

XXVII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO PROCESAL

CORDOBA – SEPTIEMBRE DE 2013

COMISION DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

PONENCIA GENERAL

EJECUCION DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO

Por Jorge A. Rojas¹

1.- INTRODUCCION

Este XXVII Congreso Nacional de Derecho Procesal persigue el abordaje de una temática muy cara a la esencia de la voz jurisdicción, pues apunta a la concreta efectivización de la sentencia, de ahí que se haya establecido como su lema el que señala que una sentencia que haya sido eficazmente cumplida, importa que un derecho haya sido efectivamente atendido.

Y en este aspecto, en esta comisión persigue el tratamiento del tema “ejecución de sentencias contra el Estado”, ámbito que exhibe complejas realidades, que no solo se muestran como tales teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la profusa legislación imperante, la índole de la sentencia a la luz de la figura del demandado, sino porque se conjugan intereses políticos con necesidades

¹ Quiero agradecer especialmente la colaboración brindada por la Dra. Miriam A. Minelli, en la búsqueda del abundante material que existe sobre esta temática, sin cuya colaboración hubiera sido imposible respetar los tiempos fijados para la entrega de esta ponencia.

jurídicas y a su vez todo ello contrastado con la letra tanto de la Ley Fundamental como asimismo de los Tratados Internacionales que son derecho positivo en nuestro propio ordenamiento legal, arrojan un resultado altamente preocupante para el desarrollo de esta temática.

Por lo tanto, para distinguir adecuadamente la situación que se ha gestado con la ejecución de las sentencias contra el Estado, resulta oportuno no desligarse de la historia que ha tenido su desarrollo a través del tiempo, pues constituye un eslabón fundamental a tener en cuenta para poder interpretar cabalmente la alta preocupación que ello genera en la actualidad.

Para eso, en esta tarea describiremos ese desarrollo que permite distinguir diversas etapas, que reflejan un comportamiento por cierto muy peculiar, que demuestra la existencia de “ciclos jurídicos” que no han hecho más que retrotraer aquellos períodos que hubieran significado un avance en el desarrollo de cualquier sistema que se precie de ser republicano y democrático.

2.- DEBIDO PROCESO Y EJECUCION PROCESAL FORZADA

Como paso previo a ese desarrollo histórico es conveniente reparar en el alcance que importa la ejecución de una sentencia. El fundamento último que se encuentra en este sentido es precisamente lo que llamaba Bidart Campos, como el derecho a la jurisdicción.

Este derecho hoy es considerado un derecho humano esencial, y así fue recogido en los Tratados Internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad al que adscribió la Constitución Nacional.

Aquellos que los americanos denominan “el día en la corte”, que desde el medioevo se conoció como “due process of law”, y que se esbozó primeramente como “the law of the land”, en todos los casos, salvando los tiempos históricos, hoy se puede identificar como el derecho a la jurisdicción, que importa precisamente el derecho al completo desarrollo del debido proceso legal.

Por eso, conviene poner en contexto la situación que se plantea porque apunta esencialmente a uno de los momentos claves de la jurisdicción que es su potestad de imperium, que como tal se refleja en el proceso a través de la coertio y la executio. Esto es, el poder de coerción que permite el desarrollo del proceso, y el poder de ejecutar las propias decisiones que adopta la jurisdicción, en especial aquella que dirime el conflicto creando la norma individual que pasará en autoridad de cosa juzgada.

Esto que sintetiza el desarrollo del debido proceso legal, es decir permitir el acceso a la jurisdicción en defensa de los derechos, permitir alegar, probar, impugnar y obtener una decisión que dirima ese conflicto, y desde luego permitir su ejecución para su concreta efectivización, es lo que ha sido elevado al rango de derecho humano esencial.

Esto ha llevado a sostener a Alexy que el derecho a una tutela efectiva (dirigida hacia los órganos jurisdiccionales), nadie dudaría en llamarla hoy como el derecho a un procedimiento adecuado, aspecto éste dirigido al legislador para

su concreción, y que el autor los identifica sosteniendo textualmente que “son sistemas de reglas y/o principios para la obtención de un resultado”².

En ese sentido es importante registrar que el más Alto Tribunal del país ha sentado como doctrina que “las formas a que deben ajustarse han de ser sopesadas en relación con el fin último al que éstos se enderezan, el que consiste en la efectiva realización del derecho y para ello debe atenderse antes que a un criterio formalista, a la vigencia de los principios que ampara la Constitución Nacional³.

Así ha resuelto en un caso atinente a la comunidad Huici de Salta que “le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando están en juego garantías constitucionales de la índole de las invocadas. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados”⁴.

Como se advierte, no sólo desde el derecho positivo se resguarda el derecho a la jurisdicción y con ello la efectiva concreción de aquellos derechos reconocidos judicialmente, sino que además es evidente que la propia Corte Suprema de

² Alexy, Robert; Teoría de los Derechos Fundamentales; Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 419 y ss.

³ Fallos 319:2300.

⁴ Fallos 328:1146

Justicia de la Nación reclama para sí y proyecta su mandato hacia los jueces inferiores, a los fines de que tornen realmente operativos esos derechos facilitando su concreción.

En punto a la situación analizada en este trabajo, es de destacar que el fundamento de la ejecución procesal forzada se encuentra plasmado en el art. 505 del Código Procesal, cuando señala, frente a la imposibilidad de que el deudor cumpla con la prestación a su cargo para satisfacer el derecho reclamado, las vías que se pueden transitar a fin de lograrlo, y precisamente una de ellas es la vía compulsiva a fin de que se puedan efectivizar los derechos que fueron reconocidos en la sentencia correspondiente.

Si bien este esquema básico encuentra sustento en lo que hoy los Tratados Internacionales han concebido como derecho a la jurisdicción, y que importa una tutela judicial efectiva, en la realidad que toca analizar, no puede perderse de vista que la relación en la que se plantea este análisis, no es horizontal entre dos particulares, sino que se produce en una relación diversa, que bien puede ser identificada como vertical.

Es decir, en la relación entre Estado y particular, al margen de que el particular sea una persona de existencia visible o ideal, lo cierto es que se da entre alguien que ejerce un determinado poder y alguien que o no tiene ninguno, o posee un poder limitado, más allá de la trascendencia que puedan tener los “grupos de poder” porque representen otro tipo de intereses.

