



Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

La ejecución de la sentencia civil

Relatório Nacional (Argentina)¹

(Enforcement of judgements: National Report – Argentina)

Leandro A. Ardoy

Professor at the Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Member of the *Asociación Argentina de Derecho Procesal*

Palavras-chave: Relatório Nacional. Argentina.

Keywords: National Report. Argentina.

Resumo: O presente artigo corresponde ao relatório nacional sobre o tema, apresentado no I Congresso Argentina-Brasil, que teve lugar em São Paulo, Brasil, 2012.

Abstract: The following paper was the Argentine National Report about the subject presented at the I Congress Argentina-Brazil of Civil Procedure, at São Paulo, Brazil, 2012.

Sumario: 1. Introducción; 2. La ejecución de la sentencia civil. 3. La ejecución de la sentencia contra el Estado. 4. La ejecución de sentencias atípicas (exhortativas) y de difícil cumplimiento. 5. Conclusiones

¹ Texto preparado para o I Congresso Argentina-Brasil de Direito Processual e apresentado em São Paulo, dezembro de 2012.



1. Introducción

Los objetivos del presente trabajo son: a) describir someramente el procedimiento de ejecución de sentencias civiles el ordenamiento procesal federal; b) examinar y explicar cómo es el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional; c) relatar cuatro casos de sentencias complejas, atípicas (exhortativas) y verificar cuál fue la actitud de los poderes políticos ante las mismas; y d) establecer, de existir, líneas comunes a los cuatro puntos.

Por razones de espacio y tiempo, no analizaré el problema del reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras.

Para ello, la primera parte de este relato será eminentemente descriptiva, con un marcado hincapié en el derecho positivo vigente, más los aportes que realizar la jurisprudencia en algunos aspectos puntuales. Ello, por cuanto tal punto no ha sufrido mayores cambios con el correr de los años, y se encuentra suficientemente estudiado por la doctrina y aplicado por los jueces. La segunda en cambio, se adentrará un poco más en el desarrollo de los tribunales, habida cuenta de la mayor incidencia de la jurisprudencia en la delimitación de los contornos del procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado. Procedimiento que, no por conocido dejar de sorprender por la imaginación del aquél para no afrontar sus acreencias. La tercera parte, la más novedosa y menos desarrollada doctrinariamente, considerará cuatro casos. Se analizará entonces los distintos pronunciamientos de los tribunales de justicia de Argentina, y la reacción del poder Administrador y el Legislativo ante los requerimientos del Poder Judicial. Finalmente, se revisarán críticamente estos tres estadios. En este punto, se intentará encontrar explicaciones al accionar del Estado y su reticencia a someterse a las reglas que el mismo dicta.



2. La ejecución de la sentencia civil

En nuestro país, el proceso de ejecución de sentencias se rige por las normas consagradas en el Código Procesal Civil y de la Nación (en adelante CPCCN), las cuales rigen para la justicia federal y para la justicia nacional con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto que implica que cada una de las provincias argentinas posee su propio sistema de ejecuciones, consecuencia de tener, cada una, su propio código procesal. Sin embargo, las diferencias entre el ordenamiento nacional y las legislaciones provinciales son menores.²

En el CPCCN el procedimiento de ejecución de sentencias se encuentra dividido en dos partes³: un primer estadio autónomo,⁴ y un capítulo en común con el juicio ejecutivo.⁵ Mas cuando hablo de ejecución de sentencias, voy a hacer referencia exclusivamente a las sentencias de condena (hacer, no hacer o de dar), ya que en los casos de las sentencias de declarativas o constitutivas, sólo puede hablarse de una ejecución impropia.⁶

Este procedimiento se inicia ante el incumplimiento voluntario del vencido. La sentencia que se pretende ejecutar constituye un título ejecutivo,⁷ independiente del proceso de origen.⁸ Pero para poder llevarse adelante este proceso, es menester el cumplimiento de

² Quizás los casos que presentan mayores diferencias correspondan a las provincias de La Rioja y Mendoza. Pero las mismas se reducen fundamentalmente a una cuestión terminológica, debido a la influencia de la pluma de Ramiro J. Podetti. Cf. Palacio, Lino Enrique. *Derecho Procesal Civil*. 2da. edición, actualizada por Camps, Carlos. Tomo VII. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2.011. Págs. 179/181.

³ El art. 510 del CPCCN establece que "Consentida o ejecutoriada la resolución que mande llevar adelante la ejecución, se procederá según las reglas establecidas para el cumplimiento de la sentencia de remate, hasta hacerse pago al acreedor".

⁴ Parte Especial, Libro III: procesos de ejecución, título 1 Ejecución de sentencias, Capítulo 1 (en el Capítulo 2 se regula el reconocimiento y la ejecución de sentencias y laudos de tribunales judiciales y arbitrales extranjeros).

⁵ Parte Especial, Libro III: procesos de ejecución, título 2 Juicio Ejecutivo, Capítulo 3 Cumplimiento de la sentencia de remate.

⁶ V.gr. inscripción en los registros correspondientes, tanto en el caso de las sentencias declarativas (usucapión), como en los procesos de estado (juicios de filiación).

⁷ Este título es necesario, suficiente y documentado.; es disponible y relativo, pues eventualmente pueden enervarlo la excepciones que se admitan.

⁸ Esta es la corriente, siguiendo a Chiovenda, dominante país. Entre ellos, Morello-Passi Lanza-Sosa-Berizonce. *Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires. Comentados y anotados*. Librería Editora Platense-Abeledo Perrot. La Plata. 1.975. Págs 4/5; Arazi, Roland. *Derecho Procesal Civil y Comercial*. 2da. edición. Rubinzal-Culzoni editores. Santa Fe. 2.004. Págs. 178/179. En contra, Falcón, Enrique.



determinados requisitos: a) La sentencia debe estar firme, consentida o ejecutoriada, es decir, habiéndose agotado las vías recursivas; b) el plazo de cumplimiento vencido. El art. 167 inc. 7º del CPCCN prescribe que el juez, al momento de dictar sentencia, debe fijar un plazo para el cumplimiento del mandato; y c) opera a instancia de parte legitimada.⁹

El caso de las sentencias se extiende a las transacciones, a los acuerdos homologados, las multas procesales y los honorarios regulados en materia de cosas (art. 500 CPCCN). Y se admite también la ejecución parcial.¹⁰ Para ello, deberá analizarse qué parte de la sentencia se encuentra firme o consentida, para lo cual será menester estudiar la expresión de agravios o el memorial correspondiente.

El procedimiento se inicia, como dije, a pedido de parte, con el objeto de que se le allane el camino e ir contra los bienes del deudor, pero dejándole a éste la posibilidad de debatir mediante la interposición de excepciones, ante un juez competente.¹¹

Es importante distinguir qué tipo de sentencia de condena se pretende ejecutar. Así, los procedimientos previstos para las que obligan al pago de sumas líquidas, al pago de sumas ilíquidas o que prevén la ejecución en especies, difieren. En cualquier caso, el art. 511 del CPCCN autoriza al juez, de conformidad con los principios de humanización y de

Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo V. Rubinzal Culzoni editores. Santa Fe. 2.006. Págs. 28/32. Uno de los argumentos de Falcón estimo, es de un peso decisivo. El autor sostiene que las pretensiones del actor no se reducen a la obtención de una sentencia declarativa en primer lugar y a su ejecución en un segundo momento, sino que lo que tienen en miras todo el tiempo es la obtención del fin práctico para el que ha iniciado el proceso.

⁹ Existen excepciones a estos requisitos. Así, en el caso de las sentencias cuyos recursos se conceden con efecto devolutivo (art. 498 CPCCN, proceso sumarísimo); en el caso de la sentencia que acoge una pretensión de alimentos (art. 647 CPCCN); o en el supuesto del juicio ejecutivo, cuando el ejecutante presta fianza suficiente (art. 555 CPCC); o en el supuesto de interposición de recurso extraordinario por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso de que la sentencia de Cámara sea confirmatorio y se diere fianza (art. 258 CPCCN).

¹⁰ El art. 499 del CPCCN establece que “Podrá ejecutarse parcialmente la sentencia aunque se hubiere interpuesto recurso ordinario o extraordinario contra ella, por aportes correspondientes a la parte de la condena que hubiere quedado firme. título executorio consistirá, en este caso, en UN (1) testimonio que deberá expresar que ha recaído sentencia firme respecto del rubro que se pretende ejecutar por haber sido consentido. Si hubiere duda acerca de la existencia de ese requisito se denegará el testimonio; la resolución del juez que lo acuerde o, en su caso, lo deniegue, es irrecurrible”.

¹¹ El art. 501 establece las reglas en materia de competencia: “Será juez competente para la ejecución: 1 El que pronunció la sentencia. 2 El de otra competencia territorial si así lo impusiere el objeto de la ejecución, total o parcialmente. 3 El que haya intervenido en el proceso principal si mediare conexión directa entre causas sucesivas.



solidaridad del proceso, a establecer las modalidades de la ejecución, o las ampliará o adecuará dentro de los márgenes otorgados por la sentencia.¹²

En lo que hace a las que condenan al pago de una suma de dinero líquida, no es necesaria la intimación, a diferencia de lo que ocurre en el juicio ejecutivo. Allí el ejecutante requerirá la traba de embargo sobre bienes del ejecutado¹³, y que se disponga su “citación de venta” por el término de cinco días para que interponga excepciones. De no presentarse excepciones, el procedimiento sigue su curso de conformidad con las reglas de la sentencia de remate (art. 510 CPCCN).

La suma será líquida, cuando esté expresada numéricamente o cuando su monto se infiera de la sentencia. En el caso de que la condena sea en parte una suma de dinero líquida y otra no, el procedimiento se desdobra, pudiendo ejecutarse la primera sin esperar a que se establezca la suma líquida del segundo supuesto (art. 502 CPCCN).

Las excepciones que puede deducir el ejecutado son en extremo reducidas, más incluso que en el proceso ejecutivo. Ello así, debido a que deben fundarse en hechos posteriores a la sentencia, y se deben probar con documentos del juicio o con documentos del ejecutante, ya que de no ser así, el juez las rechazará sin sustanciación, y su resolución será irrecurrible (art. 507 CPCCN). Las excepciones previstas son las reguladas en el art. 506 del CPCCN: a) falsedad de la ejecutoria; b) prescripción de la ejecutoria (diez años); c) pago (documentado, pero interpretado con criterio amplio)¹⁴; y d) quita, espera o remisión. Sin embargo, doctrinaria¹⁵ y jurisprudencialmente¹⁶ se han admitido otras excepciones, pero siempre respetando el principio de que el fundamento de la misma deber ser posterior a la sentencia. Así por ejemplo, las excepciones de compensación, falta de legitimación sustancial, y la falta de presupuestos procesales (impedimentos procesales).

¹² Cf. Arazi, Roland. Derecho Procesal Civil y Comercial. Ob cit. pág. 194.

¹³ La traba del embargo es un requisito sine qua non, también a diferencia de lo que ocurre en el juicio ejecutivo

¹⁴ Cf. Falcón, Enrique M. Manual de Derecho Procesal. Tomo II. Astrea. Buenos Aires. 2.005. Págs. 60/61, comprensivo de cualquier forma de extinción de las obligaciones.

¹⁵ Cf. Falcón, Enrique M. Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial. Ob. cit. págs. 93/95; Palacio, Lino Enrique. Derecho Procesal Civil. Ob. cit. págs. 228/229.

¹⁶ Entre otros, CNFedCAdm sala IV, DJ 1995-I-31.



La resolución que desestima las excepciones es apelable, y el recurso se concederá con efecto devolutivo si el ejecutante diese fianza, o con efecto suspensivo en caso contrario.

Sumas ilíquidas, frutos, intereses y daños y perjuicios. Para estos supuestos, el CPCCN prevé distintos procedimientos particulares, que tienen por sentido establecer una suma líquida para poder realizar la ejecución.

En el supuesto de las sumas ilíquidas, el ejecutante tiene un plazo de diez días desde que la sentencia es ejecutable para presentar la liquidación de conformidad con las bases de la sentencia. Caso contrario, se autoriza a presentarla al ejecutado (art. 503 CPCCN). De cualquier forma, una vez presentada se corre traslado a la contraria por el plazo de cinco días para su impugnación. Si se presentaren impugnaciones, las mismas tramitarán por vía incidental. De no deducirse, queda expedita la continuidad hacia la ejecución.

Existen supuestos de liquidación compleja (art. 516 CPCCN).¹⁷ En estos casos, la cuestión se somete a peritos arbitrales, o, de existir conformidad de las partes, a amigables componedores. En lo que respecta a las sociedades comerciales, la liquidación se practicará mediante un juicio ordinario; en cuanto a las sociedades civiles y conyugales, el trámite de liquidación será incidental o por juicio ordinario, de acuerdo a las características de la causa y la complejidad del asunto. La decisión sobre el punto, es irrecurrible.

