# TESIS DE DOCTORADO EN DERECHO

# *"EXAMEN JURÍDICO, PRESUPUESTARIO Y POLÍTICO DE LOS REGÍMENES DE EMERGENCIA ECONÓMICA CHAQUEÑA ENTRE 2015 Y 2025. ¿NECESIDAD O DECISIÓN?"*

**TESISTA: CRISTIAN HUGO CAMINOS**

**DIRECTOR: JORGE GUSTAVO DAHLGREN**

***RESISTENCIA, DICIEMBRE DE 2025***

## ÍNDICE GENERAL

**INTRODUCCIÓN**..... 5
**CAPÍTULO I. NOCIONES PRELIMINARES**..... 15
1.- Reparto de competencias en la Provincia del Chaco, respecto de la gestión de la deuda local. ..... 15
2.- Leyes de emergencia ..... 21
2.a Mínimos antecedentes argentinos. ..... 21
2.b El Derecho de Emergencia como manifestación del estado de necesidad. ..... 25
2.c El Derecho de Emergencia como normativa excepcional. Relativización del requisito ..... 30
2.d Herramientas que vehiculizan las situaciones de emergencia ..... 35
2.e La emergencia económica en la jurisprudencia de la Corte. ..... 36
3.- Leyes de consolidación de deudas ..... 47
3.a Precisiones sobre las características de las Leyes de consolidación ..... 47
3.b- Alcance temporal de las acreencias sometidas a consolidación ..... 47
3.c- Alcance material de las acreencias sometidas a consolidación ..... 48
3.d- Alcance personal de las acreencias sometidas a consolidación..... 49
3.e- Carácter de orden público de los regímenes de consolidación ..... 49
4- Las leyes de emergencia y de consolidación de deudas, frente a las acreencias salariales ..... 50
**CAPÍTULO II: CONSOLIDACIÓN DE EMERGENCIA DE LAS ACREENCIAS DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA PROVINCIA DEL CHACO: LA LEY 2425-F Y SUS NORMAS REGLAMENTARIAS**..... 52
1. El contenido normativo de la Ley N° 2425-F. ..... 52
1.a Los argumentos brindados al momento de sancionarse esta Ley..... 54
1.b Los argumentos brindados en las sucesivas prórrogas de esta Ley. ..... 59
1.b.1 La Ley N° 2471-F ..... 60
1.b.2 La Ley N° 2558-F ..... 61
1.b.3 La Ley N° 2629-A..... 62
1.b.4 La Ley N° 2766-A..... 64
1.b.5 La Ley N° 2841-A..... 68
1.b.6 La Ley 2963-A..... 70
1.b.7 La Ley 3110-A..... 70
1.b.8 La Ley N° 3166-F ..... 72
1.b.9 La Ley N° 3522-F. ..... 72
1.b.11 …ratificado por Ley N° 4059-F..... 74
1.b.13 El Decreto N° 203/25… ..... 75
1.b.13… ratificado por Ley N° 4166-A ..... 76
1.b.13 Examen crítico del conjunto de prórrogas dispuestas. ..... 77

2. Las reglamentaciones de la Ley N° 2425-F ..... 80
2.a El Decreto N° 2092/16 ..... 81
2.b La ampliación de esta reglamentación, por medio del Decreto N° 1290/18 ..... 86
3. Acotaciones críticas sobre estos Decretos ..... 87
**CAPÍTULO III. LAS LEYES DE PRESUPUESTO APROBADAS EN LSO AÑOS PREVIOS A LA SANCIÓN DE LA LEY N° 2425-F ¿DABAN CUENTA DEL ANTECEDENTE FÁCTICO DE ESTE RÉGIMEN EMERGENCIAL?** ..... 89
1.- Introducción. ..... 89
La Ley Nº 7348, de presupuesto para el año 2014 ..... 90
La Ley N° 7532, de presupuesto para el año 2015 ..... 95
**CAPÍTULO IV. EL ORIGEN DE LAS ACREENCIAS CONSOLIDADAS MEDIANTE LA LEY 2425-F** ..... 100
1.- La Ley Nº 468-F de porcentualidad salarial ..... 100
2.- Primeros desconocimientos que efectúa el S.T.J. ..... 102
3.- La Resolución N° 858/91 ..... 111
3.- La Ley N° 3755, primer reconocimiento de la antijuridicidad de la Resolución N° 855/91 ..... 112
4.- La Ley N° 6.151. Análisis de su sanción ..... 114
4.a Inquietudes que genera la oportunidad de su sanción ..... 118
5.- La invalidación de la Resolución N° 858/91 en instancia jurisdiccional ..... 122
**CAPÍTULO V. LA VIGENCIA DE LA LEY 2425-F** ..... 125
**CAPÍTULO VI. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 2425-F Y DE SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS 2092/16 Y 1290/18** ..... 131
1.- Mendacidad de las causas eficientes del dictado de este régimen ..... 131
1.a Nunca hubo un verdadero estado de necesidad ..... 131
1.b Nunca se configuró una situación extraordinaria o de acontecimiento súbito ..... 135
1.c El Estado jamás fue colocado en situación de sujeto necesitado ..... 138
1.d El Estado, constitucionalmente, estaba explícitamente impedido de dictar este régimen. ..... 140
1.e Tampoco es un régimen transitorio ..... 141
1.f Sino uno que pretende reducir a la nada las acreencias atrapadas por su normativa 141
1.g Y las acreencias de un grupo muy específico, con agravio del art. 16 C.N. ..... 146
2.- Inconstitucionalidad de los Decretos reglamentarios ..... 147
2.a ¿Reglamentación o legislación? ..... 147
2.b La sumatoria de esperas y quitas ..... 150
3. La Inconstitucionalidad de este sistema emergencial, en la jurisprudencia local ..... 152
**CAPÍTULO VII: PREGUNTA QUE LLEVA A LA CONCLUSIÓN: SI ESTAMOS EN UN ESTADO DE DERECHO ¿POR QUÉ SUBSISTE ESTE RÉGIMEN EMERGENCIAL?** ..... 156
**CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES** ..... 187
**BIBLIOGRAFÍA** ..... 194

