

EL ÓRGANO INTERVENTOR

RODOLFO C. BARRA

Es Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas egresado de la Universidad Católica Argentina; es Máster en Derecho Administrativo Profundizado de la Universidad de Buenos Aires. Comenzó la carrera docente universitaria en el año 1970.

Dentro del ámbito académico, es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina desde 1985. Ha sido miembro del Consejo Académico del Programa Máster en Derecho Administrativo de la Universidad Austral desde 1991 hasta 1997. Ha dictado innumerables conferencias en el país y en el extranjero, entre ellas en España, en la Universidad de Navarra (Pamplona) y en la Escuela Libre de Derecho y Economía de Madrid. En Italia en la Università Degli Studi di Roma, en la Quinta Misión Comercial de la Unión Europea y en el Noveno Seminario Internacional en Milán, en la Universidad Comercial Luigi Bocconi, en Roma en el pontificio ateneo Antonianum. En Estados Unidos en la Vigésima octava Conferencia de Abogados de la Federación Interamericana de Abogados (Washington), en la Universidad de Harvard (Cambridge) y en la Universidad de Texas (Austin). Ha sido profesor invitado al seminario de curso de posgrado University Paris 10 (enero de 1992). Ha participado en el seminario "Protección de los intereses financieros de las comunidades europeas" (Santander 1992). Ha sido invitado por la Society for international development del Instituto Italo-latinoamericano (Roma, 1992). Ha sido conferencista en la Universidad Católica del Sacro Cuore de Milano (Italia).

Es autor de doce libros sobre temas de Derecho administrativo y Derecho constitucional. Ha publicado un centenar de artículos doctrinarios en revistas especializadas de la Argentina y del exterior.

En el ámbito de su actuación pública ha sido Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el 25 de abril de 1990 hasta el 20 de diciembre de 1993. Fue Vicepresidente, a cargo de la presidencia de ese Tribunal Constituyente nacional por la provincia de Buenos Aires, desde el 13 de mayo hasta el 24 de agosto de 1994. Ha sido Ministro de Justicia desde el 16 de junio de 1994 hasta el 10 de julio de 1996 y presidente de la Auditoría General de la Nación desde el 13 de diciembre de 1999 hasta el 1° de febrero del año 2002.

El instituto de la intervención es susceptible de ser dividido en el Derecho público en dos grandes especies: A) La intervención federal constitucional y B) la intervención administrativa. Esta última, a su vez, puede ser dividida en B.1) la intervención administrativa *ad intra* y B. 2) la intervención administrativa *ad extra*.

La primera de las especies principales, la intervención federal, es materia propia del Derecho Constitucional. Sin embargo, no está de más que recordemos, y precisemos si es del caso, algunos de sus principios.

La intervención federal a las provincias –luego veremos el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires– es un elemento de relación entre ordenamientos. Nosotros concebimos a nuestro ordenamiento jurídico como formado por una pluralidad de ordenamientos.

El ordenamiento que podemos llamar *inclusivo*, porque incluye a los restantes, es el *nacional*, es decir, el que corresponde a la Nación en tanto que unidad

organizativa en lo universal. Éste contiene a dos grandes subordenamientos u ordenamientos *incluidos*, el federal y el provincial. Dentro de cada uno de ellos, a la vez, se da la gran distinción entre el ordenamiento social o privado y el estatal o público, cuyo límite se encuentra basado en la aplicación prudente y circunstancial, es decir, política, del principio de subsidiariedad.

Cada uno de ellos se divide, también, en una multitud de ordenamientos menores: el privado, desde su expresión más simple y perfecta, la persona humana dotada de autonomía de la voluntad, que es un ordenamiento en sí mismo, fundante de todo el sistema expuesto, hasta sus más complejas formas asociativas, reconocidas por el ordenamiento inclusivo en la medida en que no contradigan a la justicia general expresada como orden público. En el caso del ordenamiento público, éste, y en cada una de sus especies federal y provincial, contiene tantos ordenamientos como su mismo centro de poder quiera a los efectos de lograr con eficacia y eficiencia, los objetivos que responden a su finalidad de bien común.

