

LA INTERVENCION FEDERAL EN LAS PROVINCIAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO (*)

I. UN INSTRUMENTO DE OPRESIÓN FEDERAL

«Entre 1853 y 1943 el Poder central allanó la autonomía del Estado provinciales ciento treinta y tres veces (133), y si a ellas sumamos los quince (15) casos ocurridos entre 1946 y 1955, llegamos al impresionante total de ciento cuarenta y ocho (148) intervenciones federales, de las cuales cuarenta y seis (46) fueron decididas por el Congreso y ciento dos (102) por Decretos del Poder Ejecutivo. *No se incluyen* las intervenciones decretadas por los Gobiernos provisionales de 1930 y 1943...» (1), ni tampoco las resueltas durante el Gobierno de la Revolución Libertadora de 1955, ni las decretadas por el Gobierno de Arturo Frondizi, a partir del año 1958, y luego, de las elecciones del 19 de marzo de 1962, ni las enviadas con posterioridad al derrocamiento de aquél; es decir, luego del 29 de marzo de 1962, y a cargo de comandantes militares.

La simple lectura de estos antecedentes asombra. Casi no se explica cómo, a pesar de tanta perturbación e interrupción, las provincias han podido realizar alguna obra de gobierno en los últimos cincuenta años. Si cualquiera de nuestras sociedades intermedias viviera con un veedor o interventor para sus tareas domésticas, la vida en comunidad resultaría imposible de llevar, perturbada por la intromisión de un extraño en el manejo de los asuntos privados. Del mismo modo, la «intimidación de las provincias», su autonomía provincial, se ha visto violada y afectada por la presencia y actuación del verdugo federal, verdadera invasión de elementos foráneos que las provincias han debido soportar con estoicismo y cristiana resignación.

Ya es un lugar común hablar del fortalecimiento de las autonomías lo-

(*) Este artículo es un capítulo de la tesis doctoral inédita preparada por su autor sobre la Reforma Constitucional en la República Argentina.

(1) Comisión de Estudios Constitucionales, tomo V: *Intervención Federal*. Buenos Aires, 1957, pág. 11.

cales frente a los abusos del poder de intervención. No nos detendremos en un aspecto que ha sido suficientemente debatido en la doctrina.

«Hemos asistido al derrocamiento de Gobiernos provinciales legalmente constituídos, sobre la base de conflictos artificialmente preparados o desórdenes urdidos para provocar el derrocamiento de las autoridades que se debía sostener. El Poder Ejecutivo o el Congreso de la Nación se han erigido en árbitros de los procedimientos de determinados Gobiernos provinciales y aun de la bondad de las leyes que se aplicaban dentro de las jurisdicciones locales» (2). Y el doctor Verzura, cuando escribió esas líneas, aún no había vivido el horror de intervenciones parciales al Poder Judicial de las provincias, al sólo efecto de sacrificar a aquellos jueces que cumplían dignamente y con altivez cívica el deber de aplicar el Derecho, negándose a cometer injusticias desde el augusto estrado de la Justicia.

Analicemos las soluciones propuestas para evitar tan funestas aventuras políticas, siempre a costa de la salud moral y material del cuerpo de la Nación.

2. IMPOSIBILIDAD PRÁCTICA DE LA LEY REGLAMENTARIA

El artículo 6.º, como cualquier otro de la Constitución Nacional que acuerda un derecho al Gobierno Federal, está junto a las leyes que reglamentan su ejercicio.

La necesidad de una Ley Reglamentaria de las intervenciones federales no es idea nueva. En la doctrina, el profesor Carlos A. Tagle, siguiendo la línea de los grandes maestros, decía hace veinte años: «Consideramos que es *asunto urgente* dictar la ley reglamentaria de las intervenciones federales en las provincias, que es privativo del Congreso, conforme a los artículos 6.º y 67, inc. 28. Por este medio se regularizará, de acuerdo a la Constitución, el ejercicio de las Facultades del Presidente en esta importante materia...» (3).