## INTRODUCCIÓN

*Serenidad, tú para el muerto,*
*que estoy vivo y pido lucha.*
*Otros habrá que te deseen:*
*ésos no saben lo que buscan.*
*Si se durmieran nuestras almas,*
*si las tuviéramos maduras*
*para mirar inconmovibles,*
*para aceptar sin amargura,*
*para no ver la vida en torno*
*apasionadamente nunca,*
*duros y fríos, como piedra*
*que sopla el viento y no la muda…*
*José HIERRO, "Serenidad"*

En el precedente "Vittar, Eduardo Calim v. Empresa de Ferrocarriles Argentinos s/ Cobro", expedido por la Sala Segunda de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal el 14 de octubre de 1988[1], el voto del Dr. Vocos Conesa sostuvo que

> …en verdad, es irrazonable que una sentencia judicial firme –obtenida tras años de litigar, extremo que naturalmente permite a la Administración hacer las previsiones propias de un adecuado sistema presupuestario[2]- quede sometida, en cuanto a su cumplimiento, al discrecional arbitrio de un funcionario administrativo, el cual puede decidir en qué proyecto de presupuesto (próximo o próximos) se incluirá el crédito y si se pagará en una o varias anualidades

La posible actualidad de un juicio semejante, bien que en el marco de la decisión política[3] de una declaración de emergencia económica y consolidación de pasivos, es lo que busca elucidar este trabajo.

Aunque no desconocemos que la historia de los regímenes de consolidación de deudas es casi tan antigua como el Estado mismo[4] (bien que no es una situación privativa de nuestro

[1] Publicado en JA, 1989-I-449.
[2] No debemos olvidar que el presupuesto, en tanto institución pública, no es solamente una norma (perspectiva jurídica), sino además una herramienta de gobierno y control (perspectiva política) y un instrumento de planificación para el desarrollo (perspectiva económica). Ver DROMI, José Roberto *Presupuesto y Cuenta de Inversión*, Buenos Aires, Astrea, 1988, capítulo II.
[3] BIDART CAMPOS, Germán J. "Las Presiones en la Dinámica del Poder" en ED, 105-797.
[4] La sucesión histórica de los instrumentos con los que el Estado ha pretendido declararse irresponsable pude consultarse en GALLEGOS FEDRIANI, Pablo "El Cumplimiento Forzoso de las Sentencias por parte del Estado Nacional", en DOS SANTOS, Marcelo A. Bruno –Director-; COGLIATI, Natalia -Colaboradora- *Una Mirada desde el Fuero Contencioso Administrativo Federal sobre el Derecho Procesal Administrativo,* Buenos Aires, FDA, 2012 págs. 215 a 228.

país[5]) su inveterada costumbre no puede erigirse en un *bill de indemnidad* u otro modo de colocarse a extramuros de la Constitución. Como lo señaló ABERASTURY, *"…el tema de la ejecución judicial de las sentencias contra el Estado no es un tema estrictamente procesal sino que se encuentra relacionado con la inserción del Estado dentro del orden constitucional y con el grado de respeto que se le quiere brindar a los derechos individuales. En la medida que el Estado desconociere o no se encontrare sujeto a los mandatos judiciales, no podremos afirmar que nos encontramos frente a un Estado de derecho y asistiremos al quiebre del sistema[6]…"*

Si bien lo expuesto nos demuestra que nunca resulta ocioso indagar sobre la juridicidad de estos sistemas, entendemos que el origen y posteriores prórrogas del régimen emergencial que cristalizó la Provincia del Chaco con el dictado de la Ley N° 2425-F, es virtualmente inédito en los anales de las ilegitimidades argentinas.