En el supuesto de la sentencia que condena al pago de frutos, intereses y daños y perjuicios, si la sentencia no fijare la suma líquida, o no estableciese la base sobre la que fijarla porque las partes no hayan hecho estimación de frutos e intereses, se los determinará por medio de un proceso sumarísimo. Este procedimiento se aplica para los casos de escriturar (en caso de incumplimiento imputable al deudor), y para las obligaciones de hacer o no hacer, si la sentencia no previó una suma de dinero en caso de inejecución (art. 514 CPCCN).

¹⁷ Así por ejemplo, las tasaciones por mejoras, necesarias o útiles, hechas por el deudor poseedor de buena fe (en el caso del de mala fe, sólo las necesarias), tal como lo consagra el art. 589 del Código Civil.



Si la obligación fuese de dar y no se la cumpliera, el deudor debe entregar el equivalente al valor, más los daños y perjuicios ocasionados. Tal suma se determinará de acuerdo a las previsiones de los arts. 503 y 504 o mediante un juicio ordinario, de acuerdo a la complejidad del tema.

Si fuese de hacer o no hacer, el acreedor puede optar entre el pago de los daños y perjuicios o el cumplimiento de la prestación, salvo que esto fuere imposible, en cuyo caso procede el reclamo de los daños y perjuicios directamente (arts. 513/515). Este procedimiento es aplicable a la ejecución en especies, tales como las dar cosas ciertas, o la de hacer. En el caso de la condena a escriturar, el art. 512 del CPCCN¹⁸, habilita al juez en lugar del deudor reticente, a firmar por él y a su costa.

Consentida o ejecutoriada la resolución de venta, se abre esta nueva etapa, tendiente a realizar efectivamente los bienes del deudor. Etapa en la cual las posibilidades recursivas del ejecutado son reducidas¹⁹, y donde su conducta será juzgada de acuerdo a si tiende a dilatar el procedimiento o no, en cuyo caso, es pasible de una multa (art. 594 CPCCN).²⁰

En primer lugar, es menester distinguir los supuestos donde la suma es fácilmente realizable de aquellos que no. Los primeros casos lo constituyen aquellos en que el embargo pesa sobre sumas de dinero o títulos o acciones que cotizan en los mercados oficiales.

¹⁸ Art. 512: La sentencia que condenare al otorgamiento de escritura pública, contendrá el apercibimiento de que si el obligado no cumpliera dentro del plazo fijado, el juez la suscribirá por él y a su costa. La escritura se otorgará ante el registro del escribano que proponga el ejecutante, si aquél no estuviere designado en el contrato. El juez ordenará las medidas complementarias que correspondan”. Así consagró legislativamente un viejo plenario de la Cámara Civil de la Capital Federal (JA 1951-IV-155).

¹⁹ El art. 554: La sentencia de remate será apelable: 1- Cuando se tratare del caso previsto en el artículo 547, párrafo primero; 2- Cuando las excepciones hubiesen tramitado como de puro derecho; 3- Cuando se hubiese producido prueba respecto de las opuestas; 4- Cuando versare sobre puntos ajenos al ámbito natural del proceso o causare gravamen irreparable en el juicio ordinario posterior. Serán apelables las regulaciones de honorarios que contuviere la sentencia de remate o fueren su consecuencia, aunque ella, en el caso, no lo sea. Estas excepciones fueron incorporadas con la reforma al CPCCN de la ley 22.434, y no son más que la recepción legislativa de los criterios jurisprudenciales que morigeraron la extrema rigidez del viejo art. 593 del CPCCN, que simplemente consagraba el carácter inapelable de las resoluciones en esta etapa. Cf. Palacio, Lino Enrique. Derecho Procesal Civil. Ob. cit. pág. 436.

²⁰ Si bien la norma habla exclusivamente de temeridad, también se la entiende comprensiva de la malicia. Cf. Falcón, Enrique M. Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial. Ob. cit. págs. 848/849. En el mismo sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia, así CNCiv, sala F, DJ 1992-I-506.



Aquí, el acreedor practicará liquidación de capital, intereses y costas, y aprobada ella, se le hará pago inmediato de cuanto se le adeude (art. 561 CPCCN). En el caso de las acciones y títulos, el ejecutante puede pedir su adjudicación al precio de la cotización que tuviesen al día de la resolución que así lo dispone. Mas si no cotizaren públicamente, deberá procederse como con los demás bienes, es decir, a su realización mediante pública subasta (art. 562 CPCCN).

La subasta entonces, es el acto ordenado por el juez, encomendado a un auxiliar de la justicia, el martillero público²¹, a fin de adjudicar los bienes al mejor postor.

Pero como auxiliar que es, podrá ser recusado (art. 563 2º párrafo CPCCN), deberá depositar el dinero recibido dentro del plazo de tres días (salvo justa causa, art. 563 CPCCN), tiene derecho a pedir adelanto de gastos (art. 565 CPCCN), y a una comisión (art. 565 párrafo 1º CPCCN).

El remate debe anunciarse mediante la publicación de edictos en el Boletín Oficial, por más de un día si la entidad de los bienes lo amerita (o ninguno, de ser los bienes insignificantes), y se admite la posibilidad de realizar publicidad adicional en otros medios, la cual estará a cargo del ejecutante. La subasta se realizará en el lugar donde se lleve adelante el proceso de ejecución o donde se encuentre el inmueble, de acuerdo a lo que resulte más conveniente.

En lo que respecta al trámite en sí de la subasta, es importante destacar diversos puntos: en primer lugar, el Código establece que, si hubiese más de un embargo sobre los bienes del deudor, la subasta se realizará en el proceso que se encuentre más avanzado, independientemente de las garantías que pesen sobre el mismo; en segundo término, la subasta es progresiva, es decir, el remate de los bienes se puede realizar en más de un día, a fin de ir satisfaciendo los créditos de los acreedores. Ello, con la finalidad de evitar la disposición de más bienes de los necesarios para saldar sus deudas; asimismo, el art. 570 CPCCN posibilita al

²¹ La circunstancia de que la actuación del martillero sea en virtud de una orden judicial, es la que permite regular su actuación mediante el código de rito y no por las del Código de Comercio. Ello sin desconocer que para ser designado, debe cumplir con las pautas previstas en la leyes 20.266 y 25.028, y estar inscripto en la lista de la Cámara de la cual es sorteado (art. 563 CPCCN). Cf. Falcón, Enrique M. Manual de Derecho Procesal. Ob. cit. pág. 253.



juez la aceptación de posturas a sobre cerrado, para evitar “presiones”²² y la actitud de los “subasteros”²³ al momento de la subasta; se admite la compra en comisión, pero el comisionista debe dar el nombre del comprador real dentro de los tres días de la realización del remate bajo apercibimiento de tenerlo como comprador definitivo; finalmente, tanto el ejecutante, como el deudor y el martillero, pueden requerir que el juez (quien también puede hacerlo de oficio), disponga las medidas necesarias para asegurar la corrección del trámite.

En el caso de la subasta de inmuebles, el juez deberá tomar determinados recaudos a fin de controlar la regularidad del bien (art. 576 CPCCN), tales como su situación impositiva, deudas de expensas, condiciones de dominio. Luego, una vez designado el martillero, deberá fijar la base. A falta de acuerdo de partes, se tomará en consideración la valuación fiscal (2/3 de la misma), o en caso de que no haya, se designará un arquitecto, ingeniero o agrimensor para que tase el bien. Dicha tasación se encuentra sujeta a observaciones de las partes, las cuales deberán ser fundadas, pero que el juez resolverá finalmente, pudiendo apartarse de lo tasación realizada por el profesional. Finalmente, el juez de la ejecución deberá comunicar a los jueces embargantes o inhibientes y a los acreedores hipotecarios para que dentro del tercer día presenten sus títulos.

Por su parte, el comprador debe constituir domicilio en el lugar que corresponda al asiento del juzgado, debe pagar el precio dentro de los cinco días salvo causas no imputables a él. En caso de que plantee cuestiones manifiestamente improcedentes, se le impondrá una multa del 5 al 10% del precio obtenido en el remate. Pero a su vez cuenta con derechos, ya que en caso de que hubiere realizado el depósito, podrá requerir su indisponibilidad hasta tanto se le otorgue la escritura o se inscriba el bien a su nombre.

Si el adquirente opta por la inscripción directa del bien en el registro no es necesaria la comparecencia del ejecutado para firmar la escritura. Por otra parte, los embargos e inhibiciones se levantarán al sólo efecto de escriturar, haciéndoselo saber a los jueces que los

²² Fundamentalmente, de “la liga” de compradores, la cual “compra” un bien al valor más bajo posible en el remate, para luego subastarlo en forma privada y cerrada al “valor real”.

²³ Personas sin interés real en la adquisición del bien, cuya participación se reduce a alterar el precio o a beneficiar algún potencial comprador.



decretaron. Mas al escriturarse, esas medidas quedan canceladas definitivamente, y los embargos quedan transferidos al importe del precio. Por otra parte, una vez pagado el precio y hecha la tradición, el inmueble debe ser entregado desocupado, correspondiendo el desahucio de sus ocupantes (art. 589 CPCCN). Ello, siempre que no tengan derecho a permanecer, como en el caso de los inquilinos.

En el supuesto de bienes muebles, la operación es más sencilla, ya que no es necesario tasar los bienes, es el deudor quien debe informar si pesa sobre los mismos algún gravamen, sólo se requiere informe de los bienes registrables, se puede ordenar su secuestro, y también, como en el ejemplo anterior, se debe informar a los magistrados embargantes la realización de la subasta y a los acreedores prendarios para que presentes sus títulos. Pagado totalmente el precio, corresponde que el martillero o la parte que correspondiere, entregará el bien al comprador, siempre que el juzgado no disponga otra cosa (art. 574 CPCCN). Al igual que en el caso de los inmuebles, las articulaciones infundadas del comprador dan lugar a la aplicación de una multa del 5 al 10% del valor del precio obtenido en el remate.

La subasta está sujeta a dos contingencias posibles, el fracaso y su nulidad. La subasta puede fracasar por dos razones, el incumplimiento del comprador o por falta de postores, en cuyo caso, debe fijarse fecha para la realización de una nueva subasta. Claro que las consecuencias son distintas. En caso de ausencia de postores, la base se reducirá en un 25% para la nueva subasta (art. 585 CPCCN). Si fracasa por incumplimiento del adquirente, éste debe cargar con los costos de la disminución real del precio de la nueva subasta, de los gastos e intereses. E inmediatamente se dispondrá el embargo de la suma que hubiese entregado, procediéndose a la ejecución del dinero restante mediante el procedimiento de ejecución de sentencias (art. 584 CPCCN).

Por su parte, la nulidad, que será siempre relativa, puede ser declarada de oficio o a pedido de parte. En este último supuesto, deberá ser impetrada dentro del 5º día de realizada la subasta, invocando justa causa y el perjuicio sufrido²⁴. Mientras que podrá ser

²⁴ El art. 592 establece que "la nulidad del remate, a pedido de parte, sólo podrá plantearse hasta dentro de quinto día de realizado. El pedido será desestimado "in límine" si las causas invocadas fueren manifiestamente



declarada de oficio siempre que el juez no haya decretado medidas que impliquen considerar válido el remate.

3. La ejecución de la sentencia contra el Estado

En lo que respecta a la ejecución de las sentencias contra el Estado, cualquier complejidad o disfuncionalidad advertida en el punto anterior, da aquí un salto exponencial, rayano, en ocasiones, con lo absurdo. Pero también es cierto que, si bien hubo momentos mejores, a lo largo de la historia, el Estado argentino se caracterizó sistemáticamente por intentar poner la mayor cantidad de trabas posibles para evitar hacer frente a sus obligaciones para con sus ciudadanos particulares.

En términos históricos, hasta la sanción de la ley 3952²⁵, en el año 1.900, para demandar al Estado Nacional se requería la venia del Congreso de la Nación. La sanción de dicha norma, habilitó la posibilidad de demandar directamente al Estado, previo agotamiento de la vía administrativa, sin necesidad de contar con la autorización expresa del Congreso²⁶. Sin embargo, el art. 7º establecía que *“Las decisiones que se pronuncien en estos juicios cuando sean condenatorios contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda”*. Es decir, se podía demandar al Estado sin inconvenientes, pero el cobro de resultar admitida la demanda, quedaba sujeto a la más pura discrecionalidad, tesitura que fue avalada sistemáticamente por nuestra Corte Suprema²⁷.

inatendibles o no se indicare con fundamento verosímil el perjuicio sufrido. Esta resolución será apelable; si la cámara confirmare, se impondrá al peticionario una multa que podrá ser del CINCO (5) al DIEZ (10) POR CIENTO (%) del precio obtenido en el remate. Si el pedido de nulidad fuere admisible, se conferirá traslado por CINCO (5) días a las partes, al martillero y al adjudicatario; dicho traslado se notificará personalmente o por cédula.