En un esquema muy simple de interpretar, el Código Procesal Nacional señala en su art. 499, que a los fines de permitir la ejecución de una sentencia, son

requisitos: a) solamente que ésta haya quedado consentida o ejecutoriada, esto es que las partes la hayan consentido expresamente o que tácitamente hayan dejado vencer los plazos para su impugnación. Por el contrario, se considera que la sentencia quedó ejecutoriada cuando se agotaron a su respecto todos los mecanismos que hubieran permitido su revisión.

Además se requiere que: b) el plazo de su cumplimiento se encuentre vencido, y por ende; c) que el obligado haya sido renuente a su cumplimiento, sustrayéndose así a la observancia de esa obligación, y finalmente que: d) se tome la iniciativa para propender al desarrollo del procedimiento de ejecución que corresponda.

Aquí cobra vida un instituto particularmente especial como el atinente a los sistemas cautelares que deben permitir el desarrollo de esa ejecución, pero conviene abordarlos en forma específica, por lo que así se desarrollarán más adelante.

Este esquema es importante tenerlo en cuenta porque, alguna vez ha tenido una incidencia especial en el devenir de la ejecución de las sentencias contra el Estado, pero además, porque desde el punto de vista del procedimiento de ejecución resulta el derecho positivo que se debe observar a esos fines.

3.- LOS ANTECEDENTES Y LOS CICLOS

El desarrollo que ha tenido la ejecución de las sentencias contra el Estado se puede identificar –como fuera señalado- al igual que los ciclos económicos, como ciclos jurídicos, que se van reiterando en el tiempo, aunque cambiando parcialmente las formas.

De tal modo, se podrá advertir en este desarrollo, que si bien se comienza con un Estado que por la influencia de las doctrinas liberales imperantes desde el siglo XVIII, se lo consideraba como una especie de valor superior y, por ende inabordable, ello llevó a que se lo alejara tanto de la vida terrenal que hasta resultara imposible que se lo demandara, de ahí que el primer ciclo a describir pueda ser identificado como el ciclo “de la prohibición”.

Esas doctrinas fueron cediendo paso al avance de constitucionalismo y por ende a los reconocimientos de derechos esenciales que fueron denominados de primera generación, entre los cuales se encontraba el derecho a petionar ante las autoridades, lo que fue haciendo más laxa esa etapa prohibitiva hasta llegar finalmente a una segunda etapa –generada por vía pretoriana- que podría identificarse como etapa “de la apertura”, allí el Estado empieza a ocupar el lugar que le corresponde en el sentido que no se lo sustrae del mundo jurídico para el cumplimiento de sus obligaciones, y las asume de modo tal de efectivizar las responsabilidades que le resultan inherentes conforme las funciones que desempeña.

Finalmente existe una tercera etapa en donde se produce una clara regresión, pues si bien comienza con una serie de cortapisas, no ya tanto para demandar al Estado, más allá que objetivamente existan, sino fundamentalmente para proceder a su ejecución, de ahí que se pueda identificar este tercer estadio como etapa “de la restricción”.

Por esa vía, indirectamente se van generando tantas obstrucciones al justiciable cuando demanda al Estado, que se provoca una situación muy peculiar, en virtud de la cual se retrotrae la situación a un estado primigenio, similar

prácticamente al de la primera etapa, pues lejos de solicitarse la venia legislativa al iniciarse el proceso, se la debe peticionar al finalizarlo, esto es prácticamente requerir un visto bueno del Poder Legislativo para poder efectivizar una sentencia contra el Estado.

Por esa razón es que sucintamente se desarrollarán estos aspectos que hacen a la identificación de la forma en que se fueron desarrollando en el tiempo estas tres etapas, para extraer así algunas conclusiones que al presente plantea el tema analizado.

4.- PRIMER ETAPA: DE LA PROHIBICION

En esta primera etapa que se puede identificar con la ley de demandas contra la Nación nro. 3952, que data del año 1900, no solo se requería una venia legislativa previa para poder demandar al Estado, sino que además se preve en su art. 7 que "...las decisiones... cuando sean condenatorias contra la Nación tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda".

Si bien en 1932 se puede decir que la ley 11.634 flexibilizó la situación porque suprimió la venia legislativa previa, en la realidad, la discrecionalidad administrativa que generaba esta situación rayaba con la arbitrariedad, y el límite únicamente podía venir puesto por vía judicial a través del control respectivo, sobre todo por el transcurso del tiempo.

Por entonces la ley no transformaba en declarativa una sentencia de condena, sino que señalaba concretamente la imposibilidad de su ejecución.

La doctrina administrativista siempre sostuvo que se producía un enfrentamiento entre dos principios constitucionales que estaban representados por la seguridad jurídica y la legalidad presupuestaria, pues por un lado en la situación descrita todo quedaba librado a la discrecionalidad administrativa que podía transformarse en arbitrariedad si no encontraba ningún límite, lo que importaba la violación a la seguridad jurídica⁵.

Pero por otro tampoco podía enfrentarse a la administración a hacerse cargo de una obligación que no estuviera contemplada en la partida presupuestaria correspondiente.

Y en ese sentido, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por entonces sostenía que: “ningún poder que no sea el legislativo puede disponer sobre la forma, el tiempo y el orden en el que deben ser pagadas las deudas del Estado”⁶.

Ese criterio era el que predominaba por entonces, sobre la base de las previsiones de la propia letra de la Constitución Nacional que atribuye al Poder Legislativo la facultad de crear los recursos y arreglar el pago de las deudas⁷.

5.- SEGUNDA ETAPA: DE LA APERTURA

Durante 66 años se mantuvo este criterio, con el aval de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hasta que finalmente en el leading case

⁵ Gallegos Frediani, Pablo O.; Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional, Revista de Derecho Procesal 2001-1-183, Ed. Rubinzal-Culzoni.

⁶ Fallos 100:280; 127:126; 128:11, entre muchos otros.

⁷ Ver art. 75 inc. 7 y 8 de la Constitución Nacional.

Pietranera⁸, se produjo un cambio notorio, pese a tratarse de una sentencia en un proceso de desalojo.

Ello se debió a que la Corte Suprema sostuvo que la ley 3952 era para no emplazar a la Nación a satisfacer un mandato judicial en un plazo perentorio por no tener fondos previstos en el presupuesto y afectar así la marcha normal de la administración, pero ello no implica una suerte de autorización al Estado para no cumplir con las sentencias judiciales, toda vez que esto implicaba colocarlo fuera del orden jurídico, cuando en verdad era el principal obligado a su observancia.