Aquí podemos distinguir a ordenamientos dotados de autonomía, que será siempre relativa y se concretará fundamentalmente en las notas de la auto composición de sus órganos de gobierno y de la competencia normativa secundaria, normalmente acompañada y servida por la técnica de la personalización o descentralización, y a los que carecen de tal autonomía, ya sean con competencias concentradas o bien desconcentradas con respecto a la autoridad superior.

Un ejemplo de ordenamiento autónomo lo tenemos en la Municipalidad, mientras que un ordenamiento no autónomo concentrado es el Ministerio, en tanto que el desconcentrado podemos encontrarlo en organizaciones donde la competencia específica de los órganos no es susceptible de avocación por ninguna organización ajena, como es el caso de la Procuración del Tesoro de la Nación.

La concepción pluralista de los ordenamientos ayuda notablemente a la riqueza del tejido comunitario y, así, es de naturaleza profunda y verdaderamente democrática y, por ello, antitotalitaria.

El ordenamiento federal y los ordenamientos provinciales tienen en común el atributo de la soberanía. Son dos ordenamientos soberanos, con lo que queremos decir que tienen un modo específico de relacionarse, diverso, por ejemplo, que el que existe entre el ordenamiento federal y sus subordenamientos autónomos. En este último caso el vínculo entre el ordenamiento mayor y el menor es mucho más cercano y genérico: la autonomía tiene una formulación y efectos exclusivamente jurídicos, salvo ciertos casos de autonomías constitucionales políticas a las que luego nos referiremos. En el caso de la relación ordenamiento federal-ordenamientos provinciales, en cambio, el vínculo es más lejano y específico: es más lejano porque se trata de dos ordenamientos íntimamente conectados pero sin relación de inclusión (recordemos que el ordenamiento nacional es el que incluye a ambos, y además se agota en el diseño y funcionamiento de tal inclusión) y es más específico porque los elementos de vinculación son taxativos y estrictos.

Veámoslo en concreto. Entre un ordenamiento mayor, por ejemplo el que corresponde al gobierno federal, y un subordenamiento propio, por ejemplo, una entidad descentralizada, el vínculo es más cercano por la sencilla razón de que el segundo se encuentra inserto en el primero. Entre ellos existe no sólo comunidad de fines, sino también de objetivos, en tanto el objeto de la entidad descentralizada siempre se encontrará identificado por el gobierno federal como útil a sus fines, y así, por una razón de conveniencia, lo asignará a un sector de su propia organización al que, en el caso, y por razones instrumentales, lo dotará además de personalidad jurídica propia. El vínculo es más genérico, siempre en este ejemplo, porque la entidad descentralizada no puede tener opciones tácticas –ninguna opción táctica– que no se ajusten o convengan a las diversas estrategias de la organización centralizada. Va de suyo que tampoco puede tener opciones estratégicas no conformadas con la estrategia mayor.

En el otro caso, ordenamiento federal–ordenamiento provinciales, el vínculo es más lejano porque se trata de ordenamientos diversos, aunque insertos ambos dentro del ordenamiento jurídico nacional, y de una jerarquía, en lo absoluto, equivalente porque ambos son ordenamientos soberanos. Esta soberanía, en términos simples, reside en el poder de la organización de darse su propia norma fundamental, la Constitución.

Pero en términos relativos, aquella paridad jerárquica se pierde en beneficio del ordenamiento federal.

“Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal [...]” dice el Artículo 121 de la Constitución, lo que quiere decir que las provincias, autoras de la Constitución Nacional, en ésta delegaron “poderes” al Gobierno federal y mantuvieron los (heterogéneos y difíciles de enumerar) no delegados, es decir, mantuvieron, como lo calificó la Corte norteamericana con respecto a los Estados de la Unión, la soberanía “residual”, no delegada.

En lo delegado se nos presenta una relación en la que podemos encontrar alguna naturaleza, si no jerárquica sí de fuerte ligamen obligatorio –“Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación” establece el Artículo 128 CN, es decir, para hacer cumplir con lo delegado– mientras que fuera de la delegación, las provincias son tan soberanas como la Nación (naturalmente en el orden interno; en el internacional ambas soberanías aparecen ontológicamente confundidas).