Hace cien años casi, en la Memoria presentada por el Ministro del Interior doctor Guillermo Rawson, el Congreso Nacional en 1864 expresaba:

«... Con motivo de las relaciones políticas con las provincias, necesito encarecer *nuevamente* al Honorable Congreso la urgencia de una ley que, de acuerdo con la Constitución, determine los casos y establezca la manera de que el Gobierno Federal debe intervenir en el territorio de las provincias...»

(2) JOSÉ ABEL VERZURA: *La Constitución argentina debe reformarse*. Ed. Peuser. Buenos Aires, 1945, pág. 230.

(3) CARLOS A. TAGLE: *Estado de derecho y equilibrio de poderes en la Constitución argentina*. Santa Fe, 1944, pág. 166.

Mitre, en 1868; Sarmiento, en 1869; José Nicolás Matienzo, en su meduloso trabajo *El Gobierno representativo federal*, de 1927; el Presidente Justo, en el Proyecto de 1932, etc., en total, veintinueve concienzudos proyectos e intenciones fallidas de reglamentar un instrumento tan peligroso como necesario.

Algunos tuvieron hasta sanción legislativa, como la ley número 318, de 25 de agosto de 1869, vetada por el Poder Ejecutivo el 2 de septiembre del mismo año; otros contaron con despacho favorable de la Comisión de Negocios Constitucionales, como el Proyecto de José Nicolás Matienzo de 3 de mayo de 1932, y hasta media sanción del Senado Nacional el 24 de septiembre del mismo año, pero ninguno ha cristalizado en un texto ordenado y justo que constituya una valla para el arbitrio político del Poder Ejecutivo.

El Proyecto quizá más completo es el enviado al Honorable Senado por el Presidente Justo y rubricado por su Ministro del Interior Leopoldo Melo el 22 de septiembre de 1932, reproducido el 26 de junio de 1934. En este meduloso Proyecto se reglamenta: 1) La intervención en general, tanto en su territorio (invasiones exteriores o de otras provincias) como en su régimen interno (alteración de la forma republicana, cumplimiento de leyes nacionales, sostenimiento de autoridades locales), determinando con precisión los supuestos, condiciones y requisitos para cada caso. 2) Los requisitos para acordar la intervención y el Poder que debe otorgarla. 3) La designación del Interventor y sus atribuciones, con una enumeración taxativa de los actos permitidos y de los prohibidos. 4) Tiempo y forma en que la intervención debe cumplirse: con la transferencia automática, a los seis meses de vigencia de la Intervención, al Presidente de la Cámara Federal con jurisdicción en la provincia intervenida, a fin de convocar a elecciones a los diez días de asumir el cargo. 5) Responsabilidad en que incurren los Interventores. 6) Distintas hipótesis y efectos de la intervención, según vaya dirigida al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial (prohibición absoluta de declarar en comisión a este Poder) (4).

Han transcurrido cien años desde la sanción de la Ley Fundamental, y a pesar de los límites incorporados en la Reforma de 1860, no ha podido lograrse una reglamentación adecuada. Es que la amplitud y ambigüedad del texto es proclive a los excesos de los poderes políticos. Coadyuva para ello la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declina

(4) Los datos precedentes han sido extraídos de la obra *Intervención Federal*, publicada por la Comisión de Asuntos Constitucionales citada, donde los Secretarios de la misma, doctores Jorge Tristán Bosch y Carlos María Bidegáin, cumplieron una labor brillante, a juicio del Presidente de la Comisión, doctor Sebastián Soler.

su jurisdicción en la materia por estimar que se trata de cuestiones políticas («political questions») ajenas a su competencia.

Invariablemente, a partir del «Leading case»: J. M. Cullen *c/*. Baldo-mero Llerena (5), ha resuelto el Alto Tribunal que: «La intervención federal en las provincias... es un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la nación..., sin ninguna participación del Poder Judicial. Los precedentes de los Estados Unidos están en un todo conformes con esta doctrina, consagrada por sus leyes, por la práctica constante de sus Gobiernos, establecida por las decisiones de sus Tribunales y enseñada por los comentaristas de su Constitución. (Casos: Luther *v/*. Borden, Texas *v/*. White y Georgia *v/*. Stanton.)» (6).