²⁵ Ley sancionada el 27 de septiembre de 1.900, y en vigencia a partir del 6 de octubre de ese año.

²⁶ El art. 1º establecía que *“Los tribunales federales y los jueces letrados de los territorios nacionales conocerán de las acciones civiles que se deduzcan contra la Nación sea en su carácter de persona jurídica o de persona de derecho público, sin necesidad de autorización previa legislativa, pero no podrán darles curso sin que se acredite haber producido la reclamación del derecho controvertido ante el Poder Ejecutivo y su denegación por parte de este”*.

²⁷ La Corte, entre muchos precedentes sostuvo que *“Que la ley 3952, muy posterior a la vigencia del Código Civil, ha establecido otra excepción, pero únicamente a favor del gobierno federal, al disponer que las decisiones que*



Esta postura, recién cambiaría con el dictado de la sentencia en la causa “Pietranera”²⁸, la cual colocó a nuestro país en la vanguardia del derecho comparado en lo que respecta a la satisfacción de las creencias contra el Estado²⁹. En esa oportunidad, la Corte Suprema sostuvo que el propósito del art. 7º de la ley 3.952 era evitar que la Administración pudiese ser colocada en situación de no poder hacer frente a un determinado requerimiento por carecer de fondos previstos en el presupuesto, o ser perturbada en el normal desenvolvimiento de sus funciones. Pero, *“en modo alguno “significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir con las sentencias. Ello importaría tanto como colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto”*.

A partir de allí, los tribunales inferiores, pretorianamente, establecieron un mecanismo para el cobro de las acreencias que consta de cuatro pasos: a) manteniendo el principio del efecto declarativo de las sentencias contra el Estado Nacional; en su sentencia el juez declaraba el derecho del actor y el correspondiente deber de la Administración; b) con posterioridad, y encontrándose firme la sentencia, se solicitaba al Estado Nacional que, dentro del plazo fijado por el juez, hiciese saber al tribunal el término dentro del cual cumpliría la sentencia dictada; c) el plazo fijado por el juez para que el Estado se manifestase llevaba la advertencia de que en caso de silencio el término de cumplimiento sería fijado por el juzgador; e) vencidos los plazos (ya sea el previsto por la propia Administración o el fijado por el juez ante el silencio del Estado) se encontraba expedita la vía de ejecución de sentencia, conforme a los principios del Código Procesal Civil y Comercial, en lo que resultase compatible respecto del

pronuncien los jueces no tendrán carácter sino meramente declarativo (ley del 6/10/1900). Esta excepción sienta un principio que coincide con la doctrina francesa... Esta doctrina sostiene que ningún poder que no sea el Legislativo puede disponer sobre la forma, tiempo y orden en que deben ser pagadas las deudas del Estado o del municipio... [...] Son temas propios de los cuerpos deliberativos que proceden con amplia discreción y con un conocimiento integral de los asuntos, mientras que el Poder Judicial, ajeno a estas preocupaciones y procediendo siempre bajo el imperio de preceptos rígidos que no le permiten mirar sino el interés del acreedor a cuya instancia expide las órdenes de embargo, puede incurrir en errores o excesos que sean altamente perjudiciales al interés público o al de los demás acreedores” (Fallos: 171:431, entre muchos otros).

²⁸ Fallos: 265:291, de 1.966.

²⁹ Cf. Cassagne, Juan Carlos. “Sobre la ejecución de sentencias que condenan al Estado a pagar sumas de dinero”. ED 128,921.



Estado Nacional.³⁰ Con el dictado del decreto-ley 22.354 (Ley de Contabilidad),³¹ que preveía como podía afrontar la Administración Pública el pago de una sentencia cuando carecía de fondos, el sistema quedó integrado, de manera tal que la ejecución de sentencias contra el Estado se transformó en una realidad³².

Pero antes de adentrarme en los problemas específicos de la ejecución de sentencias contra el Estado, es conveniente sentar qué principios se encuentran en juego, y cuál es el procedimiento ordinario. Las dificultades, vendrán luego.

En primer lugar, tengo que dejar algo bien en claro, y es el hecho de que las sentencias se dictan para ser cumplidas. Bajo ningún punto de vista es aceptable que el Estado pueda obviar, por las razones que fueren, el cumplimiento de las resoluciones judiciales en las que resulta perdedora. Siendo éste el norte, es posible advertir en este tema que son fundamentalmente tres los principios constitucionales a armonizar. Por un lado, la tutela jurisdiccional efectiva; por el otro, la separación de poderes; a lo que hay que sumarle el interés público³³. Como vimos, la aplicación estricta de la teoría de la división de poderes, es insostenible hoy en día, pues implica la posibilidad del Estado de desoír las decisiones de uno de los poderes. Sin embargo, tampoco puede dejar de advertirse que el Estado planifica la forma en que se va a financiar, y la manera en que va a gastar los recursos que le ingresen. Este cálculo, se plasma anualmente en la ley de presupuesto. Y el presupuesto es algo más que una herramienta de cálculo financiero. Es también un programa de gobierno o de política de gobierno que integre (es de desear que lo haga) el sistema normativo que encabeza la Constitución Nacional³⁴. La decisión del Congreso de la Nación, a instancias del Ejecutivo, es, en

³⁰ Cf. Gallegos Fedriani, Pablo O. "Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional". JA 2009-I-1105.

³¹ Decreto-ley 23.354/56, (Adla, XVII-A, 155), cuyo art. 17 establecía que "...el Poder Ejecutivo podrá autorizar la apertura de créditos únicamente en las situaciones siguientes con obligación de dar cuenta en el mismo acto al Congreso... c) para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes... Los créditos abiertos de conformidad con las disposiciones del presente artículo quedarán incorporados al presupuesto general".

³² Tawil, Guido Santiago. "El decreto 679/88 y la ejecución de sentencias condenatorias contra la Nación". LL 1988-D, 932

³³ Hutchinson, Tomás. "El procedimiento de ejecución de sentencias en el proceso administrativo", en Cassagne, Juan Carlos (director). Tratado de Derecho Procesal Administrativo. Tomo II. 2da. edición actualizada. La Ley. 2.011. Pág. 106.

³⁴ Aberastury, Pedro. "El presupuesto público en la ejecución de sentencias contra el Estado". RDA 2003-515.



definitiva, una señal de direccionamiento político, donde se consagran las preferencias y el grado de atención que van a recibir ciertas y determinadas necesidades³⁵. Por ello, la manda judicial que ordene al Estado hacer frente a obligaciones no previstas en el presupuesto anual, tiene que ser especialmente grave, toda vez que ello significa desplazar al legislador en la forma en que se van a utilizar los recursos del Estado. En tal sentido, Grosman afirma que los jueces deben apartarse de la asignación de recursos fijada en el presupuesto cuando se halle en juego el ideal constitucional de la igualdad, de acuerdo al paradigma de la escasez y el reparto de recursos escasos³⁶.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, corresponde ahora sí, abocarme a tratar el procedimiento en sí de ejecución de sentencias contra el Estado, distinguiendo según se trate de sentencias de condena de hacer, no hacer o de dar una cosa que no sea dinero, sentencias que obligan al pago de una suma de dinero de deudas no consolidadas y sentencias que obligan al pago de suma de dinero consolidada.-

En lo relacionado con las sentencias que no implican el pago de una suma de dinero, su ejecución se rige por los parámetros sentados por la Corte en el precedente “Pietranera” y su interpretación del art. 7º de la ley 3.952. Es decir, en estos casos, dictada la sentencia que declara el derecho, la parte vencedora debe dejar transcurrir un plazo para el cumplimiento voluntario de la sentencia. Transcurrido el mismo, se le podrá requerir al Estado que informe la fecha en que va a dar cumplimiento a la sentencia. Una vez vencido, o resultando irrazonable el informado, el tribunal se encuentra habilitado para la ejecución de su sentencia, de acuerdo al procedimiento establecido en el C.P.C.C.N.³⁷

Es importante destacar que en este punto, no se encuentra comprometido el principio de legalidad presupuestaria, razón (o excusa) que invoca el Estado para postergar el pago de sus deudas³⁸.

³⁵ Esto implica que nunca se va a contar con los recursos suficientes para satisfacer todas las necesidades.

³⁶ Grosman, Lucas S. Escasez e igualdad. Librería. Buenos Aires. 2.008. Pág. 139.

³⁷ Arts. 513, 514 y 515. Capítulo relativo a la ejecución de sentencias –libro III, título I, capítulo II- ya visto.

³⁸ Galli Basualdo, Martín. “La ejecución de sentencias contra el Estado”, en Tawil, Guido Santiago. Derecho Procesal Administrativo. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 2.011. Pág. 532.



Como se advierte, existe en la práctica un efecto ejecutorio de la sentencia, aunque el tribunal debe concederle a la Administración un plazo para su cumplimiento voluntario. Una vez superado, el tribunal, a requerimiento del justiciable, podrá acudir al apercibimiento de imponer sanciones conminatorias, tal como se encuentra previsto en el art. 666 bis del Código Civil, y en los arts. 37 y 513 del C.P.C.C.N.³⁹, pudiéndose llegar incluso a dar intervención a la justicia penal.⁴⁰

Claro que este carácter ejecutorio de estas sentencias no asegura el cumplimiento y el inmediato acatamiento de la Administración. Para ello se requiere, en cuestiones sensibles, la decisión política de hacerlo. Convicción que, en más de una oportunidad ha faltado a lo largo de nuestra historia y nuestro presente, tal como lo demuestra la negativa del Ejecutivo a elaborar una pauta objetiva de distribución de la publicidad oficial.⁴¹

En lo que respecta a las sentencias que obligan a pagar una suma de dinero, la cuestión es más compleja, amén de corresponder subdividir el punto en dos cuestiones diferentes: por un lado, el pago de obligaciones no consolidadas, y por el otro, sentencias que obligan al pago de una suma de dinero de obligaciones consolidadas.

³⁹ Marcelo J. López Meza, sostiene que sólo en estos supuestos son viables y útiles las astreintes. Es decir, no son eficaces cuando de lo que se trata es de forzar al Estado a pagar una suma de dinero. Al tiempo que afirma, que para su correcto funcionamiento es menester la identificación personal del sujeto obligado, la posibilidad real de cumplir y la no sustituibilidad de la prestación debida. En “La ejecución de sentencias contra el Estado y las astreintes (¿Son realmente útiles las astreintes para compeler al Estado a cumplir las sentencias dictadas en su contra?). JA 1999-III-1112.

⁴⁰ Art. 239 del Código Penal, el cual establece que “Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquél o en virtud de una obligación legal”

⁴¹ Ver así, la seguidilla de pronunciamientos judiciales en la causa “Editorial Perfil S.A. y otro c. E.N. –Jefatura de Gabinete de Ministros – SMC s/ amparo Ley 16.986”, sentencia de la Sala IV de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal, revocando la resolución de primera instancia, acogiendo la pretensión y obligado al Estado a no discriminar a la actora en el reparto de publicidad oficial y al establecimiento de un criterio objetivo de distribución, del día 10/02/2009 (LL 19/02/2009), confirmada por la Corte Suprema el 02/03/2011 (LL 2011-B, 243). Sentencia de 1era. Instancia, en la etapa de ejecución del 14/10/2011 (LL online); confirmada (parcialmente) por la Cámara el día 14/08/2012 (LL online), y aun sin cumplir.



Deudas no consolidadas. El sistema se rige por los arts. 7º de la ley 3.952⁴², el art. 22 de la ley 23.982⁴³ y los arts. 7 y 22 de la ley 24.624.⁴⁴ En líneas generales, el procedimiento de ejecución es el siguiente. Pasada en autoridad de cosa juzgada la sentencia, se debe practicar liquidación y, una vez firme la misma, se está en condiciones de gestionar el pago. Para ello, se debe requerir al juez que intime al Poder Ejecutivo a través del Ministerio correspondiente.

⁴² Aunque esta opinión no es unánime, ya que existen autores que sostienen que la norma se encuentra tácitamente derogada. Entre ellos, Aberastury, Pedro. Ejecución de sentencias contra el Estado. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2.001. Págs. 50 y ss.; Galli Basualdo, Martín. "La ejecución de sentencias...". Ob. cit., entre otros.

⁴³ Art. 22: A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo nacional deberá comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1 de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al de reconocimiento. El acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinario del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo".

