

EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DE LAS SENTENCIAS POR PARTE DEL ESTADO NACIONAL

Por PABLO GALLEGOS FEDRIANI

SUMARIO

1. Concepto de jurisdicción y sus elementos	215
2. Competencia. Órgano judicial competente.....	215
3. Tipos de sentencias	216
4. Sentencias condenatorias	216
5. El Estado nacional, las Provincias, las Municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	217
6. La ejecución de sentencias contra el Estado en la Constitución nacional.....	217
7. Análisis normativo	218
7.1. Ley 675 de 1874.....	218
7.2. Ley 3952 (promulgada el 6-X-1900)	218
7.3. Ley 11.634 (B.O. 28-IX-32)	218
7.4. Ley 23.696 (B.O. 30-VIII-89).....	219
7.5. Ley 23.982 (B.O. 28-I-91).....	219
7.6. Ley 24.447	220
7.7. Ley 24.624.....	221
7.8. Ley 25344 (B.O. 21-XII-00)	223
7.9. Ley 25.561	225
8. Fallo <i>Pietranera</i>	225
9. Emergencia.....	226

EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DE LAS SENTENCIAS POR PARTE DEL ESTADO NACIONAL

Por PABLO GALLEGOS FEDRIANI

1. *Concepto de jurisdicción y sus elementos*

Debemos adelantar que al expresar el vocablo jurisdicción nos estamos refiriendo al poder del Estado de hacer actuar la ley ejercido por los jueces en los casos en que se plantea una acción, y de ello se deduce una pretensión, a la que se hará lugar o no por medio de una decisión. (Sentencia)

Podemos clasificar a los elementos de la jurisdicción de la siguiente forma:

1. *Notio*: Facultad del juez para conocer en el proceso
2. *Vocatio*: Facultad del juez, asociado al principio de defensa en juicio, de convocar a las partes al proceso.
3. *Coertio*: Facultad del juez mediante su *imperium* de hacer cumplir las decisiones tomadas a lo largo del proceso.
4. *Iuditio*: Facultad del juez para decir el derecho a la hora del proceso.
5. *Executio*: Facultad del juez para hacer cumplir su pronunciamiento.

En lo que aquí nos ocupa los elementos predominantes son la *iuditio* y la *executio*.¹

La tutela efectiva de los derechos no sólo se lleva a cabo con el pronunciamiento del juez sino que en los casos en que el vencido no se atenga a lo dictado por aquél, tendrá que llevarse a cabo un proceso ejecutivo de la sentencia.

2. *Competencia. Órgano judicial competente*

La competencia es la aptitud otorgada a los jueces por la ley para conocer en causas determinadas, según sea la materia, el grado, el territorio; por ello se la puede considerar como el límite que la ley le señala para el ejercicio de la jurisdicción.

¹DÍAZ SOLIMINE, OMAR L., *Manual de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, La Ley, 2008, cap. 3, pp. 58-70.

En el ámbito de la Capital Federal, la Justicia Federal Contencioso Administrativa está compuesta por doce juzgados de primera instancia, siendo tribunal de alzada la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, integrada por quince jueces distribuidos en cinco salas de tres miembros cada una. En el interior del país; salvo excepciones, son los jueces federales de competencia múltiple quienes resuelven los conflictos contencioso administrativos siendo sus tribunales de alzada las correspondientes Cámaras Federales del interior. (Salta, Tucumán, Resistencia, Posadas, Corrientes, Paraná, Rosario, Córdoba, Mendoza, San Martín en la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Bahía Blanca, Gral. Roca, Comodoro Rivadavia y Mar del Plata.)

3. *Tipos de sentencias*

Sucintamente, podemos clasificarlas en tres grupos: a) Las declarativas, que son aquellas que por su efecto no pretenden crear, modificar o extinguir una situación jurídica regulada por el derecho de fondo, es una simple declaración de existencia o inexistencia de un derecho; b) las constitutivas que son aquellas por las cuales el juez a través de su pronunciamiento crea una nueva situación jurídica para las partes; c) las condenatorias, por las cuales el juez trasmite un mandato a cumplir y éste puede consistir en un dar, hacer o no hacer una determinada prestación.