Luego, la realidad argentina nos ha demostrado que los poderes políticos no quieren atar sus manos con un texto reglamentario para tener libertad de movimientos en un instrumento político tan fundamental. No sería aventurado sostener que el ochenta por ciento de las casi doscientas intervenciones federales han sido guiadas por un propósito de política partidista, ajeno al espíritu real de la ley suprema.

Esta realidad es la que nos empuja a desechar la solución de la Ley Reglamentaria. Incorporando al texto disposiciones limitativas, y directamente *operativas* a la vez, podrá darse un paso adelante. Las violaciones de los hombres políticos en su hipotética aplicación resultaría así flagrante, y no podrían escudarse en la amplitud que la ambigüedad actual les ofrece como segura pantalla.

Sin perjuicio, por supuesto, de reglamentar por vía legal ese texto para hacer más completo el cuadro general del instituto. La facultad reglamentaria podrá entrar en movimiento o no, pero las disposiciones clave —siendo directamente operativas— actuarán mientras tanto como valla a los apetitos de poder avasalladores de las autonomías locales.

3. EL CONGRESO, ÚNICO JUEZ

No es necesario insistir en el carácter representativo del Parlamento para fundar la tesis que reivindica exclusivamente para el Poder Legislativo la facultad de resolver la intervención federal. Pero en el régimen federal ar-

(5) *Fallos*, tomo 58, pág. 420.

(6) El ministro doctor Luis V. Varela produjo un extenso voto en disidencia, donde analizó el carácter y contenido de las llamadas «cuestiones políticas», a la luz de los antecedentes del Derecho patrio y precedentes norteamericanos, para concluir sosteniendo la competencia de la Suprema Corte en el caso.

gentino tal posición es avalada por el principio que informa la composición de las Cámaras. Nunca podría prescindirse de la voz de las provincias para cercenar la autonomía de un Estado local: la intervención del Senado constituye una garantía para ellas, porque es allí donde se sientan sus representantes.

En memorable sesión del 8 de noviembre de 1901, el Ministro del Interior doctor Joaquín V. González fundamenta la posición del Poder Ejecutivo de negarse a intervenir la provincia de Santa Fe sin la decisión previa del Congreso: «... resolver la intervención en el territorio de una provincia corresponde preferentemente al Congreso, porque, aun cuando la Constitución no determina el poder que debe intervenir, está hecha la jurisprudencia en las Cortes americanas y en nuestro mismo país, reconociendo que corresponde de preferencia al Honorable Congreso, cuando éste está en sesiones. Cumple, pues, el Poder Ejecutivo con un deber elemental, si bien es también juez subsidiario desde que, si el Honorable Congreso dicta la Ley de Intervención, debe *ejecutar* con toda la amplitud de facultades que la Constitución le concede para hacerla cumplir como Ley de la Nación» (7).

Como miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado, en el debate del 5 de septiembre de 1918, González profundiza en la función del Congreso en esta emergencia:

«... Como Cuerpo político, el Senado e igualmente la Cámara de Diputados, cuando juzga los casos de intervención en una provincia, *no lo hace solamente como juez* —como ya lo he dicho—, sino como *alto Tribunal político*, y por consiguiente, debe considerarse no sólo la faz jurídica y material, sino la faz moral..., el interés de las instituciones comprometidas y amenazadas...» (8).

En cambio, no compartimos la reforma sugerida por Verzura en la obra citada. En el proyecto de reformas acompañado como anexo de este trabajo (artículo 161) propone un sistema mixto: la *declaración* previa del Congreso, o del Poder Ejecutivo en receso de aquél, en el sentido de que en la provincia se ha alterado la forma republicana de gobierno, y luego la resolución definitiva de la Corte Suprema, dentro de los tres días de la declaración anterior (9). No creemos oportuno «politizar» al Poder Judicial personado en el Alto Tribunal con juicios que pueden entrar dentro de la órbita de lo opinable. Precisamente, la intangibilidad y prístina pureza de la potestad judicial se vería afectada con la competencia forzosa en cuestiones estrictamen-

(7) JOAQUÍN V. GONZÁLEZ: *Debates constitucionales*. La Plata, 1964, tomo I, pág. 133.