⁴⁴ Art. 7: Sustitúyase el artículo 46 de la Ley Nº 11.672, COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t. o. 1995) por el siguiente texto:

"Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA a realizar operaciones de administración de pasivos cualquiera sea el instrumento que las exprese. Estas operaciones podrán incluir compra y venta de instrumentos financieros tales como bonos o acciones, pases de monedas, tasas de interés o títulos, compra y venta de opciones sobre instrumentos financieros y cualquier otra transacción financiera habitual en los mercados de productos derivados. Estas transacciones podrán realizarse a través de entidades creadas "ad hoc". Las operaciones referidas en el presente artículo no estarán alcanzadas por las disposiciones del capítulo VI de las Contrataciones del Decreto Ley Nº 23.354 del 31 de diciembre de 1956, ratificado por la ley Nº 14.467 y modificatorias. Para la fijación de los precios de las operaciones se deberán tomar en cuenta los valores existentes en los mercados y/o utilizar los mecanismos usuales específicos para cada transacción.

Los instrumentos que se adquieran mediante estas operaciones o por venta de activos podrán mantenerse en cartera a fin de poder utilizarlos en operaciones de pase, opciones, conversiones y cualquier otro tipo de operación habitual en los mercados. En este caso deberá mencionarse, específicamente, esta situación al disponerse cada transacción".

Art. 20: Los pronunciamientos judiciales que condenen al ESTADO NACIONAL o a alguno de los entes y organismos enumerados en el artículo anterior 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 contenidas en el PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, sin perjuicio del mantenimiento del régimen establecido en la Ley Nº 23.982.

En el caso que el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el del ejercicio siguiente, a cuyo fin la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día TREINTA Y UNO (31) de agosto del año correspondiente al envío del proyecto. Los recursos asignados por el CONGRESO NACIONAL se afectarán al cumplimiento de las condenas siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendiéndose el remanente con los recursos que se asignen en el siguiente ejercicio fiscal.



Si no existe previsión presupuestaria, o no está autorizado el gasto, el Ejecutivo debe incluir el gasto en la ley de presupuesto del año siguiente. Asimismo, en caso de que la partida para atender a esa deuda sea insuficiente, el Ejecutivo está obligado a realizar las previsiones necesarios para asegurar que para incluirlo en el presupuesto del año entrante. Si el Ejecutivo no realiza esta previsión, entonces el particular puede proceder a ejecutar directamente la sentencia, tal como en el punto anterior. Pero para incluir la deuda en el presupuesto del año siguiente, la comunicación fehaciente a la Secretaría de Hacienda de la Nación debe ser efectuada antes del 31 de julio.⁴⁵

El pago de estas obligaciones se realiza conforme al orden de antigüedad de la fecha de las notificaciones judiciales, hasta el agotamiento de los recursos asignados por el Congreso de la Nación.

Teniendo en consideraciones estas posibilidades fácil es advertir que, ante una sentencia con liquidación aprobada (o fácilmente liquidable), el Estado tiene prácticamente tres años para pagar el crédito materia de juicio. Sólo si después de transcurrido este período el Estado no afrontase su obligación, es procedente la ejecución directa.⁴⁶

Existen sin embargo determinados supuestos en los cuales es posible acceder a la vía de la ejecución directa: Hutchinson identifica los siguientes:⁴⁷

- i) En el supuesto de que la Administración no haya efectuado la previsión presupuestaria y el Congreso no la haya incluido en el presupuesto.
- ii) En el caso de que se haya efectuado la previsión, se haya incluido la deuda en el presupuesto, y aun así, la Administración no la pague.
- iii) Si se efectuó la previsión, mas el Congreso no la incluyó en el presupuesto, o sólo lo hiciera en forma parcial.
- iv) Si, luego de incluirse la deuda en el presupuesto, la Administración no la abonase por carecer de recursos. En esta hipótesis, el Ejecutivo debe

⁴⁵ Así lo dispone el art. 39 de la ley 25.565, que modificó la ley 11.672 (Ley Complementaria Permanente de Presupuesto), que establecía que las comunicaciones debían efectuarse antes del 31 de agosto.

⁴⁶ Cf. Kaminker, Mario. E. "La ejecución de sentencias contra el Estado: situación actual". JA 2000-II-739.

⁴⁷ Hutchinson, Tomás. "El procedimiento...". Ob. cit. nota 12. Pág. 135/136.



incluir la previsión para el año siguiente. De no hacerlo, vencido el período ordinario en que debió tratarse el presupuesto, quien obtuvo la sentencia de condena puede promover su ejecución.

- v) Si efectuada la previsión presupuestaria, no se pague la deuda por insuficiencia de recursos, y luego de una segunda previsión, tampoco se la abonase, queda expedita la vía de la ejecución directa.

Sin embargo, esta ejecución directa tampoco es una actividad sencilla de desplegar, dado que no todos los bienes o cuentas son pasibles de embargo. Todos los bienes públicos del Estado, así como las cuentas utilizadas para la prestación de determinados servicios, son inembargables. Aunque en puridad, la afectación alcanza sólo a los bienes destinados a prestar servicios esenciales.⁴⁸

Como se advierte, el Estado prevé un lapso de dos a tres años aproximadamente para hacer frente a sus obligaciones, mas siempre se presume solvente. Es decir, considera que, tras un período de crisis, las cosas volverían a su cauce normal.

Deudas consolidadas. Leyes 23.982⁴⁹ y 25.344⁵⁰. En cuanto a las deudas consolidadas, ésta es una respuesta utilizada por el Estado para hacer frente a las periódicas, recurrentes pero (aparentemente) inevitables crisis económicas que ha sufrido Argentina (y los

⁴⁸ De cualquier forma, es oportuno aclarar que la inembargabilidad es relativa, y que le corresponde al demandado su demostración. Es decir, luego de sentar en el precedente “La Austral” (Fallos: 321:3384) un criterio excesivamente rígido en cuanto a la inembargabilidad de los bienes, morigeró tal postura en el caso “Giovagnoli” (Fallos: 322:2132). Aprobando este cambio, véanse los trabajos de Mazzuco Cánepa, Martín “El fallo ‘Cruz’ y la ejecución de sentencias contra el Estado”. LLNOA 2009 (diciembre), 1023; y “La ejecución de sentencias contra el Estado”, LL Actualidad, del 15/10/2009, pág. 1.

⁴⁹ Ley del 21 de agosto de 1.991, promulgada parcialmente el 22 de agosto de 1.991. Boletín Oficial del 23/08/1991.

⁵⁰ Ley sancionada el 19 de octubre de 2.000, promulgada el 14 de noviembre de 2.000. Boletín Oficial del 21/11/2000. Pero además, la ley 25.827 (sancionada el 26 de noviembre de 2.003, promulgada parcialmente el 18 de diciembre de 2.003), que es una ley de presupuesto y que tal, no debería contener normas que trasciendan su período de vigencia, establece una nueva consolidación de bonos. Es sabido que el presupuesto es una ley destinada a tener vigencia por sólo un año. Sin embargo, la inclusión de reglas que extiendan sus efectos, o peor aún, que modifiquen leyes sustanciales, se ha vuelto una práctica habitual en nuestro medio. Cfr. Aberastury, Pedro. “La nueva consolidación presupuestaria”. Revista de Derecho Público. 2004-I. Proceso administrativo III. Rubinzal-Culzoni editores. Santa Fe. 2.004. Págs. 25 y ss.



países vecinos de la región).⁵¹ En momentos de crisis, la Argentina, ha dictado diversas normas con el fin de posponer por largos períodos, el pago de sus obligaciones.

En definitiva, cuanto hizo el Estado fue *“establecer en forma unilateral una moratoria de su deuda interna, dictando en forma progresiva un trascendente plexo normativo, enderezado, en un primer momento, a contener el alud de juicios que intentaban traspasar las débiles fronteras del litigar de los servicios jurídicos, para dar luego lugar a la determinación de plazos para el pago de los créditos, con precisiones respecto a las tasas de interés”*.⁵² Ello con la intención de evitar un default nacional, el cual, finalmente, terminó acaeciendo. Al mismo tiempo es importante recordar que estas normas vienen de la mano de una declaración de emergencia pública y de la delegación del Congreso de la Nación de amplias facultas al Poder Ejecutivo Nacional.

Definido el punto en términos generales, es menester analizar qué significa técnicamente este mecanismo de “emergencia”. La consolidación del pasivo del Estado implicó que los créditos contra él y los órganos y entes mencionados por las normas respectivas debían expresarse con su actualización e intereses, tanto legales como convencionales, hasta el 01/04/1991 y 31/12/2001, llamadas “fechas de corte” según las normas 23.982 o 25.344, y que los acreedores debían optar por alguno de los medios de pagos allí previstos, los cuales implicaban siempre, una espera⁵³. Los medios previstos eran:

- a) Efectivo
- b) Parcialmente en efectivo y el saldo en bonos de consolidación en pesos
- c) En bonos de consolidación en pesos

⁵¹ Para una muestra de ello, es muy interesante el libro de Hugo Quiroga “La Argentina en emergencia permanente”. Edhasa. Buenos Aires. 2.005., especialmente el capítulo 4.

⁵² Cfr. Kaminker, Mario E. “La ejecución de sentencias...”. Ob. cit.

⁵³ Cf. Devoto, Luis. “Los procesos de consolidación de deudas”. En Tawil, Guido Santiago (director). Derecho Procesal Administrativo. Ob. cit. Pág. 539. El criterio de distinción era si las deudas eran de origen previsional o no. Si lo eran, el plazo era de diez años; caso contrario, el plazo de espera era de dieciséis años. Claro que siempre se podía optar por el cobro en bonos, a los que luego se podía vender en el mercado (cfr. Kaminker, Mario E. “La ejecución de sentencias...”. Ob. cit.



d) En bonos de consolidación en dólares⁵⁴

Estas normas, implican básicamente una novación de las obligaciones originariamente pactadas con el Estado, y de todas las accesorias. Y, como operan de pleno derecho, a partir de ese momento, las relaciones entre el Estado y el particular se van a regir por aquellas disposiciones.

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación respaldó en numerosos casos la constitucionalidad de estas normas, con fundamento en la emergencia.⁵⁵ Así sostuvo que *“la demora en percibir las acreencias no significa una violación constitucional, pues no se suspende por varios años el cobro de la deuda, ya que se realizan pagos parciales y, en caso de ser necesario, existe la posibilidad de enajenar los bienes en el mercado”*.⁵⁶ En otros precedentes, manifestó que la novación impuesta no implicaba una modificación sustancial del derecho reconocido, sino simplemente una *“restricción razonable en el tiempo y en el ejercicio”*.⁵⁷ Además, sostuvo que eran normas de orden público, y como tales, debían ser aplicadas de oficio por los tribunales.⁵⁸

Sin embargo, se previeron que distintas deudas iban a quedar fuera del régimen de consolidación, por distintas causas. Tales excepciones son:

1. En razón del monto de la obligación⁵⁹
2. En razón de la avanzada edad del titular del crédito⁶⁰

⁵⁴ Posteriormente, la Ley de Presupuesto N° 25.565 (año 2.002) limitó las posibilidades de elección, al establecer en su art. 10 que “Dase por cancelada la opción de los acreedores a recibir BONOS DE CONSOLIDACION en Dólares Estadounidenses y BONOS DE CONSOLIDACION DE DEUDAS PREVISIONALES en Dólares Estadounidenses, cualquiera sea la serie de que se trate.

Las obligaciones que originalmente hubiesen sido pactadas en Dólares Estadounidenses, y los Formularios de Requerimiento de Pago ingresados a la OFICINA NACIONAL DE CREDITO PUBLICO dependiente de la SECRETARIA DE FINANZAS del MINISTERIO DE ECONOMIA E INFRAESTRUCTURA que no hubiesen sido cancelados a la fecha de promulgación de la presente Ley, serán convertidas a moneda nacional en las condiciones que determine la reglamentación”.

⁵⁵ Fallos: 318:805.

⁵⁶ Fallos: 327:5318.

⁵⁷ CSJN 23/12/2004.

⁵⁸ Fallos: 317:1342; Fallos: 327:2245.

⁵⁹ Decreto 2140/1991, art. 4º y Decreto 1116/2000, art. 7º, inc. e- (y modificatorios).

⁶⁰ La ley 23.982 no preveía esta causal. Sin embargo, luego de que la Corte Suprema dictara el fallo “Iachemet” (Fallos: 316:779) -¡el actor tenía 92 años!-, la ley 25.344 dispuso su inclusión en su art. 18.



3. En razón de la situación de desamparo o indigencia del acreedor⁶¹
4. Deudas corrientes⁶²
5. Indemnizaciones expropiatorias⁶³

Pero quizás lo más interesante de todo este aspecto se relacione con el procedimiento concreto para la percepción de las sumas de dinero. Ello, por cuanto, si bien cuanto ha sido desarrollado hasta aquí es el procedimiento de ejecución de sentencias judiciales contra el Estado, el procedimiento de cobro nos lleva nuevamente a sede administrativa. Es decir, el trámite de cobro ocurre ante el sujeto deudor.