4. *Sentencias condenatorias*

Las sentencias condenatorias pueden ser cumplidas voluntariamente; en cuyo caso se extingue el proceso que ha cumplido su cometido mediante la determinación en la sentencia de un dar, hacer o no hacer y el cumplimiento de tal orden.

Puede darse el supuesto inverso; en el cual el condenado resulta contumaz, como dice FENOCHIETTO: “cuando el título se origina en virtud de una sentencia de condena, se lo denomina título ejecutivo, el que es considerado como un acto que otorgar al justiciable la plena existencia de un derecho amparado en la firmeza de una decisión, es decir, en la autoridad de cosa juzgada.”²

Este título ejecutivo es el que faculta conforme al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a iniciar el primero de los procesos de ejecución que se llama *ejecución de sentencia*; el que tratándose de un particular implica la aprobación de la liquidación, la citación para oponer excepciones y, en su caso, el correspondiente embargo, el dictado de la sentencia de trance y remate; y en su caso, la ejecutoriedad de la sentencia. Es decir, embargados los bienes del deudor contumaz se procederá al remate judicial de los mismos y al cobro por la vía forzosa.

De no tener el deudor bienes suficientes para cubrir el monto de lo adeudado, se podrá trabar una inhibición general de bienes en su contra a los fines de cobrar el crédito dinerario.

² FENOCHIETTO, CARLOS E., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado*, t. 2, Buenos Aires, Astrea, 2001, pp. 764-767.

Si la condena se tratase de un hacer o de un no hacer (desalojo o abstención de determinada conducta) podrá el juez mediante la correspondiente intervención del oficial de justicia y en su caso el uso de la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en su sentencia.

5. El Estado nacional, las Provincias, las Municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Lo explicado hasta aquí resulta claro cuando la sentencia que debe ejecutarse lo es respecto de un particular; mas no resulta simple cuando el condenado resulta ser el Estado Nacional, los gobiernos provinciales, las municipalidades o la CABA.

En general, estas sentencias están caracterizadas por alguna norma que las excluye de la ejecución de sentencia normal contra los particulares, haciendo uso del viejo principio del régimen exorbitante de la administración pública y del principio según el cual los intereses generales custodiados superan al interés individual que ejemplifica la sentencia que se pretende ejecutar.

6. La ejecución de sentencias contra el Estado en la Constitución nacional

Dentro del articulado de nuestra Constitución nacional, diversas normas se refieren al tema en análisis.

Así los arts. 16 y 19, sobre la base del principio de la igualdad, establecen que “todos los habitantes son iguales ante la ley” y que “ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley.”

Por su parte, el art. 17 se refiere a la inviolabilidad de la propiedad, estableciendo que ningún habitante puede ser privado de ella salvo a través del dictado de una sentencia fundada en ley previa indemnización.

Cabe aclarar que en el caso de los diferimientos de pago a través de la consolidación de deudas se ha declarado la inconstitucionalidad para los casos de expropiación en la medida en que la indemnización debe ser previa y en dinero.

El art. 18 consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, estableciendo que “nadie puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior” y que “es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos.”

Tal principio de tutela judicial efectiva, conforme los pactos internacionales de derechos humanos que integran la Constitución nacional, implican: a) La libertad de acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirlo, b) obtener una sentencia motivada y fundada en un tiempo razonable, c) la ejecutoriedad de la sentencia; lo que nos lleva al problema del cumplimiento por parte del Estado de las sentencias de condena.

Por su parte el art. 31 consagra la jerarquía superior de la Constitución nacional y, en consecuencia, la de las leyes nacionales y de los tratados internacionales;

artículo que integrado con el 75 inc. 22, crea la constitucionalización de diversos tratados internacionales.

El art. 43 otorga rango constitucional al derecho del amparo, abre a los ciudadanos un acceso a la justicia amplio y consagra una acción procesal expedita.

Por último, el art. 116 establece la competencia de la justicia federal sobre los asuntos en que la Nación sea parte; lo que fue entendido en un primer momento solamente como *parte actora* y no como *parte demandada*, reconociendo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la máxima autoridad en materia judicial.

7. Análisis normativo

Para centrar el análisis de la cuestión que luego desarrollaremos entiendo interesante hacer un somero análisis normativo de la cuestión en el orden nacional.