(8) JOAQUÍN V. GONZÁLEZ: *Obras Completas*. Buenos Aires, 1935, vol. 12, pág. 430.

(9) JOSÉ ABEL VERZURA: *Op. cit.*, pág. 316.

te políticas. En definitiva, «en donde está el cuerpo se juntan las águilas», y sería la Corte Suprema el receptáculo de juegos y presiones políticas, con grave peligro para el prestigio del Tribunal.

No hace falta insistir en la necesidad de la intervención del Congreso, porque éste formula un juicio a la vez jurídico y de moral política. Pero esta intervención debe realizarse indefectiblemente y en todos los casos. Atribución tan importante no puede quedar al arbitrio del Poder Ejecutivo durante más de la mitad del año calendario.

Ninguna razón autoriza a delegar esta atribución en el período de receso. Sin entrar a valorar la extensión temporal del receso parlamentario con la rigidez de los modernos medios de comunicación, ningún motivo serio puede invocarse para sustraer al Congreso una decisión tan fundamental. Si se tratara de un peligro inminente, puede facultarse al Poder Ejecutivo para tomar las medidas prácticas indispensables que no admitan dilación, a la vez que convoca a las Cámaras en un plano no mayor de cuarenta y ocho horas.

La intervención del Congreso Federal en la materia constituye una valla y una garantía. No en balde la mayoría de las intervenciones sufridas por las provincias han sido indebidamente resueltas por Decretos del Poder Ejecutivo. La reforma que propiciamos no es nueva, pero su incorporación al texto significará un límite preciso al apetito de poder de los Ejecutivos fuertes.

4. LAS CAUSALES DE INTERVENCIÓN

Hay que centrar la atención en la hipótesis del artículo 6.º que más dificultades presenta: ¿Cuándo se altera la forma republicana de gobierno? No es suficiente responder con el texto del artículo 5.º; ello debe completarse con fórmulas sencillas y precisas para la praxis política:

a) Una primera hipótesis surge del libre juego de los poderes: la acefalía de alguno de los tres poderes constitucionales de la provincia, siempre que tal acefalía no tenga origen en la deposición forzada de sus integrantes, porque en tal caso la intervención deviene de otra causa y bajo un sistema diferente. El «vacío de poder» no debe nunca prolongarse, porque engendra a menudo conflictos mayores. El Gobierno central debe acudir a restablecer el mando y crear un centro de autoridad capaz de hacer respetar los derechos y garantizar el orden. Sin autoridad, ninguna sociedad humana puede subsistir.

b) Dentro de este supuesto, merece considerarse la hipótesis de que la Legislatura local no pueda funcionar por actos de fuerza extraños a su actividad. No hay aquí propiamente «acefalía» de poder, sino imposibilidad!

efáctica de funcionamiento de un Poder constituido. El Poder central, también en este caso, debe remover los escollos a fin de que los representantes del pueblo de la provincia puedan cumplir su misión.

c) Merece consideración especial el estudio de los llamados «conflictos de poderes». Conviene delimitar bien el concepto, porque ha sido ésta la causa invocada muchas veces para avasallar las autonomías locales sin fundamento.

La existencia simplemente de un conflicto, de por sí no es un hecho anormal o extraordinario en el quehacer de los Poderes públicos. El ejercicio natural de las funciones provoca, a veces, los choques y roces explicables en toda actividad humana.

Para que un «conflicto de poderes» justifique la atención e intervención del Gobierno Federal es necesario que el mismo *no encuentre posibilidad de solución dentro del libre juego de las instituciones locales*. Cuando, por ejemplo, se plantea una cuestión de competencia —por discutida y enconada que sea— entre un Juez de Instrucción Militar (que no integra el Poder Judicial de la Nación) y un Juez de Instrucción provincial, ese solo hecho no justifica el remedio federal. Las leyes procesales han investigado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en autoridad final para resolver las cuestiones de competencia en aquellos casos donde no exista un Tribunal superior común con facultades precisas para decidir las.

