional, disponía: "El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias con requisición de las legislaturas, y cuando éstas no puedan ser convocadas, de los gobernadores de provincia, al solo efecto de restablecer el imperio de las instituciones perturbadas por la sedición; y sin requisición de parte y por su propio derecho, en el caso de que las autoridades constituidas hayan sido derribadas, al solo efecto de restablecerlas, o toda vez que la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior, o por una sedición que se extienda a más de

² Su fuente fue el art. 2º del Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi, según el cual la Confederación "interviene sin requisición en su territorio al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición".

³ El art. IV, sec. 4º, de la Constitución de los Estados Unidos dice que "los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno, y protegerán a cada uno de ellos contra la invasión; y a pedido de la Legislatura, o del Ejecutivo (cuando la Legislatura no pueda ser convocada) contra la violencia doméstica".

una provincia, haga indispensable el uso de esta prerrogativa".

La intervención federal a las provincias, concebida como instrumento eficaz para hacer efectiva la garantía federal prevista en el art. 5° de la Constitución y para asegurar la vigencia de la ley fundamental en el territorio provincial, plantea diversos interrogantes cuyas respuestas resultan a la luz de una correcta interpretación finalista, semántica, sistemática y dinámica del texto constitucional².

2. ÓRGANO COMPETENTE PARA DECLARAR LA INTERVENCIÓN

La Constitución hace referencia al Gobierno federal que, según su título primero de la segunda parte, está integrado por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Si efectuamos una interpretación sistemática de la Constitución considerando el rol que tiene cada uno de esos órganos; la solución adoptada para la declaración del estado de sitio; la cláusula del art. 67, inc. 28, de la Constitución, y la necesidad de respetar las autonomías provinciales como efectivo control vertical del poder, llegamos a la conclusión de que se trata de una atribución propia del Congreso nacional. Esta solución, aceptada por nuestra doctrina constitucional³, fue adoptada por la Corte Suprema de Justicia, implícitamente en el caso "Cullen c/Llerena"⁴ y expresamente en el caso "Orfila"⁵.

3. ¿PUEDE DECLARAR LA INTERVENCIÓN EL ÓRGANO EJECUTIVO?

En nuestra práctica constitucional se ha operado una real desconstitucionalización de la intervención federal, de-

² Sobre el particular, recomendamos la obra de Linares Quintana, Segundo V., *Replaz para la interpretación constitucional*, Bs. As., Plus Ultra, 1968.

³ González, Joaquín V., *Manual de la Constitución argentina*, Bs. As., Estrada, 1963, p. 709; González Calderón, Juan A., *Curso de derecho constitucional*, Bs. As., Kraft, 1960, p. 132; Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Bs. As., Plus Ultra, 1977-1968, t. VII, p. 440; Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Bs. As., Ediar, 1986, t. I, p. 174.

⁴ Fallos, 53-420.

⁵ Fallos, 154-197.

bido a que en la inmensa mayoría de los casos, en más de cien oportunidades, la intervención fue dispuesta por el órgano ejecutivo y, en muchos de ellos, procurando satisfacer las mezquinas y transitorias pasiones políticas partidarias al margen de los grandes objetivos que le asigna la Constitución. Entendemos que en ningún caso puede el órgano ejecutivo disponer la intervención, ni siquiera durante el receso del Congreso. Solamente le podría hacer si fuera autorizado por ley del Congreso a ejercer dicha potestad durante su receso, y condicionada a la ratificación expresa del Poder Legislativo.

4. CAUSALES DE LA INTERVENCIÓN

Son únicamente las previstas en el art. 6º. Cabe recordar que, tratándose de una solución de emergencia, la interpretación debe ser estrictamente restrictiva. Según el art. 6º son causales de la intervención: a) garantizar la forma republicana de gobierno; b) repeler invasiones exteriores, y c) sostener o restablecer a las autoridades provinciales constituidas cuando son depuestas por sedición o por invasión de otra provincia. En los dos primeros casos, la intervención la dispone directamente el Congreso. En el tercero, se trata de una obligación impuesta al Congreso —no de una facultad— condicionada al previo requerimiento de la autoridad provincial.