7.1. Ley 675 de 1874

Mediante esta ley el Congreso nacional estableció que las reclamaciones contra el Estado requerían previa autorización legislativa en la medida en que se había entendido hasta ese momento; a pesar del claro texto constitucional, que si bien el Estado podía ser actor no podía ser demandado.

En síntesis, sólo se lo podía demandar para el caso en que se requiriese previamente ante el Congreso nacional el dictado de la ley que autorizase la demanda judicial.

7.2. Ley 3952 (promulgada el 6-X-1900)

Conforme el art. 1º de la ley 3952 (luego reformada por la 11.634), se suprime la venia legislativa para reclamar judicialmente al Estado, reconociéndoles jurisdicción a los tribunales federales y a los jueces letrados de los territorios nacionales.

En cuanto a lo que nos ocupa, estableció que las sentencias condenatorias contra el Estado tendrían solo carácter declarativo.

Así el art. 7º expresa: “Las decisiones que se pronuncien en estos juicios, cuando sean condenatorias contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se presenta.”³

7.3. Ley 11.634 (B.O. 28-IX-32)

Esta ley modifica el art. 1º de la ley 3952, que queda redactado de la siguiente manera: “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

³ DANIELIAN MIGUEL, *Recursos judiciales y procedimientos administrativos*, t. 1, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2000, pp. 89-95.

haber producido la reclamación del derecho controvertido ante el poder ejecutivo y su delegación por parte de éste.”

Mediante esta reforma se aclara que el Estado nacional puede ser demandado tanto por sus relaciones de derecho privado como por sus relaciones regidas por el derecho público; propias del contencioso administrativo, sin perjuicio de lo cual exige agotar la instancia administrativa previa, hablándose aquí de reclamación sin que se especifique técnicamente si se trata de una vía recursiva o de una vía reclamativa como consagrará oportunamente la ley 19.549.

7.4. *Ley 23.696 (B.O. 30-VIII-89)*

Esta ley, entre otros aspectos, declara la emergencia económica, la emergencia administrativa, se refiere a las privatizaciones, a los contratos y a los empleos, y determina textualmente en su art. 50 lo siguiente: “Suspéndese la ejecución de las sentencias y laudos arbitrales que condenen el pago de una suma de dinero dictadas contra el Estado Nacional y los demás entes descriptos en el art. 1º de la presente ley por el plazo de dos (2) años a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.”

Esta ley implicó desde el punto de vista práctico, no sólo que las sentencias seguían teniendo carácter declarativo; en la medida que no derogaba la 3952, sino que además suspendía todos los juicios, ya sea en su tramitación como en su ejecución por el término de dos años.

Ello implicaba en la práctica que ya respecto del Estado no solo no se podía ejecutar la sentencia sino que ni siquiera podía tramitarse un juicio en su contra.

7.5. *Ley 23.982 (B.O. 28-I-91)*

La ley 23.982; cuando ya se habían cumplido los dos años de la suspensión de los juicios contra el Estado “consolidó el pasivo del Estado,” por lo cual las obligaciones del Estado de pagar sumas de dinero quedaban consolidadas hasta el 1-IV-91, siempre y cuando tuviesen reconocimiento firme en sede administrativa o judicial.

Esta consolidación implicó que las deudas que tenía el Estado a esa fecha permitían al acreedor optar por un llamado *bono de consolidación* a 16 años de plazo, el que podía ser expresado en dólares estadounidenses o en pesos y llevaba un interés a medida que se iban cancelando las cuotas de ese bono.

La otra opción que se daba al acreedor era la de pago en pesos, sin bono, siempre que su crédito fuese reconocido por el Congreso Nacional.

En la práctica, esto llevó a que la mayoría de los acreedores eligiesen los bonos, ya sea en dólares o en pesos, y que según el estado de necesidad que tuviesen, los vendiesen en el mercado al valor del mercado en el momento de la venta; el que obviamente fue muy bajo al principio del libramiento de los bonos y luego fue subiendo o fluctuando con el paso del tiempo.

En la práctica la opción de cobrar en pesos según tuviese fondos el Congreso de la Nación y reconociese las deudas, no tuvo efecto práctico y terminó en general pagándose a todos los acreedores con bonos.

La ley 23.982 creó en la práctica una fecha de corte, entendiendo que todas las deudas anteriores al 1-IV-91 quedaban consolidadas, debiendo regular consecuentemente las deudas posteriores a tal fecha.