Antes de ese pronunciamiento ya la Corte había esbozado una especie de límite señalando que no era adecuada soportar una irrazonable dilación en el cumplimiento de un fallo por parte de la Administración Pública⁹, posición ésta que a partir del mencionado leading case se hizo mucho más manifiesta y efectiva.

De tal modo, la doctrina reconoció la existencia de una especie de perfil que se fue generando pretorianamente a los fines de permitir el efectivo cumplimiento de las sentencias contra el Estado¹⁰, que provocó una especie de procedimiento judicial representado por los siguientes pasos:

⁸ Fallos 265:291

⁹ Fallos 253:312

¹⁰ Ver Gallegos Frediani, Pablo O.; Op. cit., p. 189

- a) Se mantenía el carácter declaratorio de las sentencias contra el Estado Nacional, por lo tanto el juez declaraba el derecho que le asistía al actor y el deber a cargo de la Administración.
- b) Firme la sentencia se solicitaba al Estado Nacional que haga saber al juez dentro del plazo que le fijaba, el término dentro del cual cumpliría la sentencia.
- c) Además se le hacía saber que en caso de silencio el plazo lo fijaría el juez.
- d) Vencidos los plazos (sea el establecido por la Administración o el fijado por el juez), se encontraba expedita la vía de ejecución de sentencia prevista en el Código Procesal¹¹.

Al tiempo, la llamada “Ley de Contabilidad”¹², puso orden en los casos en que no se contara con fondos ni partidas presupuestarias para atender estas obligaciones. Al efecto dispuso que el Poder Ejecutivo podía autorizar la apertura de créditos con cargo de informar al Poder Legislativo en los casos de: ... y uno de ellos, era el de las sentencias condenatorias que estuvieran firmes.

Esos créditos la ley disponía que quedaran incorporados al presupuesto general. En ese sentido existía, a los fines del resguardo del principio de división de poderes, que en definitiva es el que subyace en toda esta relación entre los tres estamentos en que se divide el poder del soberano, una posibilidad concreta de poner un límite razonable a la discrecionalidad

¹¹ Arts. 499 y ss. del Cód. Procesal Nacional que fueron descriptos en el punto 2.

¹² Decreto-ley 22.354

administrativa, y la potestad legislativa, que era la habilitación que hacía la jurisdicción luego de agotados los procedimientos que se habían delineado para proceder a la ejecución procesal forzada en los términos previstos en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

6.- TERCERA ETAPA: DE LAS RESTRICCIONES

Luego de más de 20 años de este encauzamiento pretoriano que había permitido cierto orden en el aspecto atinente al cumplimiento de las sentencias contra el Estado, se dictó el decreto 679, en el año 1988, que creó un nuevo régimen en el cumplimiento de las sentencias dictadas contra el Estado y que mereció una intensa crítica por parte de la doctrina pues cambiaba radicalmente lo que se había ido diseñando por vía pretoriana, pues se pasa a depender totalmente del Congreso Nacional.

Entonces los pagos solo podían hacerse de acuerdo a lo que finalmente se prevea en el presupuesto general de la Nación. Todo ello, sin perjuicio de los actos previos que deben cumplimentarse ante la Secretaría de Hacienda de la Nación, a los fines de incorporar los créditos al proyecto de presupuesto que se envíe al Congreso para el año siguiente.

Esto desde luego genera una marcada incertidumbre con relación a los plazos que se observarán y por ende mella la seguridad jurídica. No obstante, al año siguiente se dictan dos leyes, la 23.696 llamada de "Reforma del Estado", y su decreto reglamentario 1105/89, y la 23.697 de "Emergencia Económica".

Por medio de la primera de esas leyes, se dispuso la suspensión de los juicios contra el Estado por el plazo de dos años (art. 50). Vencido ese lapso y tratando

de imitar aquel sistema que se había gestado por vía pretoriana, el juez debía fijar el plazo de cumplimiento, pero previa vista al organismo demandado quien debía proponer uno al efecto.

Sin perjuicio de ello, el plazo que debía fijar el juez no podía exceder de seis meses. La Corte Suprema de Justicia de la Nación –por entonces- ya había convalidado la situación de emergencia gestada a partir del decreto 34/90, conocido como “Plan Bonex”¹³ (que había dispuesto la suspensión de todos los juicios y reclamos contra el Estado por 120 días), y luego hizo lo propio con la ley de emergencia 23.697, declarando su constitucionalidad¹⁴.

Poco tiempo después, el país vio detener ipso facto el proceso inflacionario en el que estaba sumido, puntualmente a partir del 1ro. de abril de 1991, a través del dictado de la llamada “Ley de Convertibilidad” nro. 23.928, que asimilaba el peso al dólar a la paridad uno a uno, y poco tiempo después en ese mismo año se dictó la ley 23.982 de consolidación de deudas del Estado, que tuvo varios decretos que la reglamentaron entre los cuales sobresale el 2140/91.

Ambas leyes estaban íntimamente vinculadas ya que la Ley de Convertibilidad impedía cualquier emisión de dinero que no contara con el correspondiente respaldo, de tal modo quedaban consolidadas las deudas anteriores al 1ro. de abril de 1991, mientras que las posteriores quedaban privadas -por el art. 22 de la ley- de efectos ejecutorios inmediatos.

¹³ Caso Peralta, L.L. 1991-C-158

¹⁴ Caso Videla Cuello, Fallos 313:1638

A través de esa ley de consolidación se compactaron todas las deudas del Estado anteriores al 1ro. de abril de 1991 y se fijaba su cumplimiento –a través de bonos de la deuda pública- en un plazo de 16 años, y se retrotraían las cosas a su estado originario toda vez que su art. 3 estableció –al igual que el art. 7 de la ley 3952- que las sentencias contra el Estado Nacional eran solo declarativas y su cobro se debía efectuar por la vía que se establecía en la ley y sus reglamentaciones.

A su vez el art. 4 dispuso el levantamiento de todas las medidas cautelares que pesaban sobre el Estado Nacional y en el futuro tampoco se podían solicitar medidas cautelares o ejecutorias sobre obligaciones consolidadas según esa ley.