5. AUTORIDAD PROVINCIAL QUE PUEDE REQUERIR LA INTERVENCIÓN

Una interpretación literal del art. 6º conduce a sostener que ella puede ser pedida por cualquier autoridad constituida. Así, lo podrían hacer tanto el órgano Ejecutivo como el Legislativo, el Judicial, una convención constituyente o un colegio electoral. Entendemos que, en primer lugar, corresponde excluir a las autoridades extraordinarias tales como la convención constituyente y el colegio electoral, por cuanto la atribución de requerir la intervención es totalmente extraña a las funciones y objetivos de dichos órganos. En cuanto a las autoridades ordinarias, nos inclinamos por reservar esa potestad a la legislatura local que, por ley y para la hipótesis de su receso, podría autorizar al órgano ejecutivo para efectuar el requerimiento. Si la potestad del requerimiento se llegara a otorgar a los tres órganos ordina-

rios, pueden presentarse situaciones manifiestamente irrazonables que no se compadecen, precisamente, con el principio de razonabilidad que debe presidir la interpretación constitucional. En efecto, teniendo en cuenta que si media el requerimiento de autoridad provincial, disponer la intervención es una obligación ineludible para el Gobierno federal, podrían presentarse pedidos simultáneos de los órganos provinciales recabando la intervención de los restantes. Reconocer esta facultad solamente a la legislatura, como representante más genuino de los intereses de la comunidad provincial, no importa privar a la provincia de los medios para evitar un ejercicio abusivo del poder por parte de dicho órgano, por cuanto siempre cabe la alternativa de que la intervención sea dispuesta por el Gobierno federal para garantizar la forma republicana de gobierno, en cuyo caso no hace falta el previo requerimiento de la autoridad provincial.

6. ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL A LAS PROVINCIAS

Normalmente, la intervención federal se materializa en algunos o todos los órganos gubernamentales de la provincia, cuyas atribuciones, o algunas de ellas, son ejercidas por el interventor federal designado por el presidente de la República (art. 67, inc. 10, Const. nacional). Las facultades del interventor, que son de interpretación restrictiva, resultan en forma directa o indirecta de la ley que dispone la intervención y de manera expresa de las instrucciones impartidas por el Poder Ejecutivo Nacional. Pero ellas no pueden superar el marco de la Constitución nacional ni de las respectivas constituciones provinciales en cuanto no se opongan a las finalidades de la intervención. Cuando el rol del interventor consiste en sustituir a los componentes de alguno de los órganos gubernamentales de la provincia, sus facultades no pueden ser superiores a las que constitucionalmente les corresponden a aquéllos. Pero ello tampoco significa que, en el caso concreto del órgano judicial, pueda el interventor administrar justicia. Su función se limitará a remover o designar en comisión a los magistrados judiciales; a emitir decretos propios del Poder Ejecutivo y a dictar decretos-leyes indispensables y meramente conservatorios en el marco de las atribuciones del órgano legislativo⁶.

⁶ Conf. Linares Quintana, *Tratado*, t. VII, p. 444, y a nuestro entender

La intervención, como medida extrema y excepcional, no puede ser ilimitada en su duración. Debe tener un plazo razonable establecido por la ley en función de las características de cada caso y acorde con las necesidades que se tratan de satisfacer. Si bien ese plazo puede ser prorrogado mediante una nueva ley del Congreso, su extensión no puede ser una vía implícita para desnaturalizar la forma republicana y representativa que el art. 3º de la Constitución impone a las provincias.

El interventor no es un funcionario provincial, sino federal que depende directamente del presidente de la República y ante quien debe rendir cuentas de su gestión. Ello sin perjuicio, a su vez, de la obligación que tiene el órgano ejecutivo de explicitar ante el Congreso el curso de la intervención. Su carácter de funcionario federal determina que la medida de sus responsabilidades emane de las leyes nacionales quedando sujeto a la jurisdicción de los jueces federales, y no provinciales, con respecto a los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones.