Para tal supuesto, el art. 22 expresó: "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 del 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."⁴

En síntesis, sin derogar la ley 3952, la 23.982 determinó un sistema que se entendía ordenado para el cobro de las deudas del Estado, entendiendo que el Poder Ejecutivo debía incluir aquellas que hubiesen sido reconocidas hasta determinada fecha y el Congreso estaba obligado a tratarlas, debiendo pagarse conforme al presupuesto del año siguiente. Si el Congreso no las reconocía a partir de la clausura del período de sesiones ordinario, se encontraba el acreedor legitimado para solicitar la ejecución judicial.

Resulta claro que la ley no preveía ningún sistema conminatorio para que el Poder Ejecutivo incluyese el crédito dentro de los plazos establecidos; con lo cual una simple tardanza voluntaria o no del Poder Ejecutivo implicaba que el crédito no podía cobrarse ni ese año ni el siguiente, debiendo esperarse a que fuera introducido en la ley de presupuesto.

Tampoco aclara la ley, cuando dice que el acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito, a qué tipo de ejecución se refiere, en la medida en que sigue vigente el carácter declarativo de las sentencias contra el Estado nacional de la ley 3952.

7.6. Ley 24.447

Como si lo dicho hasta ahora no fuera suficiente, la ley 24.447 estableció en sus arts. 25, 26 y 27 sendas disposiciones que tuvieron por finalidad establecer una fecha límite para la iniciación de los procedimientos administrativos y acciones judiciales en las cuales los particulares pretendiesen el pago de una suma de dinero por obligaciones de causa o título anteriores al 1-IV-91 y, además, agilizar los procedimientos administrativos y la efectiva iniciación de los procesos judiciales.

⁴ HUTCHINSON, TOMAS, "El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado," *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año 1, enero/junio de 2004, pp. 329-331.

El objeto de tales disposiciones era determinar cuánto debía el Estado por deudas de causa o título anterior al 1-IV-91, ya que en muchos casos el plazo de prescripción es de 10 años.

Si bien estos fines pueden parecer loables, la ley (de presupuesto) a la cual fueron incorporados estos artículos es siempre apta para las confusiones y el hecho de que los mismos contraríen los principios y normas generales en manera de acto y de procedimiento administrativo, “da la sensación (haciendo el parangón con el derecho concursal), que nos hallamos ante un concurso preventivo en que el Estado no sabe a quién debe, cuánto debe y que además hace todo lo posible para que sus acreedores no se presenten a verificar sus créditos.”⁵

Cabe señalar que ésta fue una nueva norma dictada por el Estado que pudo afectar los derechos de sus acreedores mediante la modificación de los plazos de caducidad y prescripción, alterando mediante artículos introducidos en una ley de presupuesto normas propias del Código Civil (en cuanto a la prescripción) o de la ley nacional de procedimientos administrativos (en cuanto a la caducidad); lo que obviamente atenta contra la seguridad jurídica y el Estado de Derecho.

7.7. *Ley 24.624*

Mediante los arts. 19, 20 y 21 de la Ley de Presupuesto 24.624 se vuelve a regular la cuestión, reiterando principios ya expuestos en leyes anteriores o legislando respecto de nuevas cuestiones que aparecieron con posterioridad a la ley de consolidación de deudas.

En efecto, por el art. 19 se dispone que: “Los fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del sector público, ya sea que se trate de dinero en efectivo, depósitos en cuentas bancarias, títulos, valores emitidos, obligaciones de terceros en cartera y en general cualquier otro medio de pago que sea utilizado para atender las erogaciones previstas en el presupuesto general de la Nación, son inembargables y no se admitirá la toma de razón alguna que afecte en cualquier sentido su libre disponibilidad por parte del o de los titulares de los fondos y valores respectivos [...] En aquellas causas judiciales donde el tribunal, al momento de la entrada en vigencia de la presente, hubiera ordenado la traba de medidas comprendidas en las disposiciones precedentes, y los recursos afectados hubieren sido transferidos a cuentas judiciales, los representantes del Estado Nacional que actúen en la causa respectiva, solicitarán la restitución de dichas transferencias a las cuentas y registros de origen, salvo que se trate de ejecuciones válidas firmes y consentidas con anterioridad a la fecha de la presente ley.”