Era de toda evidencia que el propósito que perseguía esta ley era postergar la satisfacción de los créditos exigibles contra el Estado Nacional, estableciendo una especie de moratoria unilateral para la deuda interna que se había generado.

Sobre estas bases declaró “consolidados” los créditos con causa anterior al 31 de marzo de 1991, los cuales serían satisfechos con bonos de la deuda pública a dieciséis años de plazo; mientras que los nacidos con posterioridad a esa fecha se denominaron “no consolidados” y estaban contemplados en el art. 22 de la ley¹⁵ y en la ley 24.624 (de Presupuesto General), cuyo artículo 20¹⁶ fue incorporado a la Ley Permanente de Presupuesto 11.672.

¹⁵ Establecía esa norma que “a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el PEN deberá comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1/4/91 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento. El acreedor estará legitimado para solicitar la

Pero también se había hecho una distinción entre los pasivos corrientes y aquellos que resultaran no corrientes, distinguiéndose estos últimos de los primeros, porque en estos no había controversias, sea en el derecho a su percepción o en el monto a percibir¹⁷.

Es importante destacar en esta línea, que con posterioridad, la ley de presupuesto general de la Nación para el año 1995 -nro. 24.447- a través de sus arts. 25, 26 y 27 introdujo modificaciones importantes al régimen general de consolidación de deudas que se había establecido, lo que generó una marcada confusión dando lugar al dictado del decreto 852/95, reglamentario de aquella que ha señalado la doctrina que estuvo lejos de producir el resultado buscado¹⁸.

El art. 25 de esa ley había establecido un plazo de caducidad de derechos y de prescripción de acciones para petitionar créditos contra el Estado, y la vía no resultaba adecuada toda vez que prácticamente importaba un ocultamiento de esas normas al introducirlas dentro de una ley general de presupuesto, cuando estaba vigente la ley 24.156 que establecía concretamente que las disposiciones generales de la ley de presupuesto general no podía derogar leyes vigentes.

ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo”.

¹⁶ Esa norma disponía que “los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Nacional, o alguno de los entes y organismos enumerados en artículo anexo (art. 19) al pago de una suma de dinero o cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva en el pago de una suma de dinero, serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidos ene. Presupuesto General de la Administración Nacional, sin perjuicio del mantenimiento del régimen establecido en la ley 23.982.90

¹⁷ Decreto 2140/91, art. 2. Para ello se estableció por vía del decreto 1570/90 que la deuda corriente del Estado (que era el crédito no controvertido), cuando fuese de causa o título anterior al 1/4/91 se lo consolidaba y sería satisfecho con un Bono de Tesorería (Bote) a diez años de plazo (dec. 211/92, art. 2). Los créditos de idéntica naturaleza, pero posteriores al 1/4/91 serían satisfechos en dinero, pero en su caso, el organismo correspondiente podía requerir la emisión de un Bote a cinco años (art. 3 dec. 211/92).

¹⁸ Hutchinson, Tomás; El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado, Revista de Derecho Procesal 2001-2-13, Ed. Rubinzal-Culzoni.

Eso provocó que el Defensor del Pueblo de la Nación hiciera una recomendación al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a fin de llevar a cabo una campaña de difusión masiva para alertar a la población acerca del contenido de los artículos en cuestión, que también es de destacar que ese Ministerio no cumplió.

Todo esto muestra a las claras las razones que llevan a denominar a esta etapa como de las restricciones, pues en todos los casos, la figura del Estado aparece despojada de la seguridad jurídica que debe brindar, haciendo caer en saco roto la tutela judicial efectiva que debía proporcionar la jurisdicción, caracterizándose este período por la creación de cuanto obstáculo fuera posible para continuar la sustracción del Estado del orden jurídico, con normas de dudosa constitucionalidad y con sistemas creados de espaldas a la letra de la Ley Fundamental.

De ese modo se llegó al año 2000 en donde se dicta una nueva ley –la 25.344- y su decreto reglamentario 1116/00 que vienen a prorrogar de alguna manera el sistema que ya había instaurado la ley 23.982, ahora para englobar todas las deudas que abarcan el período que va entre el 31/3/91 y el 1/1/2000.

Para perseguir el cobro de esas deudas no solo se establece un mecanismo administrativo para comprobar la deuda, sino que además se establece la obligatoriedad de que frente a la iniciación de cualquier reclamo judicial previamente debe anoticiarse –por vía de oficio- a la Procuración del Tesoro de la Nación.

7.- LAS CAUTELARES CONTRA EL ESTADO

Merecen un tratamiento en particular la suerte que han corrido las medidas cautelares contra el Estado Nacional, pues más allá de las suspensiones que se produjeron en el tiempo, no solo de las ejecuciones contra el Estado, sino además de los procesos iniciados contra aquél, es cierto que también se desdibujó totalmente el principio de tutela judicial efectiva por vía cautelar.

Ya desde el dictado de la ley 24.447, que estableció mecanismos de caducidad y prescripción de derechos, apareció un esbozo de esa situación que luego se iba a ver plasmada concretamente en la Ley de Presupuesto nro. 24.624, que en su art. 19 establecía la inembargabilidad de fondos del Estado, más allá de que la ejecutoriedad de esas medidas estaba prohibida por el art. 21, desde luego tratándose de sentencias posteriores al 1/4/91 que se dirigían contra el Tesoro Nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó la ley 24.624 reiterando la doctrina sentada en Fallos 295:426, al señalar que se trata de una norma dictada por el Congreso en ejercicio de sus facultades de arreglar la deuda interna y dictar la ley de presupuesto (arts. 75 inc. 7 y 8), lo que considera incluye la potestad de eximir de la ejecución y de embargo determinados bienes a fin de imponer pautas racionales en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, evitando el desvío de los recursos presupuestarios¹⁹.

Luego del dictado de lo que podría denominarse la última moratoria del Estado a través de la ley 25.344, se dictó seguidamente la ley 25.345 identificada como ley “déficit cero” y denominada “Ley de Prevención de la Evasión Fiscal”, la

¹⁹ Fallos 321:2284

que introdujo el último párrafo del art. 195 del Código Procesal que en materia cautelar dispone: “los jueces no podrán decretar ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los recursos propios del Estado, ni imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias”.