Hemos sistematizado los aspectos más relevantes de la intervención federal a las provincias, los que, en modo alguno agotan la consideración de este tema. Tal circunstancia es, precisamente, la que avala la conveniencia de su reglamentación legislativa en un marco de razonabilidad y sin superar los límites establecidos por la Constitución nacional.

La intervención federal en las provincias es una institución extraordinaria establecida por los constituyentes para preservar el sistema federal del Estado y no para vulnerar la autonomía de aquéllas. Si la práctica política coincidiera con la razonable interpretación del orden constitucional, la reglamentación legal no sería necesaria. Sin embargo, el progresivo cercenamiento de las atribuciones del Congreso como consecuencia de la expansión del órgano ejecutivo al margen de la ley fundamental, justifica que por ley se reglamenten algunos aspectos contenidos en el art. 8º de la Constitución y, en particular, aquellos que asignan al Poder Legislativo la potestad de disponer la intervención federal. En tal forma, se aplicará la sugerencia expuesta en 1860 por la

con razón, o aunque el tema es opinable, considera que la intervención siempre debe abarcar a todos los poderes provinciales. Caso contrario, la oposición emanada de alguno de los órganos no intervenidos, desembocará necesariamente en su intervención con el consiguiente costo político que puede perturbar la rapidez en el logro de los objetivos establecidos.

comisión revisora de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires cuando, tras proyectar el texto del art. 6º, destacó "que el mejor sistema para salvar los inconvenientes que en la práctica puede ofrecer éste y otros artículos de la Constitución argentina, sería el de dejar el complemento de ellos a las leyes reglamentarias, sin las cuales no pueden ponerse en ejecución, sin caer en la arbitrariedad; sistema que, sin duda, daría resultados más completos, por cuanto un artículo constitucional no puede ser más que la declaración de un principio y es imposible que se ponga en todos los casos posibles".

	PROYECTOS			
	Rodríguez Saá	Braunero	Genoud	Solana - Sapag
Competencia para declarar la intervención	Por ley. Durante el receso del Congreso el Poder Ejecutivo debería convocarlo. Caduca si el Congreso no reúne en sesenta días de receso.	Por ley.	Por ley. También el Poder Ejecutivo por invitación anterior a cuando se dispusiera alguna de las tres potestades.	Por ley. Durante el receso lo dice el Poder Ejecutivo debiendo convocar a extraordinarias y el Congreso cumplir, recluir o modificar el acto dentro de los diez días de receso.
Cualidad	Se remite al art. 9º. Const. nacional.	Se remite al art. 9º. Const. nacional y remite cuando.	---	Se remite al art. 9º. Const. nacional y remite cuando.
Características	Medida excepcional de interpretación restringida.	---	---	---
Final	Necesaria para superar las causas. Establecida por ley.	Establecida por ley y no mayor de ses meses.	Establecida por ley y no mayor de ses meses.	Establecida por ley y no mayor de ses meses.
Ámbito	A cualquiera a todos los poderes.	A cualquiera a todos los poderes.	---	---
Designación del interventor	Poder Ejecutivo.	Poder Ejecutivo.	---	Poder Ejecutivo.
Facultades del interventor	Establecidas por leyes provinciales, ley de intervención e instrucciones Poder Ejecutivo.	Establecidas por Constitución y leyes.	Establecidas por Constitución y leyes.	Establecidas por ley.
Intervención del Poder Legislativo	Interventor puede dictar decretos-leyes.	---	---	---
Intervención del Poder Judicial	Interventor puede remover y designar jueces.	---	---	---
Responsabilidad del interventor	Supera a los jueces federales.	---	---	---
Revisión de cuentas	Poder Ejecutivo ante el Congreso dentro de sesenta días de su finalización.	---	Interventor ante Legislativo y Congreso.	---
Asignaciones constituidas de la provincia	---	Tres poderes, convenciones constituyentes y colegio electoral.	---	Tres poderes, convenciones constituyentes y colegio electoral.