El art. 20 determina que: “Los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Nacional o a alguno de los entes y organismos enumerados en el artículo

⁵ HALPERIN, DAVID A., *Reclamos de créditos contra el Estado, Caducidad de derechos*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 2.

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 administración nacional, sin perjuicio del mantenimiento del régimen establecido en la ley N° 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.”

Por último, el art. 21 regula que: “Las sentencias judiciales no alcanzadas por la ley 23.982, en razón de la fecha de la causa o título de la obligación o por cualquier otra circunstancia, que se dicten contra las Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Empresas del Estado y todo otro ente u organización empresarial o societaria donde el Estado Nacional o sus entes de cualquier naturaleza tengan participación total o parcial, en ningún caso podrán ejecutarse contra el Tesoro Nacional, ya que la responsabilidad del Estado se limita a su aporte o participación en el capital de dichas organizaciones empresariales.”

Sobre el punto agrega BIANCHI: “[s]i bien paradójicamente hemos logrado un alto grado de avance en el nivel teórico en torno a lo que debe ser un Estado responsable, a tal punto que cualquiera de las sentencias de los tribunales inferiores o de la Corte Suprema, o de las muchas y valiosas construcciones doctrinarias existentes podrían ser exhibidas en cualquier foro jurídico internacional, donde podríamos hacer gala de un Estado más responsable aún que el de los ingleses o norteamericanos, esa genuina satisfacción cívica se vería rápidamente desvanecida con sólo leer el artículo 20 de la ley 24.624 actualmente vigente [...] La claridad del texto [...] me releva de tener que explicarlo, pero aún así creo que vale la pena destacar los ejes sobre los que está montado: a) el pago no se realiza en forma inmediata, sino que puede ser satisfecho dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en el presupuesto del año en que se dicta la sentencia; b) si el presupuesto correspondiente al ejercicio en que la condena debe ser atendida careciera de crédito presupuestario suficiente, el poder ejecutivo efectuará las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente; esto ocurrirá siempre y cuando la Secretaría de Hacienda haya tomado conocimiento

fehaciente antes del 31 de agosto del año correspondiente al envío del proyecto. Como puede advertirse, la ley no prevé una solución para el caso de que el Poder Ejecutivo no haga las provisiones necesarias para incluir el monto de la condena en el ejercicio que corresponde o en el siguiente. ¿Podría en este caso el acreedor iniciar una ejecución? [...] De modo, pues, que hemos regresado a la inejecutabilidad del Estado. Luego de una trabajosa lucha en contra de las inmunidades del poder...estamos en un estadio anterior al del dictado en 1900, de la ley 3952, de demandas contra la Nación. O quizás, pero antes no se podía demandar al Estado, de modo tal que nadie –salvo que obtuviera la venia legislativa- estaba dispuesta a hacerlo. Por otro lado, la actividad estatal era ínfima comparada con la de hoy; en consecuencia, las posibilidades de que el Estado causara daños eran también reducidas. Actualmente, en cambio, el sistema es perverso. Se induce a creer que el Estado es responsable y las puertas de los tribunales están abiertas de par en par para demandarlo. Todo litigante, además, cruza el umbral de la justicia munido de un arsenal de doctrinas y jurisprudencias -nacional y extranjeras- que serán bien acogidas seguramente en el fallo final. Pero quizás lo que no se haya advertido hasta ese momento es que ese fallo sólo lo habrá habilitado a pedir que la Secretaría de Hacienda –si quiere- ingrese al proyecto de ley de presupuesto la partida necesaria para afrontar el pago que ordenara la sentencia de condena. Quiere decir, en pocas palabras, que todos los esfuerzos realizados en casos como [...] «Pietranera», que tan sólo setenta y cuatro años después de sancionada la ley 3952 permitió encontrar un cauce efectivo para reglamentar el principio de inejecutabilidad del Estado establecido en el artículo 7° de aquélla, hoy se han frustrado.”⁶

7.8. *Ley 25344 (B.O. 21-XII-00)*

Aquí, nuevamente, y ante el fracaso rotundo de lo que la ley 23.696 de emergencia y la ley 23.982 de consolidación de pasivos del Estado preveían, se dicta una nueva ley, que vuelve a reiterar la consolidación de todas las deudas; ahora desde el 1-IV-91 y hasta el 1-I-00, con igual plazo de vencimiento y con la misma opción para los títulos otorgados.