Como se puede advertir, la restricción en materia cautelar es absolutamente clara, y si bien existieron otros mecanismos posteriores que tuvieron por finalidad limitar la utilización de las cautelares, como sucedió a partir de fines del año 2001 con el llamado corralito financiero, que dio origen al establecimiento del art. 195 bis por vía del decreto 1387/01, que instauró el recurso extraordinario per saltum, para acceder a la Corte Suprema con motivo de la avalancha de cautelares que provocaba un efecto inverso al pretendido por la Administración de entonces, en atención a la exposición que presentaba el sistema financiero, al poco tiempo fue derogado por vía de la ley 25.587 que fue conocida como “ley tapón” o “ley antigoteo”, que también restringió las cautelares²⁰.

Pese a que el art. 1 de esa norma previó solo la utilización de la prohibición de innovar que contempla el art. 230 del Código Procesal, el legislador no advirtió que dentro de sus pliegues se encuentran previstas las dos facetas que hacen a esta medida, es decir la innovativa, cuando el perjuicio proviene del

²⁰ Pese a ello el legislador creó –impensadamente- la figura de la tutela anticipada dentro del tercer párrafo de ese primer artículo de la ley, ya que establecía que se podía acceder a brindar una tutela cautelar en casos especiales de personas mayores de 75 años de edad, o que estuviera en riesgo su vida, su salud o su integridad física.

mantenimiento de una determinada situación de hecho o de derecho; y la medida de no innovar, cuando ese perjuicio proviene de su alteración.

De ahí que al poco tiempo de su dictado haya sido declarada inconstitucional esa norma por la Justicia Federal²¹.

Desde entonces hubieron infinidad de proyectos que intentaron regular las medidas cautelares contra el Estado Nacional, más allá que se volvió a instaurar el recurso extraordinario per saltum por vía de la ley 26.790, hasta que recientemente a través de un paquete de leyes que llevaba como consigna la denominación de “leyes para la democratización de la justicia”, entre otras se dictó la ley 26.854 que regula precisamente las medidas cautelares contra el Estado a través de un régimen especial que tiene por finalidad dejar de lado la aplicación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, pese a remitirse a ese cuerpo con carácter supletorio.

Para ello, se sostiene la necesidad de regular adecuadamente las medidas cautelares en la vinculación que existe entre el Estado y los particulares, fundándose para ello en la legislación española (de jurisdicción contenciosa) y la ley 2145 de amparo de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien la legislación que se ha creado intenta regular un régimen especial que contemple la relación estado-particular, es de destacar que es imposible pasar por alto que no se trata de una relación de paridad la que se establece entre esas

²¹ Ello fue decidido así por la Sala II de la CNCont-Adm. Federal, 25/6/02, in re “Grimberg, Marcelo Pablo c/PEN – Dec. 1570/01 s/Amparo ley 16.986.

partes, sino que es una relación vertical en donde el Estado aparece en una situación desproporcionadamente ventajosa sobre cualquier particular, no solo por la presunción de validez de la que gozan sus actos, sino por el propio comportamiento que ha evidenciado a través del tiempo en virtud del cual no solo no se ha generado ningún tipo de cautela a favor de los particulares, sino lo que es más destacable, se ha desenvuelto por vía pretoriana una cautela que se ha desprendido de la desnaturalización que ha sufrido el amparo, denominándosela cautela autónoma precisamente a los fines de resguardar los intereses de los particulares frente al Estado para atender situaciones urgentes brindando una tutela especial por vía cautelar²².

Ese límite que debe encontrar el accionar del Estado ha sido claramente desvirtuado a la luz de la nueva ley 26.854, toda vez que no solo se ha impuesto una sustanciación previa a toda cautelar, que no sería preocupante, si no se advirtiera el rigorismo que se ha utilizado para establecer los presupuestos que hacen a su viabilidad, sino que además se ha establecido –en forma absolutamente inconstitucional- una limitación en el tiempo, desconociéndose totalmente el principio *rebus sic stantibus*, esto es que el dictado de toda cautelar obedece al mantenimiento de un determinado status quo, sea de hecho o de derecho y por ende deben extenderse en el tiempo en tanto esa situación también se mantenga.

La situación que se genera desde este límite incomprensible es una manifiesta violación constitucional al transgredirse el principio de división de poderes

²² He desarrollado este tema en mi trabajo *Sistemas Cautelares Atípicos*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2009, p. 172. Y más recientemente en “El nuevo régimen de las cautelares frente al Estado”, L.L. suplemento especial mayo 2013, p. 125 y ss.

toda vez que es de la esencia de la jurisdicción juzgar –aún provisionalmente- los hechos que requieren de tutela por vía cautelar, de la que no puede ser sustraída por decisión del legislador, y menos aún para la concesión de una especie de privilegio encubierto en desmedro de la parte más débil de una relación.

Dentro de la modificación que se ha impuesto a los requisitos sustanciales y procesales que hacen a la viabilidad de toda cautela, se destaca –en conjunción con la sustanciación previa- una especie de demostración que superpone los conceptos de verosimilitud del derecho, como simple apariencia del derecho que se hubiera invocado, con la fuerte posibilidad de que el derecho exista, lo que coloca al estándar jurídico mencionado en primer término en otro rango, pues se adiciona a ello cuando se distingue la medida llamada positiva de la medida de no innovar, que se debe acreditar sumariamente el incumplimiento en que hubiera incurrido la demandada (esto es el Estado).

Ello importa confundir dos estándares de análisis totalmente diversos como verosimilitud del derecho y acreditación sumaria de un determinado incumplimiento, sumado al informe previo que se debe requerir al Estado quien a su vez, tal como lo señala el art. 4 inc. 1ro. puede expedirse sobre las condiciones de admisibilidad y procedencia de la medida solicitada, provoca la ordinarización de un trámite que debe transitar por otro tipo de carriles ya que persigue dar vida al principio de tutela efectiva e inmediata.

La acreditación de algo, significa darle crédito demostrando su veracidad y el juicio de mera apariencia en materia cautelar se opone naturalmente al juicio de certeza que importa que algo sea acreditado.