Del mismo modo, cuando un juez o algunos jueces de provincia no cumplen debidamente con sus funciones, y esa actitud alcanza un grado tal que entorpece la regular administración de justicia, existen los Institutos locales para remediar el mal: promoción del juicio político o constitución del «Jury de Enjuiciamiento de Magistrados», en su caso. La resolución que estos organismos adopten, con amplias garantías para las partes afectadas, dará rápidamente solución al problema: la destitución del magistrado deviene como condigna sanción a tan graves fallas. No se repetirá así el bochornoso espectáculo de hombres de extraña jurisdicción erigidos en «juez de jueces» y enviados como instrumentos dóciles del Poder central para someter la dignidad cívica de los magistrados provinciales.

Si un conflicto potestativo puede solucionarse, no se advierte con qué fundamento ha de acudir a una medida de extraordinaria gravedad como la intervención federal, con el aparente propósito de solucionarlo. No hay mejor solución que aquella emanada del libre juego de las instituciones normales.

Sólo en el caso de que se hubieren agotado los medios locales para resolver un conflicto y el mismo amenazare extenderse con grave peligro para el desenvolvimiento normal de la acción de Gobierno, podrá justificarse la medida extrema por parte del Poder central.

d) Otro supuesto posible, pocas veces contemplado, es el incumplimiento reiterado de una ley nacional.

En la sistemática constitucional existe una jerarquía de valores normativos, determinada claramente en el artículo 31: las leyes nacionales que en consecuencia de la Constitución sancionare el Congreso obligan a las autoridades de provincia, no obstante cualquier disposición en contrario de sus Constituciones o leyes provinciales. Por otra parte, los Gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para el cumplimiento de la Constitución y de las leyes de la Nación, a tenor del artículo 100.

La Ley Nacional número 48 señala el camino para asegurar a través del recurso extraordinario la supremacía de la Constitución. Si luego de declarada reiteradamente inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación la ley, decreto u orden emanada de autoridad provincial, ésta continúa desconociendo o no aplicando la norma o ley nacional, se alza en contra del orden normativo que la Constitución ha previsto.

Lógico resulta concluir que la negativa al cumplimiento o aplicación de una ley nacional, previo requerimiento en forma, afecta a los supuestos del juego armónico de los Poderes central y locales y justifica el allanamiento *al sólo efecto de hacer cumplir las normas desconocidas*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá requerir a la intervención cuando las autoridades provinciales se negaren a ejecutar y cumplir una sentencia (hipótesis contemplada en la última parte del artículo 16 de la Ley 48).

e) Por último, la ley debe aclarar expresamente que, en caso de intervención al Poder Judicial, sólo podrá adoptarse tal medida por causa grave que impida el funcionamiento de los Tribunales de Justicia.

En ningún caso podrá declararse «en comisión» al Poder Judicial —vale decirse privarle en masa de la garantía esencial de la estabilidad—, y la remoción deberá limitarse a los supuestos concretos invocados como causales en la Ley de Intervención.

Las otras causas o motivos de intervención no ofrecen dificultad, y el texto actual es suficientemente claro para proceder adecuadamente.

5. FACULTADES DE LOS INTERVENTORES FEDERALES

Hasta ahora, las únicas normas sobre atribuciones de los Interventores federales deben inferirse de los fallos de la Suprema Corte en las contadas oportunidades que ha podido decidir.

El profesor Carlos A. Tagle, respondiendo a una encuesta del Colegio

de Abogados de Córdoba, ha realizado una muy completa recopilación y síntesis de esas normas (10).

Podríamos reunir estos principios en las siguientes reglas, siempre para el supuesto de intervenciones resueltas durante el mandato de un Gobierno constitucional:

1) Los Interventores federales tienen facultades ejecutivas para no interrumpir el normal desenvolvimiento de la Administración.

2) Representan a las provincias en juicio, por tratarse de personas jurídicas de existencia necesaria (art. 33, inc. 2.º del Código civil), cuya representación no puede quedar acéfala o vacante.