Esta ley, a diferencia del plazo anterior, no suspende los juicios contra el Estado ni la ejecución de los mismos pero transforma todas las deudas dinerarias posteriores al 1-IV-91 en deudas consolidadas, dejando liberado el proceso de la ley 23.982 al que hicimos referencia más arriba para las deudas posteriores al 1-I-00.

“A pesar de que la ley de consolidación, ex profeso, no contiene ninguna norma por la cual el juez de la causa pueda controlar el procedimiento de entrega de los bonos, el juez debe acceder a la solicitud de tutela para que, en caso de demora, pueda imponer las medidas coercitivas correspondientes en el caso que

⁶ BIANCHI, ALBERTO, *Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa*, Buenos Aires, Abaco 1999, pp. 17-20.

se demore o se niegue la autoridad administrativa a efectuar la entrega de los títulos públicos por el monto condenado en la sentencia. Es por ello que, en el caso del procedimiento descrito [...] es conveniente que dichos elementos sean acompañados por un oficio judicial librado a solicitud de parte para que sea el juez quien efectúe la solicitud correspondiente y no ya únicamente el particular y que se depositen en autos los referidos títulos dentro del plazo razonable que se disponga judicialmente. Las dilaciones que se provoquen en el trámite pueden ser conjuradas a través del pedido de remisión de informes por parte del juez de la causa. En caso de dilaciones injustificadas y sin perjuicio de las medidas establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, pueden solicitarse astreintes o sanciones conminatorias previstas en el artículo 666 bis del Código Civil en beneficio de la parte y en último caso nos encontraremos ante la figura prevista en el artículo 264 del Código Penal [...] Por lo expuesto, nos encontramos en la convicción de que la solicitud de entrega de los títulos públicos no puede constituirse en un nuevo proceso judicial, pues es sólo una consecuencia del dictado de la sentencia y está para que sea cumplida a pesar de la existencia de una ley que la condiciona y le dispone el procedimiento de cumplimiento; el juez de la causa tiene el suficiente *imperium* para tomar las medidas ordenatorias del proceso y todas aquellas otras a su alcance para que su decisión sea cumplida.”⁷

“Confirmando que el tiempo es circular y que lo que sucedió alguna vez volverá a suceder inexorablemente, diez años después de las leyes de Reforma Administrativa (23.696), de Emergencia Económica nro. 23.697 y de Consolidación de Pasivos del Estado nro. 23.982, reaparece” una nueva ley de emergencia económica.

“Pareciera que ser acreedor del Estado argentino constituye un pecado que jamás termina de ser purgado. En efecto, lo primero que sucede es que el Estado argentino no honra sus compromisos y sistemáticamente elude el cumplimiento de sus obligaciones con excusas de dudosa legitimidad o simplemente no paga. Agotada la vía administrativa, que siempre lleva bastante tiempo, se inicia un pleito en el que el Estado se bate en todas las instancias, promoviendo todo tipo de incidencias y excepciones, gozando, además, de notorios privilegios procesales destinados a disuadir a quienes se aventuren en un juicio contra él. Cuando el juicio ha sido ganado, después de largos años, el Estado, desde hace una década, ha tomado la costumbre de pagar con bonos de valor presente casi ridículo. Y aquí no terminan las penurias, porque cobrar esos bonos de bajísimo valor, constituye otra nueva aventura administrativa que a veces también demanda años. Este verdadero castigo a quienes son acreedores del Estado argentino produce las más variadas consecuencias, todas negativas y todas contrarias al desarrollo del bienestar de la sociedad y la seguridad jurídica.”⁸

⁷ ABERASTURY, PEDRO, *Consolidación de las deudas del Estado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, pp. 64-65.

⁸ CRIVELLI, JULIO C./VEGA, SUSANA E., “Estado Argentino: la emergencia permanente. Comentarios críticos al proyecto de ley N° 902/99 de emergencia económica,” *RAP*, 264: 19.

GONZÁLEZ PÉREZ ha llegado a decir que las sentencias condenatorias de la administración “se ejecutan si quieren, cuando quieren o como quieren los políticos de turno. Esta afirmación puede aplicarse a todos los países, con independencia del sistema político que en ellos rija.”⁹

7.9. Ley 25.561

Por la ley 25.561, sancionada el 6/I/02 y promulgada en la misma fecha, se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegándose en el Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en dicha ley hasta el 31/XII/04.