Por el mismo motivo la relación entre ordenamientos es más específica: se refiere a lo delegado. Pero esta delegación de naturaleza federal y constitucional es diversa de la que conocemos en el Derecho Administrativo: no transfiere el ejercicio de la competencia sino la competencia misma, y en esto se asemeja a la delegación de competencias propia del Derecho de la integración que contempla el Artículo 75. 24. Sin embargo, a diferencia de esta última (por el momento) la federal es irrevocable (salvo el impensable supuesto de secesión, que debe ser reprimido por la fuerza), es decir, la competencia es perdida por el delegante y es asumida, por titularidad propia, por el delegado.

La delegación federal, más que una delegación es una cesión irrevocable de competencia. Esto no quiere decir que los contenidos de la cesión no puedan ser modificados a través de una reforma constitucional, sino que la cesión misma no puede ser revocada y que, aun en lo que hace a aquella eventual reforma constitucional, cada provincia se encuentra obligada a aceptar la decisión mayoritaria de la Convención Constituyente. Es que las provincias delegaron también en el gobierno federal la competencia para iniciar el proceso de reforma constitucional y para definir el sistema electoral para designar a los integrantes de la Convención Constituyente. En la última reforma constitucional, por ejemplo, la Ley N° 24.309 determinó, en su Artículo 10 que los convencionales constituyentes iban a ser elegidos “en forma directa por el pueblo de la Nación” –no por las provincias– aunque en un número por provincia y Capital Federal “igual al total de legisladores que envían al Congreso de la Nación.” (Artículo 9°).

Dentro de este marco debemos estudiar al instituto de la intervención federal.

La intervención federal consiste en la sustitución del órgano respectivo del gobierno provincial por el órgano interventor, el que queda a cargo de un funcionario político designado por el gobierno federal que se denomina, también, interventor. Procede en los casos previstos por el Artículo 6° CN, para garantizar la forma republicana de gobierno (que incluye lo representativo y federal, ya que de acuerdo con la redacción del Artículo 1° y 5°, nuestra forma de gobierno es representativa republicana federal, o, para las provincias, representativo republicano, sin comas), o para repeler invasiones exteriores o para reponer o sostener a la autoridades constituidas, en su caso.

La rama del gobierno federal que decide la intervención es el Congreso, como terminó por aclararlo la reforma del año 1994, y provisionalmente en caso de receso del Congreso, por el Poder Ejecutivo, aunque éste debe convocarlo en forma simultánea a la sanción del decreto de intervención a los efectos de que el Legislativo la apruebe o revoque.

La intervención federal entonces sólo puede disponerse por las causales previstas en el Artículo 6° CN, aunque la relativa a la garantía de la forma republicana de gobierno haya sido, en nuestra historia constitucional, interpretada de forma abusiva.

Una vez decidida por el Congreso, la razón de la intervención es una materia política *non* justiciable. Es un instituto que actúa como elemento de conexión entre el ordenamiento federal y los ordenamientos provinciales, al servicio de la idea fuerza que inspira al ordenamiento inclusivo de ambos, el nacional, idea que se encuentra expresada en el Preámbulo y en el Artículo 1° de la Constitución Nacional: a los efectos de los fines enumerados en el primero, el Artículo citado dice que “la Nación Argentina [...]” –podemos interpretar que esto rige no sólo para el gobierno federal sino también para los gobiernos de provincia– “[...] adopta para su gobierno –de toda la Nación, entonces– la forma representativa republicana federal.” Entonces la intervención es útil para recomponer la armonía funcional del sistema cuando ésta se encuentre alterada por la lesión a aquel principio.

El interventor federal es un funcionario también federal, cuya designación corresponde al Presidente en su calidad de Jefe supremo de la Nación y de jefe del gobierno; se trata de una designación precaria, revocable en todo momento tanto porque el Presidente decida reemplazar al interventor o porque el Congreso decida cesar la intervención antes del vencimiento del plazo por el que se la dispuso.

Es indiscutible que el Presidente puede, y debe, instruir al interventor acerca del cumplimiento de su cometido, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 99.2 de la Constitución Nacional. Pero los actos del interventor no deben considerarse actos del gobierno federal. Serán actos provinciales, ya que la intervención sustituye al órgano pero asume o absorbe, en la medida de lo intervenido, la propia competencia de éste.