3) Implícitamente puede deducirse que, en principio, carecen de facultades para dictar normas legales propias de la Legislatura de cada Estado. Sólo en caso de *extrema necesidad*, y cuando fuere indispensable para mantener el normal desenvolvimiento de la Administración, podrá dictar Decretos con fuerza de Ley, sujetos a la aprobación expresa del Gobierno Federal (aunque de este último requisito —la aprobación— se ha prescindido algunas veces y no está impuesto por ninguna norma o antecedente jurisprudencial).

4) Tanto el ejercicio de las funciones políticas necesarias para la organización del Gobierno de la provincia intervenida como las funciones administrativas que fueren indispensables, se efectuarán *con arreglo a las instituciones locales y leyes provinciales*, que continúan en plena vigencia durante el período de la intervención, en tanto y en cuanto no se opusieren a los fines que provocaron la medida.

5) No puede el Interventor federal, afirma la buena doctrina, declarar de un modo general «en comisión» al Poder Judicial. Sólo podrá remover magistrados cuando la intervención estuviere fundada en casos concretos de mala administración de justicia, y alcanzará la medida sólo a los magistrados cuestionados.

Circunscrito así el radio de acción del Comisionado, fácil resulta concluir que la intervención carece de facultades en absoluto para sustituirse en el ejercicio de las atribuciones propias de los poderes locales. Ninguna razón podría invocarse para justificar el aluvión legisferante propio de las interven-

(10) CARLOS A. TAGLE: «Respuesta al Colegio de Abogados de Córdoba sobre facultades de la Intervención Federal para modificar la Ley Impositiva Provincial número 4.715», en *Comercio y Justicia*, marzo de 1961.

Fueron consultados también los doctores César Enrique Romero y Enrique Martínez Paz (h.), quienes estimaron —en general— que la Intervención Federal en Córdoba no tenía facultades legislativas, salvo las estrictamente indispensables para mantener el normal funcionamiento del Estado; hipótesis que no coincide con el aumento o modificación de impuestos ya establecidos por Ley.

ciones federales de los últimos tiempos. Tampoco encontrarían asidero constitucional las remociones generales de magistrados judiciales sin fundamento serio en cada caso concreto. Ni siquiera podrían realizarse actos administrativos ajenos a las leyes normales que rigen el quehacer de la Administración como licitaciones, compras directas sin concurso previo, gastos extraordinarios, inversiones «a plazo diferido», no previstas y expresamente prohibidas en algunos casos por las Constituciones provinciales (por ejemplo, prohibición de contraer empréstitos, sancionada por el inc. 11 del art. 83 de la Constitución de la provincia de Córdoba; prohibición de comprometer gastos para presupuestos futuros, inc. 13 del mismo artículo, etc.).

Algunos autores han distinguido, basados en la experiencia real, las facultades de los Interventores federales durante el Gobierno «de jure» de aquellas ejercidas en un período «de facto». Evidentemente, podría otorgarse alguna concesión basada en la prolongación del Estado «de facto» en el tiempo; pero a pesar de ello nos inclinamos por mantener las normas anteriores aun para el supuesto de intervención durante la gestión de un Gobierno «de facto». La experiencia también ha demostrado que durante estas gestiones provisorias se planifican verdadero «programas» de largo alcance, comprometiendo futuras gestiones —y lo que es más grave— los fondos de presupuestos futuros, en flagrante violación de preceptos locales. No son estas autoridades provisorias las más adecuadas para resolver y valorar el futuro de la provincia. Ninguna urgencia puede suplantar el legítimo derecho de sus hijos de ser artífices y no espectadores del destino futuro de la comunidad provincial.

6. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES FEDERALES

Hasta ahora, la única responsabilidad prácticamente aplicada es la política, derivada del ajustado cumplimiento de la Ley de Intervención y de las Instrucciones que el Comisionado imparte el Poder Ejecutivo Nacional.

La falta de regulación legal que defina jurídicamente las atribuciones de los Comisionados les ha permitido escudarse en el juicio de carácter *político* que implica pronunciarse sobre la oportunidad, prudencia, necesidad y acierto de las medidas tomadas por ellos.