Tal ley y la emergencia correspondiente fueron prorrogadas por la ley 25.572 (B.O. 17-XII-04), ley 26.077 (B.O. 10-I-06), ley 26.204 (B.O. 20-XII-06), ley 26.339 (B.O. 4-I-08), ley 26.456 (B.O. 16-XII-08), ley 26.563 (B.O. 22-XII-09), donde se prorroga su vigencia hasta el 31-XII-11.

De lo hasta aquí expuesto surge con claridad que el régimen de excepción para el pago de las deudas del Estado calificado a través de la llamada Ley de Consolidación de Deudas N° 23.928 sigue vigente desde el 1-IV-91 hasta el 31-XII-11.

8. Fallo Pietranera

Frente a la incuria por parte del Estado en cumplir no solo las sentencias de contenido dinerario sino las sentencias de hacer, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa *Pietranera, Josefa y otros c/ Gobierno Nacional*¹⁰ del 7-IX-96, sienta un principio general que se aplicó en forma pacífica en el fuero contencioso administrativo hasta la irrupción de las leyes ya citadas de emergencia económica y de consolidación.

Se trataba del caso del desalojo por parte del Gobierno nacional de un inmueble de propiedad de los demandantes, cuya sentencia no era cumplida por el Estado nacional invocando razones de interés público y específicamente el art. 7° de la ley 3952.

Allí la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresa que el propósito del art. 7° no es otro que evitar que la administración pública pueda verse en situación de no cumplir un mandato judicial perentorio, pero de ningún modo significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales. Ello importaría colocarlo fuera del orden jurídico.

Como los actores perseguían recobrar la posesión de su propiedad y poder ejercer el *ius iutendi, fruendi* y *abutendi*, la sentencia meramente declarativa violaría expresamente su garantía constitucional de propiedad.

⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, “El proceso administrativo y la Constitución,” *REDA*, n° 14, julio/septiembre de 1977, p. 365 y ss.

¹⁰ CSJN, *Pietranera, Josefa y otros c/ Gobierno Nacional*, 1996, *Fallos*, 265: 291.

Es por ello que la Corte confirma la sentencia apelada y otorga un plazo razonable al Estado para que entregue el inmueble y advierte que en caso de silencio el plazo de desalojo se fijará judicialmente.¹¹

De esta forma, la Corte sentó un precedente que fue utilizado por todos los tribunales inferiores, suavizando el art. 7° de la ley 3952.

Es decir, sin apartarse del principio declaratorio de las sentencias de condena contra el Estado, se entendía que el Estado; como garante del orden jurídico (ya en el Preámbulo de nuestra Constitución nacional se promete *afianzar la justicia*) no puede incumplir las mandas judiciales, quedando fuera del orden jurídico.

Es así que sobre la base de este fallo se creó un sistema pretoriano que respetando la ley 3952, el bien común que persigue el Estado, los derechos de los particulares y el respeto que se le debe a toda orden judicial, previó frente a una sentencia firme requerirle al Estado dentro de qué plazo prudencial iba a cumplirla, fijando un término para la contestación de tal requerimiento; bajo apercibimiento de que si el Estado no contestase lo requerido, el plazo sería fijado por el juez actuante. Si el Estado contestaba dentro de qué plazo prudencial iba a cumplir, el juez se atenía a los términos de su respuesta, y vencido tal término quedaba liberado para ejecutar la sentencia.

Si el Estado dentro del plazo fijado no contestaba en qué termino iba a cumplir, el juez tomando en consideración las circunstancias del caso fijaba un plazo para el cumplimiento, al vencimiento del cual si el Estado no cumplía voluntariamente podía comenzar con la ejecución de sentencia.

Resulta claro que este procedimiento se utilizó sin dificultades hasta la ley 23.696 y con posterioridad hasta la ley 23982, que suspendieron los juicios contra el Estado y luego consolidaron las deudas a través de la emergencia económica.

9. Emergencia

No es materia de este análisis la llamada emergencia económica pero no puede dejar de citarse el problema que implica un Estado republicano y democrático que se autotitula *de Derecho*, que mantiene desde hace 20 años una situación de emergencia económica, lo que implica en la práctica el pago de sus condenas judiciales a través de métodos que significan por principio un desmedro en los derechos del acreedor y en el sistema republicano de gobierno.