Tanto la los decretos reglamentarios de la ley 23.982 (Nº 1639/1993 y 483/1995) como de la ley 25.344 (Nº 1116/2000), establecieron un sistema reglado para hacer efectiva las acreencias.⁶⁴

Así, el particular que pretende cobrar una deuda, debe confeccionar un formulario de requerimiento de pago, ejercer la opción de pago, acompañando la liquidación de su crédito, y la documentación exigida por las resoluciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos Nº 1463/1991 y 1083/2000. Luego, este formulario tramite por un expediente administrativo por distintas dependencias de la Administración a los fines de verificar la procedencia del reclamo (jurídica y contable), y finalmente por la Sindicatura General de la Nación.⁶⁵ Luego, debe ser suscripto por la máxima autoridad del Ministerio, de la entidad descentralizada o de la entidad deudora. Este procedimiento, que en los papeles -normas- no debería durar más de sesenta días, demora en la práctica... ¡¡dos años!!

⁶¹ El art. 18 de la ley 25.344 establece que “El Poder Ejecutivo en la reglamentación establecerá un límite mínimo de edad a partir del cual se podrá excluir de la consolidación que se establece por la presente, a titulares de créditos previsionales derivados del régimen general. Asimismo, se podrá disponer la exclusión cuando mediaren circunstancias excepcionales vinculadas a situaciones de desamparo o indigencia en los casos en que la obligación tuviera carácter alimentario”.

⁶² Aquellas derivadas de los contratos celebrados regularmente que tuvieren o hubieren tenido ejecución presupuestaria.

⁶³ Fallos: 318:445, citado por Devoto, Luis “Los procesos de consolidación...”. Ob. cit. En cuanto al punto que vengo desarrollando, es importante destacar que, históricamente, ésta ha sido la forma de propiedad que más fuertemente ha defendida por la Corte Suprema, incluso antes del dictado del fallo “Pietranera” (cfr. Fallos: 171:431, de 1.934).

⁶⁴ Sigo en este aspecto el trabajo de Luis Devoto, “Los procesos de consolidación...”. Ob. cit. págs. 554 y ss.

⁶⁵ La Sindicatura General de la Nación es un organismo de control interno del Poder Ejecutivo Nacional.



Finalizado este trámite, el formulario de requerimiento de pago debe ser elevado a la Oficina Nacional de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas, la cual dispone de un plazo de ciento veinte días desde la recepción de aquél para acreditar el pago.⁶⁶

De lo anteriormente expuesto se observa que el cobro de la deuda consolidada implica un trámite administrativo complejo, y una demora más que considerable. Pero a estas dificultades, se agrega que, en el caso de la consolidación dispuesta por la ley 23.982, la ley 24.447⁶⁷ estableció un nuevo régimen de caducidad para los reclamos de deudas en sede administrativa, afortunadamente, suavizado por la jurisprudencia en primer lugar⁶⁸, y por los dictámenes de la Procuración General del Tesoro con posterioridad⁶⁹.

Los fallos de la justicia contencioso-administrativa federal han sido útiles para descartar aplicaciones de las normas referencias que, como dijera ut supra, bordean el absurdo. Así, una sentencia de la Sala II⁷⁰, permitió la actitud de la demandada en el procedimiento de ejecución de una sentencia. Tal resistencia implicaba que, el actor no podía cobrar en moneda corriente porque una norma posterior había derogado tal opción; tampoco lo podía hacer en bonos de consolidación en dólares porque otra norma desconoció esa alternativa (en caso de que la hubiere ejercido); y ya no podía cobrar en bonos de consolidación al 1/04/1991 debido a que los mismos desaparecieron, por su agotamiento (no se emitían más), o por el vencimiento del plazo de amortización. Lisa y llanamente, cuanto pretendía el Estado era no pagar. Al acreedor, que tenía una sentencia confirmada por la Corte Suprema, pasada en autoridad de cosa juzgada, sólo le restaba *“el consuelo de optar por las razones por las cuales no le han pagado*

⁶⁶ La opción por el cobro en efectivo, implica estar a la espera de la disponibilidad de fondos, ordenados de acuerdo al orden previsto por el art. 7º de la ley 23.982, en concordancia con los arts. 10, 11 y 23 del decreto 1116/2000.

⁶⁷ Sancionada el 23/12/1994. Boletín Oficial del 30/12/1994. Esta ley, es la Ley de Presupuesto del año 1995, la cual incluye como tantas otras veces, modificaciones a otras normas, pilares del ordenamiento administrativo. En el caso, el art. 1º, inc. e- apartado 9º de la ley de procedimientos administrativos.

⁶⁸ CSJN 13/10/2009

⁶⁹ Dictámenes 248:364, entre otros. Citados por Devoto, Luis. “Los procesos consolidación...”. Ob. cit.

⁷⁰ “Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. v. Banco Central de la República Argentina”. JA 2005-I-500.



(que sería porque optó mal, porque optó tardíamente o porque optó por algo que en su momento fue válido, que el propio Estado declaró válido y luego declaró inválido)”.⁷¹

4. La ejecución de sentencias atípicas (exhortativas) y de difícil cumplimiento

Amén de lo sentado en párrafos anteriores, existen otros tipos de sentencias contra el Estado que exhiben distintos tipos de dificultades para poder ser ejecutadas. Tales inconvenientes responden a diferentes causas, pero no necesariamente de índole económica. Algunos de estos problemas, responden a razones de naturaleza política. Finalmente, las últimas sentencias que analizaremos, se pertenecen a una nueva tipología, al menos en nuestro medio, cuya ejecución es en sí misma, digamos que imposible. Es decir, que su cumplimiento requiere, en ocasiones, de una decisión ulterior de acatamiento por parte del vencido (que es necesaria pero no formalmente exigible), y también de una voluntad del decisor que no siempre se ha llevado adelante. Éstas últimas, son las denominadas sentencias exhortativas.

El 2 de junio 1.998, la sala II de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal dictó una sentencia considerada señera en materia de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales en la causa “Viceconte”⁷². Dicha resolución se enmarca en el nuevo ordenamiento constitucional argentino, sustancialmente modificado en 1.994 con la reforma de su carta magna. Allí, entre otras modificaciones, se incorporaron, en cuanto aquí interesa, el amparo colectivo, en el segundo párrafo del art. 43, pero además, a través del art. 75 inc. 22, diversos tratados y declaraciones de derechos humanos a los cuales el constituyente reformador les dio la misma jerarquía que la Constitución Nacional.

En este nuevo contexto la actora, María Cecilia Viceconte, con el patrocinio del Centro de Estudios Sociales y Legales⁷³, promovió una demanda contra el Estado a fin de

⁷¹ Gallegos Fedriani, Pablo O. “Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional”. Ob. cit.

⁷² JA 1999-1-485

⁷³ El CELS constituye una de las ONG’s más importantes de las Argentina en lo que a defensa de los derechos humanos se refiere. Ver <http://www.cels.org.ar/home/index.php>.



lograr que el mismo se hiciera cargo de la producción de la vacuna contra la Fiebre Hemorrágica Argentina, conocida como Candid 1; y para que implementase, en coordinación con las áreas públicas competentes, una campaña para la recomposición del ecosistema, dado que las consecuencias de su afectación había permitido la desaparición de los depredadores naturales del roedor transmisor de la enfermedad.

La Cámara hizo parcialmente lugar a la pretensión. Rechazó el amparo en lo relativo a la recomposición del medio ambiente, debido que tal cuestión exigía mayores posibilidades probatorias que las otorgadas por el reducido marco de una acción de amparo. E hizo lugar en lo relativo a la obligación del Estado de producir las vacunas. Para así decidir, consideró que el Estado había incumplido sus obligaciones en lo que respecta a la fabricación de la vacuna, pese a que para fines del año 1.997, se había logrado desarrollar el 80% de la tecnología correspondiente para su producción en el marco del Instituto Nacional de Enfermedades Virales “Dr. Julio Maiztegui”⁷⁴; a pesar de estar prevista en el presupuesto del año 1.997 la partida necesaria para la culminación del proceso, había habido lapsos de marcada inactividad en el desarrollo de la vacuna por falta de inversiones; y que la gravedad de la enfermedad, que potencialmente puede alcanzar a tres millones y medio de personas, amerita que el Estado finalizar la producción de la vacuna en el menor tiempo posible. En tal sentido, ordenó el cumplimiento del cronograma elaborado por el Instituto referenciado al Estado Nacional –Ministerio de Salud y Acción Social-, colocando en cabeza de los Ministros de Salud y Acción Social y Economía y Obras y Servicios Públicos, el cumplimiento de los mentados plazos. Asimismo, encomendó al Defensor del Pueblo el seguimiento y el control del cumplimiento del cronograma, y el deber de la demandada de informar acerca de los avances en la ejecución de las obras.

A partir de ese entonces, “Viceconte” fue presentado como un triunfo en materia de judicialización de los derechos sociales y culturales⁷⁵. Sin embargo, y en cuanto aquí

⁷⁴ <http://www.anlis.gov.ar/inst/INEVH/historia.php>

⁷⁵ Así, entre otros, Carranza Latruense, Gustavo. “Hacia la protección de los derechos en serio”, en JA 1999-I-485; Albanese, Susana. “La obligación de producir la vacuna ‘Candid 1’ contra el mal de los rastrojos”, JA 1999-I-485;



interesa, es necesario desentrañar y analizar qué sucedió con posterioridad al dictado de esa sentencia, y por qué razón hubo de esperar hasta el año 2.007 para que finalmente pudiese afirmar que la misma fue efectivamente ejecutada.

En ese ínterin, el Estado incumplió sistemáticamente, y por diversas razones, los plazos establecidos en el cronograma, y los que con posterioridad fue fijando la Cámara. Así, fue desoyendo las distintas medidas que fue dictando la Cámara y presentando diferentes escritos intentando justificar el incumplimiento, llegándose incluso a disponerse astreintes, pero que nunca fueron efectivizadas.

A partir del año 2.001, la actora decidió cambiar de estrategia, y en lugar de confrontar con la demandada optó por intentar acordar los pasos a seguir. En este sentido, la Cámara celebró numerosas audiencias en las cuales el Estado fue informando los escasos y lentos pasos que iba dando en miras a obtener la vacuna. Entre las principales razones que dejaba entrever el Estado para no cumplir con cuanto se le ordenaba, era la imposibilidad no sólo presupuestaria, sino fundamentalmente de carácter organizativo, debido a la forma en que los distintos departamentos y agencias del Estado se encontraban interrelacionados.

Es decir, el incumplimiento no sólo era consecuencia de la falta de fondos, o de la falta de voluntad para proveer las partidas presupuestarias necesarias para desarrollar la vacuna, sino también, de una fenomenal falta de coordinación interministerial, entre las distintas secretarías y agencias del Estado⁷⁶.

Uno de los ejemplos más gráficos de los problemas que posee el Poder Judicial para ejecutar sus sentencias lo representa el caso “Sosa”. Es de notar que aquí se habla de “caso”, y no de sentencia. Y es porque no hubo una, sino diez pronunciamientos de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, y aun así, pese al reconocimiento judicial de su derecho, el actor no pudo ver satisfecha su pretensión

Mertehikian, Eduardo. “La ‘Protección de la salud’ como un derecho de incidencia colectiva y una sentencia que le ordena al Estado que cumpla con lo que se ha comprometido”, en LL 1998-F, 303.

⁷⁶ Para un análisis de todas estas dificultades resulta interesante el trabajo de Joaquín Millón, “Triunfos de papel. A propósito de Viceconte”. LL 2009-B, 1058.



Es que este caso difiere del anterior en una cuestión fundamental. “Viceconte”, leído con buena fe, es un conflicto que deja entrever las dificultades del Estado para desarrollar políticas en general, consecuencia del desorden administrativo y la pésima utilización de los recursos humanos disponibles. Es decir, de tornar gráfica la expresión popular de dice que “el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones”. Representativo de que el voluntarismo no es suficiente. “Sosa” es exactamente lo contrario. “Sosa” es la perfecta película de la impotencia del Poder Judicial, al menos en nuestro medio, de ejecutar sus resoluciones cuando el poder político se niega a hacerlo.

¿Qué es lo que se discutía en este proceso que duró más de una quince años?

El 7 de septiembre de 1.995, la legislatura de la Provincia de Santa Cruz sancionó la ley 2.404 por la disección la cabeza Ministerio Público en dos parte: por un lado, el Agente Fiscal ante el Tribunal Superior de Justicia; por el otro, el Defensor de pobres, ausentes e incapaces ante el Tribunal Superior de Justicia⁷⁷. Hasta aquí, no cabría hacer mayores objeciones. De hecho, separar el poder de acusar del defenderse, es un mandato tanto constitucional como convencional. El problema es que a quien en ese entonces ocupaba el cargo de Procurador General ante el máximo tribunal de la provincia y que detentaba las dos funciones, no se lo designó en ninguno de los nuevos cargos. Es decir que, a un magistrado que sólo podía ser removido por juicio político⁷⁸, se lo sacó de su puesto con la argucia de hacer desaparecer el cargo que ocupaba⁷⁹.