En cambio, al crearse un marco concreto de tipo normativo para el quehacer del Comisionado, y subsistiendo las instituciones locales que la Constitución y leyes de la provincia organizan, resulta lógico que los actos de dichos funcionarios queden sujetos a la responsabilidad común (civil y penal)

respecto de la provincia en su carácter de persona jurídica, como frente a los particulares o terceros interesados, en su caso.

Por cierto que tal responsabilidad de Derecho común deberá hacerse efectiva ante los Tribunales Federales competentes, según el lugar de la intervención, porque el Comisionado es un funcionario federal como reiteradamente lo ha resuelto la Suprema Corte (11).

Cabe asimismo tener presente que no excusará de responsabilidad civil o penal al Comisionado la aprobación de los actos cuestionados por parte del Poder Ejecutivo Nacional, ni tampoco la supuesta ratificación que hicieren los futuros gobernantes regulares de la provincia antes intervenida. Respecto a la aprobación nacional, ella sólo afirma el cumplimiento de las instrucciones, y por ende, cubre la responsabilidad *política* sobre el cumplimiento de la gestión. La conclusión que exponemos es una consecuencia natural de la supuesta ilegalidad del acto cuestionado: si no pudo celebrarlo, o lo efectuó indebidamente, de nada sirve la aprobación que el Poder Ejecutivo Nacional preste a un acto ilegítimo por parte de otras autoridades.

Asimismo creemos que tal responsabilidad se extendería no sólo al funcionario, por aplicación del artículo 1.112 del Código civil, sino también al Estado Nacional, conforme a la moderna teoría administrativa sobre la responsabilidad del Estado por los hechos de sus funcionarios. De tal manera, la provincia podría ver resarcido el daño que una gestión desacertada le infiriera, y asegurada su efectividad con la responsabilidad patrimonial del Estado Nacional.

7. REFORMAS SUGERIDAS

Para completar este esquema podríamos sintetizar y concretar las ideas expuestas en algunas fórmulas que luego se incorporarían al texto, sin perjuicio de integrarlas con la Ley Reglamentaria de las Intervenciones Federales.

En la Convención Reformadora de 1957 se presentó una gran cantidad de proyectos de reforma al artículo 6.º sobre Intervención Federal, lo cual demuestra el interés de los convencionales para reordenar urgentemente el texto en esta materia (12). Es un índice de que en la próxima oportunidad deberá encararse decididamente esta tarea.

(11) *Fallos*, tomo 54, págs. 192, 203, 310, 1814, etc.

(12) *Diario de Sesiones de la Convención Reformadora de 1957*, págs. 129, 240, 470 y 828 a 923.

En tal sentido, consideramos oportuno agregar un artículo nuevo, a continuación del artículo 5.º:

«Artículo ... (nuevo): La intervención federal en las provincias será resuelta en todos los casos por ley del Congreso. Cuando por razones de grave emergencia no hubiere tiempo material para efectuar la convocatoria, podrá el Poder Ejecutivo disponer provisoriamente la medida, debiendo convocar al Congreso dentro de las cuarenta y ocho horas para su consideración definitiva. El incumplimiento de este requisito implicará el cese automático de la intervención por el sólo transcurso del tiempo.»

En relación con las causales de intervención, propongo el reemplazo del actual artículo 6.º por el siguiente:

«Artículo 6.º: El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para repeler invasiones exteriores y restablecer la forma republicana de gobierno, siempre que concurra alguno de los extremos fijados en el art. ... «siguiente); y a requisición de sus autoridades... (sin alteraciones, el texto actual).»