La jurisdicción judicial para juzgar dichos actos tiene que ser, entonces, la provincial, aunque la eventual responsabilidad penal del interventor sea de jurisdicción judicial federal. Lo mismo que su responsabilidad administrativa y civil, ya que no puede someterse al interventor a eventuales represalias de las autoridades provinciales, una vez reconstituidas. Por ello también, el control de gestión del interventor corresponde a la Auditoría General de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación. La responsabilidad frente a terceros por los actos del interventor cumplidos dentro del marco de la intervención y de las instrucciones presidenciales, está a cargo de la provincia, ya que a ésta y sólo a ésta son imputables tales actos, en la medida en que el interventor, aunque funcionario federal, ocupa el órgano sustituto de los órganos de gobierno provincial, lo que no puede ser de otra manera ya que ejerce la competencia de ellos.

Una situación especial se plantea en los supuestos de la intervención al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los Artículos 99.20 y 75.31 CN parecen colocar en situación de equivalencia a la intervención provincial y a la correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires, pero esta equivalencia, nos parece, es sólo parcial.

La falta de total identidad surge de la distinta realidad institucional existente entre las provincias y la Ciudad. Aquéllas son soberanas, ésta no. Aquéllas efectuaron la delegación federal, ésta no. Aquéllas son creadoras de la Constitución Nacional, ésta es su producto. Aquéllas se encuentran, fuera de lo delegado, en un pie de igualdad con el gobierno federal y sus ordenamientos no se encuentran incluidos en el federal. La Ciudad se encuentra subordinada al gobierno federal y su ordenamiento se encuentra incluido en el de éste.

Por ello no podemos dejar de advertir una diferencia entre las causales de intervención a una provincia y las causales de intervención al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta última, creo que es indiscutible, no es una provincia. No goza de alguna soberanía residual, porque nunca gozó de soberanía alguna. Carece, y no puede poseer una Constitución, en el sentido del Artículo 5° de la Constitución Nacional, sino sólo un “estatuto organizativo de sus instituciones”, como lo dispone el Artículo 129. Y el constituyente no ha elegido su lenguaje por caso. La Ciudad de Buenos

Aires sólo posee –constitucionalmente hablando– una norma relativamente autónoma de organización de su gobierno, de sus instituciones, que ni siquiera son “poderes” en el estricto sentido político constitucional del término, ya que sólo son “poderes” las ramas de gobierno que son “constituidas” –dadas por la Constitución– en tanto que expresión de la soberanía.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es autónomo, pero relativamente, ya que se encuentra sometido, no sólo a la Constitución Nacional, sino también a la Ley del Congreso que impone el Artículo 129, y a la que el estatuto organizativo debe subordinarse.

Es una autonomía de origen constitucional, como lo son también todas las autonomías municipales de acuerdo con el Artículo 123. La Ciudad de Buenos Aires es un municipio, pero un municipio federal, y por lo tanto las bases de su régimen autónomo se encuentran reguladas por la Constitución Nacional, como corresponde que las bases de las autonomías municipales provinciales se encuentren en sus respectivas constituciones, y por la Ley del Congreso prevista en el Artículo 129, el que a tal efecto, continúa siendo legislatura exclusiva mientras la Ciudad de Buenos Aires mantenga su carácter de Capital Federal. Y por ello, y no por respeto al principio federal que aquí no juega, es también el Congreso el órgano competente para declarar la intervención en su gobierno.

Precisamente el Artículo 6º de la Constitución Nacional, al determinar las causales de intervención a las provincias, se refiere sólo a ellas y no a la Ciudad de Buenos Aires. Esto tampoco es por caso, frente a un constituyente que en una multitud de artículos referidos a las provincias, se esmeró en aclarar expresamente que ellos eran también aplicables a la Ciudad de Buenos Aires, si así lo consideró corresponder.

El lenguaje del Artículo 6º no importa una omisión sino un designio expreso. No quiere decir que sus causales no se apliquen también para la Ciudad de Buenos Aires, sino que no sólo ellas son las que deben ser consideradas.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es un ordenamiento interno del ordenamiento federal, y por consiguiente, limitándonos a la cuestión de la intervención, su situación no puede ser sino semejante a la de los otros subordenamientos, a los que nos hemos referido al principio.