A partir de ese momento, el Procurador relevado del cargo, Dr. Eduardo Sosa, comenzó un largo derrotero sin final feliz, el cual motivó, como se adelantara, numerosos pronunciamientos de nuestra Corte Suprema.

La primera resolución de la Corte fue a raíz de una medida cautelar de no innovar deducida por la actora, tendiente a evitar ser desplazado. La Corte se pronunció luego

⁷⁷ Ley 2.404. Boletín Oficial 19/10/1995. ADLA 1995-E, 6877.

⁷⁸ Así lo establece el art. 126 de la Constitución de la provincia de Santa Cruz.

⁷⁹ El art. 9 de la ley 2.404 establece que: “*Implicando los arts. 1º, 4º y 7º de la presente, las supresión de la Procuración General ante el Tribunal Superior, el Tribunal deberá declarar la no subsistencia del cargo y reglar en los términos aquí estatuidos las subrogancias respectivas, de conformidad a lo oportunamente dispuesto por acuerdo TSJ 2004 de fecha 10 de abril de 1984, dentro de aquel plazo*” [el resaltado me pertenece].



de la presentación de una queja, ante la denegatoria del recurso extraordinario por parte del TSJ de Santa Cruz, y desestimó la pretensión del Dr. Sosa. Para así resolver entendió que el fallo atacado no constituía una sentencia definitiva, y que la misma no irrogaría agravios de imposible reparación ulterior. Ello, fundado en lo admitido por la demandada, representada por el Fiscal de Estado de Santa Cruz, quien sostuvo que *"...si la sentencia definitiva, en una hipótesis que desde ya descarto, decretara la inconstitucionalidad e inaplicabilidad pretendida del art. 9º de la ley 2.404, es obvio que deberá retrotraerse todo lo actuado a consecuencia del mismo, reponiéndose al actor en el cargo suprimido o dejando sin efecto las designaciones posteriores que fueran consecuencia de dicha previsión legal"* [el resaltado me pertenece]⁸⁰. El tiempo diría que tales expresiones del abogado del Estado Provincial no serían concretadas.

Luego de obligar a la Corte local a pronunciarse por la reposición en el cargo del Dr. Sosa⁸¹ (aunque sí había declarado la inconstitucionalidad del art. 9º que disponía la supresión de la Procuración General), la Corte Suprema tuvo oportunidad por primera vez de expedirse sobre el fondo de la cuestión debatida. Es así que el 2 de octubre de 2.001, sostuvo en el Considerando 8º, revocando una sentencia de la Corte local, que *"en el caso, la ley 2404 no eliminó la función asignada a la Procuración General, sino que la dividió en dos nuevos cargos, pero... [] ... omitió asignarle uno de ellos al actor. En tales condiciones, resulta evidente que los jueces consideraron írrito el desdoblamiento del cargo de Procurador General, razón por la cual el agravio a la garantía de la estabilidad sólo podía repararse mediante la reposición del demandante en el cargo que se desempeñaba"*. Ello, sin perjuicio de los daños que el actor reclamaba en otra causa. Y al mismo tiempo que ordenaba la reposición en el cargo, disponía que los jueces (inferiores) de la causa debía pronunciarse acerca de la situación de las personas designadas en los cargos de agente fiscal y defensor ante el STJ.-

Con esta resolución, el Procurador Sosa inició un proceso de ejecución de sentencia. En ese marco el STJ hizo lugar a un planteo del Fiscal de Estado de la Provincia y

⁸⁰ CSJN 17/12/1996.

⁸¹ CSJN 30/06/1998. Sentencia en la cual hizo explícita referencia al reconocimiento expreso de la demanda referenciado en la nota 11. Es de destacar asimismo, que el día 11 de abril de 2.000, hizo lugar a una queja por retardo de justicia, ante la inacción del TSJ local. Con nota aprobatoria Bidart Campos, Germán. "Un largo trayecto procesal que la Corte equipara a privación de justicia". LL 2000-E, 187.



sustituyó la restitución en el cargo por una indemnización⁸². Contra dicho pronunciamiento, el Procurador desplazado dedujo un recurso extraordinario al que la Corte Suprema hizo lugar⁸³. Allí afirmó que el pronunciamiento anterior de la propia Corte no implicaba volver a un régimen derogado, sino reafirmar la garantía de inamovilidad del actor. Además, manifestó que, como consecuencia de la reposición del Dr. Sosa en el cargo de Agente Fiscal ante el STJ, los jueces inferiores deberían pronunciarse sobre el agente fiscal desplazado, cuya inamovilidad no sería oponible a esa sentencia⁸⁴. Y finalmente, instituyó personalmente al Gobernador de Santa Cruz, en su carácter de representante de la provincia y de agente natural del gobierno federal⁸⁵, a cumplir esa sentencia en un plazo de 30 días, bajo apercibimiento de dar intervención a la justicia penal.

Finalmente, el 10 de septiembre de 2.010, ante la pasividad de los poderes locales, la Corte Suprema que no obstante que el Gobernador dictara el decreto 3026 por el cual enviaba un proyecto a la legislatura provincial desdoblado el cargo de Agente Fiscal⁸⁶, el Gobernador había incumplido con el mandato fijado por la Corte. Por ello, hizo efectivo el apercibimiento y dio intervención a la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia, con competencia territorial en la provincia de Santa Cruz, a fin de que, por intermedio de quien corresponda, investigue la posible comisión de un delito de acción pública. Pero además, habida cuenta de que el incumplimiento sistemático de la provincia de Santa Cruz de las sucesivas sentencias de la Corte, implicaba una afrenta a la división de poderes, a la par que

⁸² En ese lapso, la Corte Suprema desestimó dos presentaciones del Dr. Sosa: la primera, una denuncia por incumplimiento de la sentencia definitiva de la propia Corte (CSJN 16/10/2002); la segunda, por privación de justicia (CSJN 31/08/2004).

⁸³ LL Sup. Constitucional 2009 (noviembre), 75. Con nota aprobatoria de Mariana Urdampilleta, LL 2009-F, 497. Ver asimismo, la obra de Fayt, Carlos Santiago. El efectivo cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La fuerza imperativa de sus pronunciamientos. La Ley. 2.007. Capítulo IV, págs. 37/76.

⁸⁴ El 10 de noviembre de 2.009, la Corte Suprema rechazó pedidos de aclaratoria y recursos de nulidad deducidos por el Gobernador de Santa Cruz, el Fiscal de Estado y quien ocupaba (y ostenta) el cargo de Agente Fiscal ante el STJ, mediante los cuales planteaban la nulidad del resolutorio al no haber sido parte en el proceso.

⁸⁵ Art. 128 de la Constitución Nacional: *“Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”*.

⁸⁶ El proyecto era por demás llamativo, ya que la división era ciertamente significativa. Por un lado, un Agente Fiscal pasaba a tener competencia en materia civil, comercial y laboral; el otro Agente Fiscal, conservaba competencia en materia contencioso administrativa, superintendencia, electoral, criminal, correccional de menores y de minería. El Dr. Sosa, era propuesto para el primero de los cargos, es decir aquél más alejado de posibles interferencias con del poder político y económico local.



afectaba la relación de subordinación propia del federalismo. Por lo que, decidió notificar tal decisión al Congreso de la Nación.

Al día de la fecha, no existen noticias en cuanto a la causa penal, la provincia de Santa Cruz no fue intervenida (bajo ninguna de las modalidades posibles), y, lo que es más grave, el Dr. Eduardo Emilio Sosa sigue sin ser repuesto en el cargo.

En los últimos, nuestra Corte Suprema, ha incursionado en el dictado de sentencias denominadas genéricamente, atípicas. Como su nombre lo indica, estas modalidades de sentencias, desbordan las categorías que habitualmente se utilizan para clasificarlas. Para antes de profundizar en el punto es menester hacer dos aclaraciones. En primer lugar, que dentro de este grupo, existen numerosas subespecies. Así, nos encontramos con sentencias llamadas manipulativas (admisorias y desestimatorias), manipulativas sustitutivas y exhortativas/apelativas/o con aviso⁸⁷. Me concentraré exclusivamente en esta última modalidad. En segundo término, la recepción de esta tipología de sentencias obedece a un sano activismo de nuestra Corte, preocupada por recuperar la legitimidad perdida en la década anterior, y por (re)asumir un papel político-institucional⁸⁸ que resulta difícil, cuando no directamente imposible, de encontrar en el transcurso de nuestra historia⁸⁹. Ello responde además, desde un punto de vista funcional, a los límites que el esquema diseñado por Kelsen de legislador negativo presenta, en el cual una determinada norma era constitucional o no, en términos dicotómicos⁹⁰.

⁸⁷ Cfr. Sagüés, Néstor Pedro. "Las sentencias constitucionales exhortativas ('apelativas' o 'con aviso'), y su recepción en Argentina.

⁸⁸ Bazán, Víctor. "¿La Corte Suprema de Justicia se reinventa, presentándose como un Tribunal Constitucional?". JA 2008-III-1121. Robledo, Néstor D. "El caso Badaro. ¿La Corte Suprema va hacia un nuevo rol institucional? LL 2007-A, 240.

⁸⁹ Para ello, resultan sumamente interesante la obra de Eduardo Oteiza "La Corte Suprema. Entre la justicia sin política y la política sin justicia". LEP. La Plata. 1994; y el de Roberto Gargarella titulado "Inconsistencia y parcialidad. Un examen histórico de la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina", JA 2003-IV-1175 y ss., donde realiza una lapidaria crítica de la actuación de nuestra Corte a lo largo de la historia. Dentro de lo complejo que resulta hacer un balance de una Corte que está en funciones, es posible decir que, excepto la Corte Suprema en la composición que va de los años 1983/1989 y la actual, las demás composiciones difícilmente puedan aprobar un examen de solvencia técnica, espíritu democrático/republicano, independencia política y calidad institucional. Vale decir, difícilmente hayan estado tales Cortes, a la altura de las circunstancias

⁹⁰ Cf. Bazán, Víctor. "De jueces subrogantes, casos difíciles y sentencias atípicas". JA 2007-III-435.



Pero, ¿qué son las sentencias exhortativas? Son aquellas en las cuales el tribunal, ante una situación de norma inconstitucional, presuntamente inconstitucional, o incluso en supuestos de fuerte “tensión constitucional”, encomienda al poder legislativo la sanción de un nuevo texto acorde con la Constitución, fijándole o no un plazo preciso al respecto. Aunque puede también ocurrir que la exhortación sea al poder administrador para que tome cartas en el asunto. La finalidad de este tipo de resoluciones es evitar una declaración de inconstitucionalidad, con todas las consecuencias jurídico/institucionales que ello apareja, movilizándolo de esta forma a los poderes políticos a resolver un estado de cosas que implica una afrenta a la constitución. Aunque, bien advierte Peyrano que muchas veces sucede que, al emitir resoluciones de este tenor, el tribunal se limita a dictar sentencias “declarativas”, escondiendo así su impotencia para hacer realidad lo que sugieren en vez de ordenar; y ello no por prudencia, sino por temor a ser desobedecido⁹¹.

En definitiva, constituye una forma aceptable, además de disolver el argumento contramayoritario⁹², y a efectos prácticos, esto significa una disociación entre la inconstitucionalidad y la nulidad, una demora en la expulsión de la norma del sistema⁹³.

La cuestión que aquí me interesa mostrar es que sucede si, recibida la comunicación por los poderes exhortados, nada cambia, el poder legislativo no sanciona una nueva norma, ni la administración se aboca a tratar el conflicto.

Dos ejemplos, con dos soluciones diferentes, permiten ver cuanto quiero demostrar.

⁹¹ Peyrano, Jorge W. “Las resoluciones judiciales diferentes. Anticipatorias, determinativas, docentes, exhortativas e inhibitorias”. LL 05/12/2011.

⁹² Para ello, en nuestro medio, resultan fundamentales los aportes de Gargarella, Roberto. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Ariel. Barcelona. 1.996; Bergallo, Paola. *Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público*. JA 2006-II, fascículo Nº 12; y Courtis, Christian. “Reyes Desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales”, en Bergalli, Roberto y Martiniuk, Claudio (compiladores). *Filosofía, política, derecho. Homenaje a Enrique Marí. Pometeo*. Buenos Aires. 2.003. Págs. 305/329, entre otros.

⁹³ Cf. Bazán, Víctor. En ob. cit. nota 22. Resulta en este punto muy interesante el art. 140.5 de la Constitución austríaca, en cuanto brinda al Tribunal Constitucional de retrasar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad e invalidez de la ley por un plazo máximo de 18 meses. Esta modalidad, también ha sido receptada por el Tribunal Constitucional español. Así por ejemplo, la STC 45/1989.