Si a ello se le suma que si bien la ley propende a la idoneidad del objeto de la pretensión cautelar, fulmina en el art. 3 inc. 4 con la prohibición de que coincida el objeto de una cautela con la pretensión principal que se ejerce en el proceso, es de toda evidencia que la confusión resulta mayúscula pues el legislador no ha podido distinguir entre la provisoriedad de una decisión cautelar, con la definitividad de una condena, inhibiendo así el más amplio desarrollo que han tenido los sistemas cautelares por vía de lo que la doctrina ha identificado como tutela anticipada, que no se manifiesta en una simple lesión de tipo teórica o académica, sino con el avasallamiento de un derecho humano esencial como es el acceso a la jurisdicción, más notable aún en este cuerpo legal con la limitación temporal que se ha diseñado para las medidas cautelares.

Pese a lo expuesto con relación a los antecedentes legislativos que los fundamentos del proyecto del Ejecutivo -convertido en ley 26.854- remitió al Congreso, entre los que se contaba la ley de amparo 2145 de la Ciudad de Buenos Aires, es de destacar que contrariamente a lo manifestado, dicha ley solo marca una limitación en punto a la consideración del interés público para que no se vea afectado por una decisión cautelar.

Y no se ha tenido en cuenta que en el art. 177 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la misma Ciudad de Buenos Aires, se señala específicamente que no existe óbice alguno en conceder una cautelar en la que coincida su objeto con la pretensión principal ejercida en el proceso.

Con lo que se advierte, de ahí que se haya destacado este aspecto, que la intención que ha seguido el legislador al regular este vínculo cautelar entre Estado y particulares, persigue más bien la creación de obstáculo que

propenden a sustraer al Estado del orden jurídico más que la observancia del principio de legalidad que impone un deber exactamente contrario.

Más allá que se han señalado solo algunos aspectos que demuestran esta sustracción del Estado al orden jurídico, existen otros extremos que surgen de la propia letra de la ley en cuestión que confirman lo expuesto, como por ejemplo la reiteración en el art. 9 del párrafo agregado por la ley 25.345 como último párrafo del art. 195 del Código Procesal; o bien el efecto suspensivo que se le otorga al recurso de apelación deducido por el Estado contra una cautelar; o bien la notoria diferencia en los presupuestos que debe observar el Estado Nacional para la obtención de una cautela a la luz de las previsiones del art. 16 de la ley.

Todo ello es claramente demostrativo de la profundización que se viene haciendo hace poco más de veinte años, de este camino que propende a la sustracción del Estado Nacional del orden jurídico en aras a una gestión administrativa cada vez más discrecional, que genera cada vez mayor inseguridad jurídica al justiciable.

8.- ALGUNAS SITUACIONES ESPECIALES

En este punto, habiendo abordado las complejidades que genera el nuevo régimen de cautelares contra el Estado, es necesario ponderar algunas situaciones de carácter excepcional, que por su propia índole y además porque así han sido consideradas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, invitan al mantenimiento de algunos planteos que permiten distinguir la tercera etapa

denominada de las restricciones de la primera que es lisa y llanamente prohibitiva para la ejecución de una sentencia contra el Estado.

En este caso es útil tener presente que aún dentro de la situación de emergencia que dio origen al dictado de la ley 23.982, si bien se suscitaron una gran cantidad de planteos que apuntaban a su inconstitucionalidad, los que fueron sistemáticamente rechazados, pues la Corte Suprema de entonces convalidó su constitucionalidad, se produjo un quiebre cuando debió resolver el caso *Iachment*, pues su aplicación llevaría –sostuvo la Corte- no a una modificación sobre el modo de cumplimiento de una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, sino a su desconocimiento sustancial²³.

En esa misma línea que permite la filtración de algunas situaciones de excepción, por las particularidades de los casos que se plantean, la Corte Suprema actual ha mantenido abierta la posibilidad de conceder un tratamiento diferenciado al régimen de consolidación de obligaciones a las que debe hacer frente el Estado.

Sirva como ejemplo de ello, que al igual que el caso *Iachment*, recientemente en el caso *Cots*, la Corte ha interpretado que ese caso puede quedar involucrado dentro de las situaciones de excepción que contemplaba la ley 23.982 y que mantuvo luego la ley 25.344²⁴.

²³ Fallos 316:779. Es útil destacar que esta línea no fue mantenida, pues al poco tiempo en la causa *Laporte* del año 1995, la Corte volvió a expedirse sobre la constitucionalidad de esta ley y su consolidación, línea que luego reiteró en *Gutierrez c/Ferrocarriles Argentinos* (Fallos 321:1984).

²⁴ En ese sentido se decidió que los rubros “gastos médicos” y daño moral en el caso de la reparación de daños de una persona que, tras un accidente de tránsito presenta una incapacidad laboral casi total –se le amputaron los miembros inferiores- se encuentran incluidos en la excepción prevista en el art. 18 de la ley

En la misma línea que podría identificar como especial, por su carácter excepcional, se ha desarrollado la actuación del Estado Nacional cuando debe atender a las condenas impuestas como consecuencia de un proceso colectivo.

Obsérvese lo decidido en el caso Halabi, que resulta de ejecución inmediata por haber dispuesto la Corte que esa sentencia tiene efectos erga omnes, y si bien se dirige a empresas hoy privatizadas, está vinculada a una norma ley que ha sido declarada inconstitucional²⁵.

En una línea similar por las peculiaridades que el caso presenta se ha desarrollado el caso conocido como “Mendoza” o “de la cuenca Matanza-Riachuelo”²⁶, porque allí pese a tener una actuación por demás destacada, la Corte Suprema atendiendo con premura las necesidades de un sector importante de la población afectada por la contaminación del medio ambiente, ha logrado la operatividad de un fondo de gestión para la concreción de esa sentencia.

Sin embargo, y esta es una característica que lleva a extraer alguna conclusión sobre el rol que le cabe a la jurisdicción, es útil advertir que el poder de imperium del que está investido no lo puede ejercer formalmente desde su propia actuación sino que depende, como en este caso, de la colaboración de otros poderes del Estado, aspecto importante a tener en cuenta para una

25.344, por lo que no deben ser consolidados, en virtud de la situación de desamparo de la reclamante y el evidente carácter alimentario del crédito, extensivo por accesoriidad a todos los rubros de la condena (CSJN, 12.3.13, in re “Cots, Libia Elda c/Estado Nacional – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Otros s/Sumario – Incidente de embargo”).

²⁵ Fallos 332:111

²⁶ Fallos 329:2316

reconsideración de la materialización u operatividad efectiva que requiere la jurisdicción para su poder de ejecución.