Pero esto con una salvedad importante.

Decíamos antes que la intervención en un subordenamiento descentralizado podía responder a la necesidad de forzar las opciones tácticas o estratégicas de éste con las queridas por el gobierno central. Pero el ordenamiento municipal no responde sólo a una necesidad organizativa. Este es el punto de menor importancia. Sustancialmente responde a una necesidad política, a una especial forma de entender la democracia que viene de los albores de nuestra historia, que es un legado de nuestros “padres fundadores”.

Los municipios gozan de una autonomía de origen constitucional, inserta en el concepto de representatividad democrática. Entonces es posible que las opciones

tácticas y estratégicas de sus gobiernos difieran de aquellas queridas por los respectivos gobiernos centrales, porque esto es de la naturaleza de la autonomía política, y no organizativa, que les ha concedido el constituyente de 1994. Y autonomía política quiere decir posibilidad de representar y gestionar una política diversa de aquella del gobierno central.

De esta manera los municipios, y entre ellos el federal de la Ciudad de Buenos Aires, se encuentran en una situación intermedia, de cara a la intervención, entre la situación de los ordenamientos soberanos provinciales y la de aquellos meramente organizativos.

En el caso de nuestro municipio federal, la intervención puede originarse o justificarse no tanto por la aplicación directa de las causales del Artículo 6º, sino para garantizar la aplicación del Artículo 129, de la Ley orgánica que esta norma prevé y, también, del propio estatuto organizativo, en la medida en que éste sea conforme a aquéllas. Pensamos que la situación es semejante, más que al caso de las provincias, al de las universidades nacionales. Éstas también gozan de autonomía de origen constitucional (Artículo 75.19), precisando el Artículo 29 de la Ley N° 24.521, de “Educación Superior” que “las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional”.

Además de la autonomía académica, que es de naturaleza técnica o funcional, las universidades están dotadas de autonomía institucional, lo que no deja de ser una autonomía política, en el sentido que ya hemos visto, es decir, posibilidad de decidir opciones tácticas y estratégicas diversas y aun contrarias a las queridas por el gobierno central, en la medida de lo autorizado por la Ley de Educación Superior (que autoriza a aquél a fijar las políticas generales en materia universitaria). Por ello, de acuerdo con el Artículo 30 de la Ley de Educación Superior, las universidades nacionales pueden ser intervenidas por el Congreso, o provisionalmente y ad referendum del Congreso por el Poder Ejecutivo, por las siguientes causales taxativas: a) conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; b) grave alteración del orden público; c) manifiesto incumplimiento de la Ley de Educación Superior.

Pensamos que la situación del municipio federal porteño es análoga a la mencionada, tomando como marco al Artículo 129 CN y a la Ley orgánica que se le deriva.

La intervención administrativa interna, cuyo régimen jurídico ha sido suficientemente estudiado por la doctrina, responde a los principios que hemos comentado, aunque sus causales son más amplias y discrecionales: aquí sí rige la necesidad de la adecuación de opciones tácticas y estratégicas.

Nos parece útil sólo señalar, al respecto, que en el caso de los subordenamientos tanto personalizados como no personalizados, la intervención se dirige al cargo y no al órgano. El órgano como tal, como soporte de la competencia, siempre será el mismo, por ejemplo, el órgano Director Nacional, pero el cargo será desplazado o sustituido del órgano por el interventor; tanto es así que, en principio, durante la

intervención el funcionario desplazado del órgano conserva su cargo, aun en la eventual y no necesaria condición de suspensión. Esto puede no ser así en el caso de órganos colegiados, donde un interventor unipersonal reemplaza al Colegio, que es lo que normalmente ocurre también con los órganos de gobierno colectivos de los entes descentralizados.

Por ello, y por las razones que ya hemos señalado antes, esta intervención no es justiciable, salvo en la situación personal de quien, sin existir otra causal que lo justifique, a causa de la intervención es perjudicado en los derechos emergentes del cargo (que no pierde), por ejemplo el derecho al salario, con excepción de lo relativo al derecho al ejercicio de la competencia del órgano para el que fue designado, lo que, reitero, viene cubierto por el carácter no justiciable de la intervención.