El primero es “Badaro”, compuesto por dos sentencias de nuestra Corte Suprema. En la primera de ellas, “Badaro I”⁹⁴, el Cívero Tribunal admitió una pretensión por reajuste de haberes jubilatorios. Allí manifestó, en cuanto al fondo de la cuestión, que *“la ausencia de aumento en los haberes del demandante no aparece como el futo de un sistema válido de movilidad, pues la finalidad de la garantía constitucional en juego es acompañar a las prestaciones por el transcurso del tiempo para reforzarlas a medida que decaiga su valor con relación a los salarios de actividad”* (considerando 13º). Y en cuanto a lo que aquí interesa, sostuvo que *“el Tribunal tiene dicho que el precepto constitucional de la movilidad se dirige primordialmente al legislador”* (considerando 15º), que *“la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema y dar acabado cumplimiento a las disposiciones del art. 14 bis de la Constitución Nacional”* (considerando 18º); y en definitiva, que *“habida cuenta de las relaciones que deben existir entre los departamentos de Estado, corresponde llevar a conocimiento de las autoridades que tienen asignadas las atribuciones para efectuar las correcciones necesarias que la omisión de disponer un ajuste por movilidad en el beneficio del actor ha llevado a privarlo de un derecho conferido por la Ley Fundamental. Por tal causa, debe diferirse el pronunciamiento sobre el período cuestionado por un plazo que resulte suficiente para el dictado de las disposiciones pertinentes”* (considerando 19º). Por todas esas razones, la Corte decidió comunicar al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación el contenido de la sentencia para que, en un *plazo razonable*, adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el cuerpo de la resolución.

Transcurrido más de un año de esa sentencia, y ante la inacción de los poderes políticos, la Corte estimó conveniente volver a pronunciarse sobre la cuestión, pero ahora, zanjando de manera definitiva la cuestión, en el caso conocido como “Badaro II”⁹⁵. Así,

⁹⁴ CSJN 08/08/2006.

⁹⁵ CSJN 26/11/2007. Luego de esta sentencia., anotó Gil Domínguez que de “Badaro I” a “Badaro II” se había dado un gran paso pretoriano en la estructuración conceptual de los derechos sociales como derechos fundamentales, en la consolidación del Estado constitucional de derecho y en la confirmación epistémica del detentador de la



sostuvo que *“en este entendimiento, esta Corte considera que contribuiría a dar mayor seguridad jurídica el dictado de una ley que estableciera pautas de aplicación permanentes que aseguren el objetivo constitucional. Una reglamentación prudente de la garantía en cuestión, además de facilitar el debate anual sobre la distribución de recursos y evitar el uso de facultades discrecionales, permitiría reducir la litigiosidad en esta materia, que ha redundado en menoscabo de los derechos de los justiciables y del adecuado funcionamiento del Poder Judicial (Fallos: 328:566 "Itzcovich"), por lo que se formula una nueva exhortación a las autoridades responsables a fin de que examinen esta problemática. Por ello, el Tribunal resuelve: declarar en el caso la inconstitucionalidad del art. 7, inc. 2, de la ley 24.463, disponer que la prestación del actor se ajuste, a partir del 1° de enero de 2002 y hasta el 31 de diciembre de 2006, según las variaciones anuales del índice de salarios, nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y ordenar a la demandada que abone el nuevo haber y las retroactividades que surjan de la liquidación, en el plazo previsto por el art. 2 de la ley 26.153, estas últimas con más los intereses a la tasa pasiva según el precedente de Fallos: 327:3721 ("Spitale"), autorizándose la deducción de las sumas que pudieran haberse abonado en cumplimiento de las disposiciones del decreto 764/06” (considerando 24º).*

Es decir, en este precedente, la Corte Suprema juzgó oportuno no seguir esperando una decisión de los poderes político. Tal vez, porque el *thema decidendum* versaba sobre haberes jubilatorios, en donde, como es fácil ver, el tiempo no es necesariamente lo que sobre, y en ciertos casos, lo que más acucia. Para quiénes se preguntaban qué iba a suceder si los poderes políticos incumplían la manda⁹⁶. La respuesta fue clara. Amén de realizar una nueva exhortación al Congreso y al Ejecutivo, integró el ordenamiento de la manera más razonable posible con el objeto de atender de una vez las necesidades del actor.

última palabra que impide que la procura existencial se enfrente al oscuro vacío de la nada constitucional. Gil Domínguez, Andrés. “El caso `Badaro´: derechos sociales y última palabra”. LL 2007-F, 690

⁹⁶ Ayuso, Luis Emilio. “El caso `Badaro´ y la omisión de realización de acciones positivas”. LL 2006-E, 371, quien se formulaba tal interrogante luego de aplaudir “Badaro I” como muestra de la efectivización de los derechos sociales.



En el precedente “Rosza”⁹⁷, la solución fue distinta. O “es”, en presente.

En 1.994, Argentina reformó su Constitución. Entre los aspectos fundamentales modificados, en aras de fortalecer e intentar incrementar (y eventual e hipotéticamente lograr) la independencia judicial, se introdujo una figura extraña en nuestro medio, el Consejo de la Magistratura. Dicha institución, plasmada en el art. 114 de nuestra Carta Magna, compuesta por legisladores, abogados, jueces y académicos tiene, entre otros fines, intervenir en el proceso de selección de magistrados. Hasta antes de la reforma, nuestra Constitución preveía como mecanismo de designación de magistrados, el envío del pliego del candidato y la aprobación por parte de una mayoría calificada del Senado de la Nación. Este sistema, dio lugar a transacciones entre los dos partidos políticos mayoritarios y, no aseguraba la idoneidad de los candidatos. Con estas consideraciones, entonces, se incorporó la institución a la constitución.

Los inconvenientes con esta institución comenzaron antes de ponerse en funcionamiento, específicamente con el tiempo que demoró su puesta en marcha. La primera norma que organizaba y regulaba el accionar del Consejo se sancionó en 1.998⁹⁸, es decir cuatro años después de su introducción en la Constitución. Y tardó un año más en ponerse en funciones. Es decir, el lapso de cinco años entre su incorporación y puesta en marcha, en nuestro país no se designó ningún juez federal o nacional, acumulándose en consecuencias las vacantes.

Si bien implicó, a grandes rasgos, el Consejo de la Magistratura nunca tuvo un funcionamiento aceitado, y jamás pudo cubrir las vacantes acumuladas y que se siguieron produciendo⁹⁹.

⁹⁷ Fallos 330:2361. Con notas (parcialmente) críticas de Edwards, Carlos. “La inconstitucionalidad de la designación de los jueces subrogantes en el proceso penal”. LA LEY 2007-C, 580; y de Calogero Pizzolo. “Jueces subrogantes: cuando la anormalidad es norma”. LL 2007-C, 584. Para una impecable nota laudatoria, ver Bazán, Víctor. “De jueces subrogantes, casos difíciles y sentencias atípicas”. JA 2007-III-435.

⁹⁸ Ley 24.937 (Boletín Oficial del 30/07/1999), modificada poco tiempo después por la ley 24.939 para permitir la incorporación de un miembro académico más.

⁹⁹ Para un análisis vinculado con el sistema de subrogancias, y con el desenvolvimiento del accionar del Consejo de la Magistratura, son interesantes los documentos preparados por la Asociación por los Derechos Civiles y otras ONGs, disponibles en: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=928



Por ello, en 2.006, se sancionó una nueva norma que redujo el número de integrantes¹⁰⁰, desvirtuando la debida proporción estamental como establece la manda constitucional, para otorgarle mayor peso al estamento político. Paradójicamente, se produjo el efecto contrario¹⁰¹, y las demoras en la designación de magistrados, se incrementaron.

Por estos motivos, se hicieron más visibles la presencia de los jueces y camaristas subrogantes. En ese marco, el Consejo de la Magistratura dictó una resolución por la cual se regulaba la designación de magistrados subrogantes sin intervención del propio Consejo, del Poder Ejecutivo y del Senado de la Nación¹⁰², dejándose tal potestad a las diferentes Cámaras de Apelaciones, dentro de un abanico de diferentes criterios posibles¹⁰³.

¹⁰⁰ Ley 26.080 (Boletín Oficial del 27/02/2006).

¹⁰¹ Es sumamente interesante el documento preparados por diversas ONGs en tal sentido, disponibles en: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=673

¹⁰² Resolución 76/2004 del 18/03/2004 (Boletín Oficial del 25/03/2004). Esta norma fue dictada en virtud de las atribuciones que la ley N° 25.876 (Boletín Oficial del 22/01/2004) otorgó al Consejo de la Magistratura, al agregar un inciso, el 15° al art. 7 de la ley 24.937 (ya referenciada) que establecía la facultad del órgano de “*dictar los reglamentos que establezcan el procedimiento y los requisitos para la designación de los jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión de su titular y transitorios en los casos de vacancia para los tribunales inferiores*”.

¹⁰³ Para el caso de los jueces de primera instancia, el art. 2° establecía que “la Cámara de Apelaciones de su jurisdicción procederá de inmediato, mediante acto fundado, a la designación de un subrogante, decidiendo de conformidad con uno cualquiera de los siguientes criterios: o por un juez de primera instancia, con preferencia de aquel que resida en la misma ciudad y, si no lo hubiera, por el magistrado a cargo del juzgado más próximo de la jurisdicción de la Cámara donde se produjo la vacante o ausencia; o por un magistrado jubilado que corresponda de acuerdo a la reglamentación vigente, que haya sido designado con acuerdo del Senado de la Nación, con preferencia de aquel que haya ocupado el cargo de la vacante por cubrir; o por un abogado de la matrícula federal que reúna las condiciones legales para ocupar el cargo, sorteado de la lista que a tal efecto formará la Cámara de Apelaciones (es obligatoria para la confección de estas listas la previa consulta con los Colegios o Foros de Abogados que correspondan a la jurisdicción del juzgado por cubrir, la antigüedad requerida para integrar dicha lista se considerará desde la fecha de expedición del título que acredite la condición de abogado); o por los secretarios, de ambas instancias, a cuyo efecto la Cámara de Apelaciones también deberá formar una lista con quienes estén en condiciones de ejercer la subrogación. Para el caso en que el secretario no pertenezca al juzgado que deba subrogar, previamente a ser designado se deberá consultar con el juez o tribunal donde se desempeña”. Para el caso de los vocales de las Cámaras de Apelaciones y Tribunales Orales, el art. 4° preveía que “o por un juez federal titular de segunda instancia, de la jurisdicción donde funciona la Cámara, por sorteo en igualdad de condiciones; por un juez federal titular de primera instancia, por sorteo en igualdad de condiciones; o por un magistrado jubilado de segunda instancia con domicilio en la ciudad en que se encuentre la sede de la Cámara, que haya sido designado con acuerdo del Senado de la Nación, con preferencia de aquel que haya ocupado el cargo de la vacante por cubrir, por sorteo en igualdad de condiciones; o por un abogado de la matrícula federal que reúna las condiciones legales para ocupar el cargo, que será sorteado de una lista que a tal efecto formará cada Cámara de Apelaciones, previa consulta con los Colegios o Foros de Abogados que correspondan a su jurisdicción. A los fines de la antigüedad requerida para integrar dicha lista, se considerará la fecha de expedición del título que acredite la condición de abogado. Esta lista de abogados de la matrícula federal deberá ser confeccionada por cada Cámara, anualmente, durante el mes de diciembre”.



Con este marco, la Corte Suprema debió juzgar si dicho régimen era compatible con el modelo de magistratura diseñado por el constituyente. El 23 de mayo de 2.007, resolvió que no lo era, que si la Constitución preveía un sistema, no podía dejárselo de lado mediante una resolución del Consejo. Consideró también que los actos procesales desarrollados hasta ese momento por el Juez designado bajo el sistema de subrogancias impugnado eran válidos. Así, pretendió evitar el caos “institucional” que hubiese significado anular todos los actos llevados adelante por todos los jueces subrogantes designados hasta ese entonces. En cuanto aquí me interesa remarcar, dispuso tres cuestiones fundamentales: mantuvo en el cargo a los jueces subrogantes que hubiesen sido designados por el sistema declarado inconstitucional en la sentencia y la validez de los actos por ellos dictados, pero sólo hasta que cesen las razones de que originaron su nombramiento o hasta que sean reemplazados o ratificados, mediante un procedimiento constitucionalmente válido que debía reemplazar en un plazo máximo de un año. Con este fin, comunicó la decisión no sólo a las partes, sino también al Ejecutivo Nacional, al Congreso de la Nación y al Consejo de la Magistratura, quienes debían tomar cartas en el asunto y sancionar una nueva normativa de subrogancias que respete el mandato constitucional, esto es, la participación del Consejo de la Magistratura, el Senado de la Nación y el Ejecutivo Nacional.