Con respecto a los derechos del acreedor, cabe precisar que han desaparecido ya las opciones de pago en dólares y la realidad ha demostrado que las opciones de pago en efectivo carecen de resultados positivos; por lo que sólo le queda aceptar el pago en bonos de consolidación de la deuda.

Ello implica que la deuda originaria que debe ser cancelada en moneda de curso legal mediante una novación dispuesta por el Estado se transforme en la

¹¹ ABERASTURY, PEDRO, "El presupuesto público en la ejecución de sentencias contra el Estado," *RDA*, 2003-515, pp. 11/13.

percepción de bonos a largo plazo con un pago de intereses que no compensa tal retraso y que implica; en definitiva, el no recibir aquello que se debe, sino algo en sustitución, justificado por la emergencia.

El segundo aspecto que no puede dejarse de resaltar es que la sentencia y su condena respectiva quedan sujetas a través de diversas normas de jerarquía inferior (decretos, resoluciones ministeriales o de organismos descentralizados) al control por parte del Poder Ejecutivo de la decisión firme de una sentencia judicial, sea esta de un Juez de Primera Instancia, de una Cámara de Apelaciones o de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este vicio procedimental no hace sino subvertir el orden constitucional y la división de poderes del sistema republicano de gobierno, en la medida en que es el propio Poder Ejecutivo quien controla al Poder Judicial y decide en definitiva qué es lo que paga y cuándo lo paga.

A esto cabe agregar que el trámite del reconocimiento de la deuda y el pago a través de los bonos que se depositan en la caja de valores no es ni rápido ni eficiente; con lo cual el acreedor del Estado con sentencia firme y pasada en autoridad de cosa juzgada debe no sólo admitir el pago en una especie diferente al de la moneda corriente y la disminución correspondiente de su crédito sino que además debe iniciar un largo y farragoso trámite por ante las oficinas de la deuda pública, que le exigen prácticamente de nuevo toda la documentación propia de la demanda y su sentencia correspondiente; reservándose el Estado para sí la posibilidad de revisar la orden judicial.

En este orden de ideas, el cobro al Estado de sus acreencias reconocidas por sentencia judicial se transforma prácticamente en un nuevo proceso que ya no tiene —por principio— el control judicial, desde que no está previsto ningún tipo de sanción específica para aquel funcionario que se encargue de la deuda pública y no cumpla las órdenes judiciales.

Resulta evidente que la emergencia de la que se habla no es tal. Es característica de toda emergencia un tiempo breve como para salvar las dificultades momentáneas; como ejemplo puede tomarse la designación que se hacía en la Roma antigua de un dictador que no podía durar en su cargo más de seis meses o que finalizaba su período cuando el peligro público había desaparecido.

Cuando llevamos 20 años de emergencia no podemos ni siquiera en el lenguaje común admitir que nuestra situación es una situación de emergencia, sino que es nuestra forma común de vivir; de allí que si tal es nuestra forma republicana y democrática tenemos dos opciones; o bien admitimos que el Estado seguirá pagando cómo, cuándo y dónde quiera y que las sentencias del Poder Judicial serán meras declaraciones de derechos (en la medida en que esto es lo normal que sucede desde hace más de 20 años); o bien debemos admitir que ésta no puede ser nunca una situación permanente, que de ella se debe salir y que el Estado como creador del derecho y responsable del cumplimiento del mismo no puede seguir creando para sí un derecho excepcional que lo aparta del resto de

las personas jurídicas y de existencia visible y lo transforma en un ente que al vivir siempre en emergencia responde con soluciones que no son las propias de un Estado de Derecho.¹²

¹²GALLEGOS FEDRIANI, PABLO O., "Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional," en CASSAGNE, JUAN C. (dir.), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, v. 2, Buenos Aires, La Ley, 2007; "Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional," *Revista de Derecho Procesal*, v. 2001-1, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, pp. 183-213; "Ejecución judicial de las sentencias de contenido dinerario contra el Estado de acuerdo a la nueva legislación y conforme la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación," *ED*, 189: 668; "Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional," *JA*, 2009-1, 59; "Ejecución judicial de las sentencias dictadas contra el Estado Nacional," *RAP*, 274: 9.