También es útil remarcar en este aspecto la evolución que viene puesta desde afuera por parte de organismos supranacionales, como ha sucedido entre otros casos, más recientemente en el fallo "Furlan"²⁷, en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puesto una obligación al Estado Nacional, que es de cumplimiento inmediato, siendo necesario entonces o una relectura de las excepciones que consagraron las leyes 23.982 y luego 25.344, o bien una readaptación de esos cuerpos legales, no solo para contemplar situaciones excepcionales, sino además los procesos de carácter colectivo como los reseñados.

9.- LA EJECUCION EN LAS PROVINCIAS

A nivel provincial es disímil el tratamiento que han brindado los estados, no solo a la ejecución de las sentencias contra ellos, sino además al tratamiento de las cautelares que se vinculan a este aspecto.

Por ejemplo el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy²⁸ contempla un plazo de sesenta días después de notificada la sentencia, para que la autoridad administrativa vencida en juicio de cumplimiento a las condenas impuestas (art. 93). En forma idéntica regulan ese procedimiento los Códigos Contencioso Administrativo de Entre Ríos²⁹ (art. 78), Santiago del Estero³⁰ (art.

²⁷ Fue resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 31.8.12

²⁸ Ley 1.888 (de 1948)

²⁹ Ley 7.061.

80), el Código de Procedimientos Administrativos del Chaco³¹ (art. 86), el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Formosa³² (art. 78), el Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de La Pampa³³ (art. 59); y el de Procedimientos en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Corrientes³⁴ (art. 107), otorgando un plazo similar luego de notificada la sentencia.

El Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo de la Provincia de Misiones³⁵, resuelve esta situación en forma muy similar, ya que establece un plazo también de 60 días -pero luego de que la sentencia quede firme- para el cumplimiento de las condenas impuestas (art. 90).

No obstante, este último cuerpo legal contempla una ejecución que denomina ordinaria (art. 97), para el supuesto que el Poder Ejecutivo informare al tribunal que se encuentra prevista la partida necesaria en el presupuesto para afrontar el pago de la condena, con lo cual deberá cumplirla dentro de un plazo de 90 días.

El plazo de cumplimiento de la sentencia condenatoria se reduce a 30 días en los Códigos Contencioso-Administrativos de las Provincias de Catamarca³⁶ (art.

³⁰ Ley 2.297

³¹ Ley 1.140

³² Decreto-ley 584/78

³³ Ley 952

³⁴ Ley 4.106

³⁵ Ley 3.064

³⁶ Ley 2.403

56), y La Rioja³⁷ (art. 85), a contar desde la fecha de notificación de la sentencia en ambos casos.

En cambio en el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Tucumán³⁸ (ley 6205), el plazo de cumplimiento de las sentencia también es de 30 días pero desde que estas queden firmes (art. 80). Lo mismo dispone la Provincia de Santa Fe³⁹, salvo que la sentencia dispusiera otro plazo distinto.

En la Provincia de Córdoba el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo⁴⁰, solo alude a que se fijará un plazo razonable para su cumplimiento una vez vencido el plazo que se hubiera establecido en la sentencia (art. 51).

Para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el art. 395 del Código Contencioso Administrativo y Tributario⁴¹, establece un plazo de sesenta días para el cumplimiento de las sentencias en tanto ésta no haya establecido un plazo especial y no se trate de la condena a pagar sumas de dinero, para lo cual se debe seguir el procedimiento indicado en los arts. 399 y ss. que remiten a un mecanismo similar al que se describiera precedentemente para la tercera etapa, que se identificó como restrictiva, esto es, promover la inclusión dentro del

³⁷ Ley 1.005

³⁸ Ley 6.205

³⁹ Ley 11.330

⁴⁰ Ley 7.182, modificada por ley 9.874

⁴¹ Ley 189

presupuesto para que se contemplen las partidas correspondientes y así liquidar la deuda.

Un procedimiento similar al señalado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el que contempla el Código Contencioso Administrativo de Tierra del Fuero⁴², computando un plazo de 30 días desde que la sentencia haya quedado ejecutoriada (art. 70), salvo que se trate de condena al pago de sumas de dinero, en cuyo caso se deberán observar las pautas fijadas en los arts. 73 a 77 de ese cuerpo legal.

El Código Contencioso-Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (ley 12.008 y sus modificatorias), no establece un plazo especial para su cumplimiento, sino que se debe ajustar al que fije el juez en la sentencia, pero señala que no se puede exceder de las previsiones del art. 163 de la Constitución de la Provincia, bajo la responsabilidad que le impone a los funcionarios a cargo.

Sin embargo, establece ese cuerpo legal la posibilidad de solicitar –por razones de interés público- la suspensión de la ejecución por un plazo de 20 días (art. 65, según ley 13.101).

10.- A MODO DE CONCLUSIONES

Es muy difícil extraer conclusiones sobre la situación que atraviesa actualmente la ejecución de las sentencias contra el Estado Nacional, sin tener en cuenta el

⁴² Ley 133

desarrollo efectuado, no solo para analizar su desenvolvimiento, que implica reconocer el retroceso en el que se ha incurrido, volviendo luego de sesenta y seis años de incomprensible prohibición, sobre la base de concepciones antiguas que consideraban al Estado poco menos que como un ente inaccesible y por ende inabordable desde el punto de vista jurídico, exento de cualquier responsabilidad, hasta la actualidad, en donde luego de más de veinte años de apertura se volvió a transitar un camino lleno de restricciones que provocó el aludido retroceso.

A punto tal llega la situación planteada que luego de más de treinta años de vigencia de la ley 3952 se superó por vía de la ley 11.634 la venia legislativa previa por lo menos para demandar al Estado. Hoy se produjo una situación que paradójicamente provoca que esa venia legislativa no esté consagrada al comienzo sino al final, esto es para poder hacer efectiva una sentencia contra el Estado.

El desarrollo tan particular de esta situación ha provocado que por vía de un cúmulo de trabas –cada vez más acendrado- se haga una suerte de carrera de obstáculos para lograr la efectiva concreción de un derecho que pudo haber sido reconocido a través de una sentencia.

La situación que se plantea con el nuevo régimen de las cautelares instaurado con la ley 26.854 es revelador de la serie de eximentes que se trata de crear en beneficio del Estado para seguir sustrayéndolo del orden jurídico, hasta que finalmente pueda hacer efectiva una sentencia, tal vez en el tiempo, quizás en más de diez años y con bonos de la deuda pública, lo cual lleva a la inevitable

reflexión si no existe un menoscabo –por cierto flagrante- al derecho de propiedad.