Los requisitos o hipótesis sobre alteración de la forma republicana de gobierno deben ser claramente determinados en un artículo nuevo, inmediatamente posterior:

«Artículo ... (nuevo): Se entenderá alterada la forma republicana de gobierno: 1. Cuando por ley o acto provincial se hubiere suprimido o desconocido la representación popular. 2. Cuando se hallare acéfalo alguno de los tres poderes constitucionales de la provincia, o cuando el Poder Ejecutivo impide el funcionamiento del Poder Legislativo. 3. Cuando se hubiere producido un conflicto de poderes y no hubiere dentro de las instituciones locales los medios para proveer al normal funcionamiento de los mismos. 4. En caso de resistencia por las autoridades provinciales al cumplimiento o aplicación de una Ley Nacional, previa exhortación del Gobierno Federal requiriendo el cumplimiento o aplicación de la Ley. La intervención se ordenará al sólo efecto de hacer cumplir las normas desconocidas.»

También es prudente prever los efectos de la intervención para salvaguardar la independencia del Poder Judicial de las provincias:

«Artículo ... (nuevo): El Poder Judicial de las provincias sólo podrá ser intervenido por causa grave que impida el funcionamiento

de los Tribunales de justicia, y luego de agotados los procedimientos previstos en las instituciones locales. En ningún caso podrá declararse en comisión al Poder Judicial, y las remociones se limitarán a corregir los supuestos concretos invocados en la Ley de Intervención.»

En relación con las facultades del interventor resulta indispensable fijar criterios generales:

«Artículo ... (nuevo): El interventor federal sólo podrá ejercer facultades administrativas. Cuando por razones de extrema necesidad y notoria urgencia, y al solo efecto de asegurar el normal desenvolvimiento de la administración, resultare indispensable dictar normas con fuerza de ley, podrá solicitar en tal caso autorización al Gobierno Federal, quien la acordará si concurren los extremos señalados.»

Por último, debe aclararse la permanencia y vigencia del orden jurídico provincial durante la gestión de la Intervención:

«Durante la gestión de la misión federal mantienen su vigencia las normas constitucionales y legales de la provincia intervenida, en tanto y en cuanto no se opusieren a los fines de la Intervención.»

«El interventor federal responderá civil y penalmente por el incumplimiento de esas normas, conforme a las reglas de Derecho común.»

GUILLERMO BECERRA FERRER

R É S U M É

L'on est arrivé à considérer l'intervention fédérale dans les affaires des provinces autonomes comme un véritable instrument d'oppression du pouvoir central. Ces empiétements ont été si nombreux, ces derniers temps, qu'on a mal à expliquer comment les Provinces sont même parvenues à réaliser des actes de gouvernement.

Pour porter remède à cet état de choses on a avancé plusieurs solutions: promulgation d'une loi portant règlement des interventions fédérales. Le Congrès institué en juge unique, définition des causes ou motifs de l'intervention, définition des attributions des interventeurs fédéraux et responsabilité de ceux-ci. Il a été question à plus d'un reprise de cette Loi réglementaire sans que, toutefois elle soit devenue une réalité en raison de son ampleur et de

son ambiguïté et en raison aussi de la résistance des pouvoirs politiques à voir leurs mains liées en vertu d'un règlement qui ne leur permettrait plus d'avoir leurs coudées franches au moment d'employer un instrument politique à ce point important.

L'on suggère, pour compléter ce schéma, toute une série de réformes se rapportant à chacun des points envisagés, réformes qu'on pourrait incorporer en tant qu'articles, au texte constitutionnel, tout en se réservant le droit de les inclure dans le dispositif d'une Loi réglementaire des interventions fédérales, le cas échéant.

S U M M A R Y

Federal intervention in the autonomy of the provincial States has come to be considered as a real pressure instrument of the Central Power. The number of interventions has been so considerable that it is surprising how in the last fifty years the Provinces have been able to carry out any government assignment.

The solution proposed to avoid this situation have been various: the necessity for a Federal Intervention Regulating Law, the Congress as unique judge, the definition of causes or motives regarding this intervention, regulations of functions of federal election supervisors and the responsibility of same. The Regulating Law has been debated several times but has never been brought into practice owing to its length and ambiguity and the aversion of political powers to having their hands tied by a reglamentary text that would restrict freedom of movements of such a fundamental political instrument.

In the face of this situation there arose a series of reforms to be applied to each one of the above mentioned points and which could be incorporated as new articles in the constitutional text as well as forming part of the Federal Intervention Regulating Law.