Poco más de un año más tarde, el Congreso de la Nación dictó la ley 26.376¹⁰⁴, por la cual se estableció un nuevo mecanismo de designación de jueces subrogantes. Sin embargo, tal sistema, además de adolecer del vicio que soslaya la participación del Consejo del Magistratura, tampoco fue integrado, habida cuenta de que el Poder Ejecutivo nunca remitió al Senado de la Nación la lista de conjueces. Sólo a raíz de un conflicto político de envergadura, el Poder Ejecutivo remitió al Senado de la Nación la lista de conjueces para la Cámara Federal Civil y Comercial de la Ciudad¹⁰⁵, pero sin considerar los demás fueros, ni la situación de la justicia federal del interior del país, ni el de la justicia nacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por si estas irregularidades fueran menores, el art. 6 prevé que las subrogancias actuales de

¹⁰⁴ Boletín Oficial del 30/05/2008.

¹⁰⁵ Decreto 2039/2012, publicado en el Boletín Oficial del día 26/10/2012.



jueces de primera instancias y de las cámaras, tanto federales como nacionales, subsistirían hasta tanto se ponga en marcha el sistema creado por la misma ley. Vale decir, el sistema declarado inconstitucional, pero mantenido con vida el plazo de un año por razones de índole institucional por la Corte al diferir los efectos de la tal declaración, es nuevamente sostenido, ahora, por una ley del Congreso.

Como es fácil advertir, las oportunidades que se les brinda a los poderes políticos, no son necesariamente aprovechadas. Sino que, puede (y suele) suceder que la omisión en el dictado de la normativa correspondiente para llenar los espacios que la Corte va indicando, contribuye de manera importante a agravar la situaciones irregulares y de tensión constitucional.

5. Conclusiones

Siempre que hablamos de derecho, tenemos que pensar en que está implícita, latente, la cuestión de la violencia, del ejercicio de la violencia por parte del Estado¹⁰⁶, como titular de su monopolio en su manifestación legítima. Y si bien esto es propio del derecho, en el tema que me convoca, se vuelve más visible. Ello simplemente porque, por las causas que fueren, la parte perdedora en un pleito se ha negado a cumplimentar cuanto fuera decidido por el juez, es decir, resiste una sentencia judicial. Mas para que el derecho se realice, es menester que lo declarado por el magistrado se vea plasmado en la realidad, y para ello, debe apelar al ejercicio de la fuerza. La mayoría de las veces en las cosas, en determinadas ocasiones, en las personas¹⁰⁷.

Sin embargo, esta es una consecuencia por la que nosotros, como ciudadanos optamos. Los contratos se hacen para cumplir. Y el incumplimiento, debe ser castigado.

¹⁰⁶ Cárcova, Carlos María. Derecho Política y Magistratura. Biblos. Buenos Aires. 1.996. Págs. 87/90.

¹⁰⁷ Los procesos de desalojo de inmuebles son muestra de ello.



Es posible advertir en este relato, que los tres aspectos desarrollados tienen un común denominador, la ineficacia. Las sentencias se dictan, pero no necesariamente se cumplen. Lo cual implica que quien incoa una pretensión, no sabe a ciencia cierta si podrá ver satisfecha su pretensión. No sólo debido a las contingencias de la causa, sino a la efectividad de la resolución judicial. El ciudadano particular recurre al juez en busca de justicia, no le alcanza en modo alguno con que el juez se dedique a hacer jurisprudencia.¹⁰⁸

En el caso de la ejecución de las sentencias civiles, su improductividad, así como su desarrollo lento, que lleva a que incluso una parte del procedimiento tramite mediante un juicio ordinario (v.gr. liquidación de sociedades comerciales, o de la sociedad conyugal en casos complejos), sumado a la constante ordinarización del proceso ejecutivo, llevaron a que el legislador piense en nuevas formas de ejecución, donde las posibilidades de defensa del ejecutado son más limitadas, y donde el papel de los jueces es reducido o directamente (e inconstitucionalmente) obviado (v.gr. ejecución fiscal, ejecución hipotecaria extrajudicial).¹⁰⁹ Es decir, so pretexto de proteger a la parte (aparentemente) más débil de la relación jurídica, el ejecutado, admitiendo la dilatación de los procesos, se termina incentivando la sanción de regímenes mucho más gravosos para el deudor.

Al mismo tiempo, debo reconocer que la idea de incorporar parámetros de justicia distributiva en el marco de relaciones de justicia conmutativa (inter partes) con escasos parámetros (“función social de la propiedad”) no deja de ser una cuestión difícil de digerir. La aceleración y mayor eficacia no debe significar la desprotección de la parte más débil de la ecuación (que, insisto, no siempre es el ejecutado), sino asignarle tal rol a quien efectivamente la cabe en cuanto punta de la pirámide de las relaciones de justicia distributiva, al Estado. Para ponerlo en términos gráficos, la celeridad en los procesos de desalojo no significa sin más la protección del derecho de propiedad del dueño de la vivienda, sino el incumplimiento del Estado de brindar a cada ciudadano su propia vivienda digna.

¹⁰⁸ Cfr. Hutchinson, Tomás. “Las sentencias en los juicios administrativos: efectos y ejecución”. Revista de Derecho Público. Proceso Administrativo-III. 2004-1. Rubinzal-Culzoni editores. Santa Fe. 2.004. Pág. 140.

¹⁰⁹ Kaminker, Mario E. “Nuevas modalidades de ejecución”. Revista de Derecho Procesal. Procesos de Ejecución – II. 2001-2. Rubinzal-Culzoni editores. Santa Fe. Págs. 109/141.



En lo que respecta a la ejecución de sentencias contra el Estado, la pregunta que debemos hacernos es por qué le resulta tan “barato” al Estado incumplir las sentencias judiciales. Por qué el costo político no es mayor. Por qué son las instituciones (especialmente la Corte Suprema) quienes deban afrontarlo, a precio de desgastarse, de perder legitimidad, de ver desgranarse su imagen ante la sociedad. Tan es así que tales interrogantes me surgen en un segundo momento, cuanto lo que debí preguntarme primero es por qué simplemente no se cumplen por el solo hecho de haber sido dictadas.

Hace algunos años, en “Un país al margen de la ley”,¹¹⁰ Carlos Nino, quizás el más brillante pensador que haya dado nuestro país, identificaba la anomia (que describía como “boba”), es decir, la falta de comportamiento conforme a derecho, tanto de ciudadanos como de gobernantes, como una de las más importantes causales del subdesarrollo de nuestro país. Allí describía, utilizando la teoría de los juegos¹¹¹, distintas formas disvaliosas de interacción social. Con esto, pretendía demostrar (con éxito) que la decisión más racionalmente más atractiva desde el punto de vista individual, no siempre era la más eficiente, tanto desde lo individual como desde lo colectivo.

Los sucesivos gobiernos, han dictado en nuestro país en los últimos años, distintas regímenes para, fundamentalmente, evitar hacer frente a las obligaciones que pesan sobre el Estado. De esta manera, cada gobierno, corre hacia adelante el deber de hacer frente a las deudas. Este desarrollo de las cosas, se asimila al esquema de la aseguración, donde todos estarían dispuestos a cooperar, pero como el otro no empieza, uno no quiere cargar con los costos y que el otro simplemente recoja los frutos del esfuerzo realizado por el primero.

Paralelamente, el Estado crea para sí procedimientos de ejecución contra los particulares, mediante los cuales, éstos, carecen prácticamente de posibilidades de defensa. Tal realidad, configura el esquema conocido como *free rider* o “colado”, es decir, un diseño donde todos aportan menos uno (el más importante), que se beneficia con los aportes de todos los demás.

¹¹⁰ Nino, Carlos Santiago. Un País al margen de la ley. Ariel. 2da. edición. 2.011.

¹¹¹ Especialmente, el capítulo IV. Págs. 131/164.



Pareciera ser que no se advertimos que la consolidación del Estado de Derecho requiere de mayores esfuerzos y más férreas convicciones. Y para ello es necesario, como sostiene Raz, *“una cultura de la legalidad, del respeto del derecho, y una disposición a regirse por ella incluso cuando signifique una pérdida para nosotros”*.¹¹² Las convicciones y la fe en el derecho serán quienes nos permitirán transformar nuestras “derrotas” de hoy, en ganancias colectivas el día de mañana.

Lejos de quedarse en el plano descriptivo y crítico, Nino proponía algunas soluciones para salir del atolladero en el cual nos encontramos inmersos. Entre las propuestas que contenía, en lo que aquí me interesa destacar, se encontraba el proyecto de separar la justicia ordinaria de la constitucional y transformar nuestra Corte Suprema en un Tribunal Constitucional.¹¹³ No he de analizar aquí la bondad o conveniencia de este planteo. Aunque debo destacar que, en los últimos años, y sin necesidad de reforma constitucional alguna, nuestro Cívero Tribunal fue configurando un nuevo perfil, más cercano a los Tribunales Constitucionales europeos que anhelaba Nino.¹¹⁴ Las sentencias exhortativas, como las analizadas, son técnicas novedosas de intervención en el procedimiento de tomas de decisiones colectivas que ha utilizado la Corte. Pero en la medida que no traigan aparejadas consecuencias, la inacción de los poderes exhortados¹¹⁵ o la abierta desobediencia a las consignas formuladas,¹¹⁶ habilitan a pensar que las sentencias de la Corte se reducen al papel, a meras declaraciones, y que los poderes políticos pueden desoírlos sin afrontar mayores consecuencias.

En el caso “Sosa”, la cuestión es aun más grave, por cuanto allí, el propio representante del Estado Provincial reconoció en su momento que, de resultar vencido, las cosas se retrotraerían al momento anterior a la ley impugnada. Más de un década después, el

¹¹² Raz, Joseph. La ética en el ámbito público. Trad. María Luz Melon. Gedisa. Barcelona. 2.001. Pag. 404.

¹¹³ Nino, Carlos Santiago. Un país al margen... Ob. cit. págs. 203/206.

¹¹⁴ Cf. Bazán, Víctor. ¿La Corte Suprema se reinventa, presentándose como un Tribunal Constitucional? Ob. cit.

¹¹⁵ Aun no se ha dictado la normativa requerida en materia de reajustes previsionales.

¹¹⁶ En el caso de los jueces subrogantes, la ley sancionada Nº 26.376 no prevé la participación del Consejo de la Magistratura en la designación de los subrogantes, además que ha extendido prácticamente sine die la vigencia de las designaciones de jueces suplentes de acuerdo al régimen anterior, el cual la Corte expresamente declaró inconstitucional.



Procurador desplazado sigue sin poder asumir el cargo que por derecho le corresponde. Si trazamos un paralelo con nuestros pares de Estados Unidos, vemos que, ante un caso análogo, los poderes políticos federales reaccionaron de manera opuesta. Cuando los gobernadores de Arkansas y Mississippi, Faubus y Barnett respectivamente, se opusieron a la integración racial de los ciudadanos de color, los sucesivos presidentes a cargo del Ejecutivo Nacional, Eisenhower y Kennedy, no dudaron en apelar a las fuerzas de seguridad federales para apoyar las consecuencias prácticas del fallo “Brown vs. Board of Education”.¹¹⁷

En nuestro país, la resistencia de la Provincia de Santa Cruz y de su gobernador en cumplir sucesivas sentencias de la Corte Suprema, obtuvo como respuesta el silencio, tanto del Ejecutivo Nacional como del Congreso de la Nación, donde fracasaron distintos proyectos (con variados alcances) de intervención federal.¹¹⁸

Este grado de incumplimiento, perenne en algunos casos (“Sosa”), por incapacidad en otros (“Viceconte”), nos coloca como país en un lugar fuera del diseñado por la Constitución, nos deja en un estadio que, de a poco, se asemeja al estado de excepción que tan bien describiera Agamben.¹¹⁹

Es probable sí, que el esquema de distribución del poder diseñado por nuestra Constitución Nacional deba ser revisado¹²⁰. Hasta que eso ocurra, quienes debemos cambiar somos nosotros. De manera tal que los incentivos estén colocados en el cumplimiento de las normas en un primer momento, y de las decisiones judiciales en una segunda instancia. Es decir que nosotros como ciudadanos, veamos en el respeto a la palabra empeñada, no solo una pauta moral de conducta individual, sino también una regla de ética pública y de construcción de conciencia colectiva, donde todos, a la larga, saldremos beneficiados.

¹¹⁷ 47 U.S. 483 (1954)

¹¹⁸ Cfr. Hernández, Antonio María. “El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de intervención federal”. LL 2011-B, 351.

¹¹⁹ Agamben, Giorgio. Estado de excepción. 4ta. Edición. Adriana hidalgo editora. Buenos Aires. 2.010.

¹²⁰ Los aportes en tal sentido de Ackerman, resultan de marcado interés. Ackerman, Bruce. La nueva división de poderes. Trad. José Manuel Salazar. Fondo de Cultura Económica. 1era. Edición en español. México. 2.007.