Parece que esto se ha convertido en moneda corriente, y no genera sorpresa de ningún tipo en los operadores jurídicos, con la convalidación de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha gestado una especie de moratoria permanente del Estado Nacional, tal vez para que siga atendiendo ineficazmente como lo ha hecho hasta ahora su gestión por vía de cada gobierno de turno.

La ineficiencia de esa gestión también ha sido dejada de lado, baste recordar para eso la supresión de las responsabilidades que habían sido impuestas a los funcionarios públicos en el proyecto de Código Civil unificado que actualmente se encuentra en trámite en el Congreso Nacional, pues el gobierno de turno prefirió seguir juzgando la eventual responsabilidad de sus funcionarios, desde un punto de vista administrativo, tal vez en la esperanza que siga sucediendo lo mismo que sucede hasta ahora, que nadie es responsable de nada de lo que desde el Estado se haya hecho mal.

Esa masificación en la responsabilidad no es otra que la masificación que se pretende desde el punto de vista político, a fin de que no exista individualidad alguna, sino que prime un solo criterio relevando a todos de un pensamiento propio, y de alguna manera la discrecionalidad se concentra en una persona, a fin de relevar de responsabilidad, a través de esa masificación, a todos aquellos que dependen casi endiosadamente de alguien que los maneje según su antojo, que en definitiva no esconde un debate ideológico sino por el contrario una cuestión de deseos, ya que las ideologías pasan por otro lugar.

Es muy difícil pensar que en esta década el desarrollo del país haya evolucionado en esta temática, pues seguir viviendo en emergencia (de todo tipo, social, económica, administrativa, laboral, financiera, etc.) desde hace más de diez años, de dictada la ley de emergencia 25.561, aunque su vida parecía limitada a solo un par de años, marca un claro retroceso, pues las sucesivas prórrogas que la mantuvieron desde entonces⁴³ dan cuenta del mantenimiento de los conflictos de gestión que atraviesa el Estado.

Es decir que inexplicablemente esa emergencia no solo económica sino múltiple, que proclamaba la primera de esas leyes, en la actualidad sigue existiendo, pese a que la realidad muestre otra cosa.

En esa realidad se encuentra inmerso el derecho a la jurisdicción de cada uno de los justiciables que tal vez tengan algún tipo de diferendo con el Estado, sea laboral, administrativo, previsional, o de cualquier otra índole, pero que no le permita acceder a la verdadera eficacia de una sentencia, pues quizás una vez que fue reconocido su derecho en la sentencia no lo pueda cristalizar en la realidad sino tal vez luego de más de dieciséis años, o tal vez de diez en algunos casos.

Esto invita a la reflexión para saber cómo nos ocupamos los argentinos de nuestra propia vida interna, cómo atendemos nuestra deuda interna, cómo brindamos satisfacción a los reclamos de las personas dirigidos hacia el Estado.

⁴³ Las leyes que la prorrogaron desde 2002 hasta fin de 2013 fueron: la 25.792, 26.077, 26.024, 26.339, 26.456, 26.563 y la última la 26.729 que la extiende hasta fin del año 2013.

Un ejemplo por demás elocuente es la ley 26.854 que permite la obtención de una cautelar a una persona socialmente vulnerable, si por ejemplo tuviera un problema de salud que requiriera su atención inmediata, mientras que esa misma ley discrimina a aquella persona que socialmente no se pueda considerar vulnerable restringiéndole esa posibilidad.

Esa discriminación es la misma que se ha gestado a través del tiempo con las deudas del Estado, tal vez un proveedor del Estado tenga la posibilidad de cobrar su deuda en bonos a un plazo de diez años, según la época en que se haya gestado, mientras que un abogado que haya ganado un pleito solo pueda percibir sus honorarios en dieciséis años y en cuotas anuales a partir de la fecha en que venzan los bonos que le dieron en pago, oportunidad para lo cual puede ser posible que transcurran varios años más como moneda corriente.

Estos ejemplos de la realidad no están extraídos de ningún razonamiento teórico o abstracto, sino que son ejemplos que objetivamente existen en la realidad y que llevan a la inevitable reflexión de qué hacer frente a ello?

Es evidente que el poder jurisdiccional ha sido transformado en un poder meramente intermedio entre la voluntad del administrador y del legislativo, por lo menos en este aspecto que alude a la ejecución de las sentencias contra el Estado, con lo cual un mínimo grado de previsibilidad permitiría que se contemple en modo diverso al que existe en la actualidad el régimen de atención en la contratación por parte del Estado, de los procesos contra el Estado, del arreglo de la deuda interna, de la elaboración del presupuesto general para la atención de gastos del Estado, y todos aquellos aspectos conexos con estos.

La República Argentina tiene una nueva Constitución desde el año 1994. Sin embargo, todos los aspectos mencionados están concebidos en el siglo XIX y para un Estado Nacional de dos siglos de antigüedad lo que lleva a una inevitable reflexión ¿pueden mantenerse las instituciones con mecanismos de gestión similares durante dos siglos?

La respuesta negativa caerá de maduro, por lo que la reflexión a las que apuntan estas cuestiones, llevan a la necesidad de evitar que la mezquindad política se vea entremezclada con la administración de un país pues es evidente que si bien una tiene influencia sobre la otra, existen aspectos liminares y puntuales que no pueden tener tinte ideológico para su existencia y operatividad.

El derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la seguridad, como tantos otros que son reconocidos unánimemente como derechos de primera generación, como otros de segunda o de tercera, no pueden quedar sujetos al gobierno de turno para su atención, y menos aún su reconocimiento por vía judicial no puede postergarse por el tiempo que discrecionalmente considere la ley de una mayoría circunstancial porque eso no hace a la esencia de un sistema republicano, que siempre debe dejar a salvo los derechos de las minorías, so riesgo de su inaceptable discriminación.

Evitar esto, y dotar a la jurisdicción de un verdadero poder de ejecución, para lograr la plena efectividad de sus sentencias requiere de otra organización desde el punto de vista constitucional para el diseño de nuevos principios rectores que permitan la generación de sistemas que confluyan en esa línea y

eviten la perniciosa influencia de políticas tan variadas como fluctuantes como las que hemos sabido conseguir hasta el presente.