Dicha norma, dictada en el año 2015, se propone establecer un régimen de consolidación y plan de pago de algunas acreencias salariales –a la sazón, con sentencias confirmadas incluso ante la Corte Suprema- que tuvieron origen en el dictado de la Acordada Nº 858/91 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco.

Como en la actualidad dicho sistema aparenta encontrarse vigente hasta el 31 de diciembre de 2025 y, en virtud de su regulación tanto a nivel legal como reglamentaria, es posible que el sistema de cancelación de tal deuda perdure todavía más años; nos encontramos frente a créditos de naturaleza alimentaria que demorarán (en el caso de las acreencias iniciadas en el año 1991) prácticamente cuarenta años en ser cancelados.

Debido a la relevancia que esto tiene para el conjunto de los trabajadores judiciales

[5] 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 los rija"* Jesús GONZÁLEZ PÉREZ "El Proceso Administrativo y la Constitución", en *Revista Española de Administración Pública,* Madrid, Civitas, Núm 14, julio/septiembre de 1977, págs. 365 y ss.

[6] Pedro ABERATURY (h) *Ejecución de Sentencias contra el Estado,* Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2001, T. II, pág. 1750

(empleados, funcionarios y magistrados), este trabajo problematiza la vigencia y constitucionalidad de tal sistema emergencial, tanto a nivel legal (Ley N° 2425-F y sus prórrogas) como reglamentario (Decretos N° 2092/16 y 1290/18), en principio desde una perspectiva jurídica (esencialmente positivista[7] en el capítulo I) para ir desandando hacia una no por remanida, muy necesaria comprensión de la persistencia de este régimen en clave de ciencia política.

En orden a la estructura de esta Tesis, la abrimos con el desarrollo suscinto de algunas nociones preliminares[8], tales como el carácter alimentario de las deudas salariales, la naturaleza jurídica de los regímenes de consolidación y de emergencia, y el reparto de competencias en la Provincia del Chaco en materia de habilitación normativa para el dictado de tales regímenes[9].

A partir de allí, y movilizados por el deseo de lograr una mayor fuerza explicativa de nuestro problema de investigación, los cinco capítulos siguientes principian por los datos concretos (los antecedentes del la acreencia que finalmente habilitó el dictado de un régimen de emergencia económica –Capítulos II y III-), para así ascender hacia lo abstracto (los requisitos que deben llenar tanto esas Leyes como sus Decretos reglamentarios para ser considerados vigentes y válidos –Capítulo IV a VI-).

Es en este estadio que podremos obtener las primeras conclusiones respecto de la juridicidad de este conjunto de leyes emergenciales. Así

#1) Se mintió abiertamente respecto de la causa eficiente que motivó el dictado de

[7] En este aspecto, seguimos a FERRAJOLI y entendemos por positivismo jurídico *"…una concepción y/o un modelo de Derecho que reconozcan como «derecho» a todo conjunto de normas puestas o producidas por quien está habilitado para producirlas, con independencia de cuáles fueren sus contenidos y, por tanto, su eventual injusticia."* Luigi FERRAJOLI "Constitucionalismo Principialista y Constitucionalismo Garantista" en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, trad. por Nicolás Guzmán, Alicante, Departamento de Filosofía del Derecho Universidad de Alicante, Núm 34, año 2011, págs. 15/53.

[8] A diferencia de una conocida "nota preliminar" que Rodolfo BARRA escribiera (ver Alberto B. BIANCHI, *La Delegación Legislativa*, Buenos Aires, Ábaco, 1990 pág. 18) lo "preliminar" de estas nociones no obedecerá a su, locación en el trabajo, sino a la necesidad de clarificar el alcance y sentido de diversos conceptos que serán trabajados a lo largo de esta Tesis,

[9] Este último apartado lo entendemos de gran importancia, habida cuenta que el grueso de los estudios dedicados a la emergencia económica en Argentina, se centran en el régimen federal.

este régimen. Y ello porque si tomamos en cuenta las declaraciones y discursos que tanto desde los Poderes Ejecutivo y Legislativo se hicieron a lo largo de los años 2013 a 2015; veremos que todos ellos hacían gala de un desahogo financiero de tal envergadura, que es harto difícil de conciliar con los términos en que fue declarada la emergencia por medio de la Ley Nº 2425-F.

#2) Nunca se configuró una situación extraordinaria o de acontecimiento súbito. Es que siete años y medio antes de que se dictase la Ley N° 2425-F, la Legislatura Provincial se encontraba fehacientemente anoticiada de las consecuencias gravosas que había acarreado el dictado de la Resolución N° 858/91, y por ello procedió a la derogación de la bonificación creada por ella, mediante el dictado de la Ley N° 6151.

Ahora bien, el examen de los debates parlamentarios demuestra que el conocimiento de la existencia y entidad de esta acreencia, era de público y notorio para casi todos los poderes del Estado Chaqueño, incluso años antes de que se efectuase la mentada derogación.

En otras palabras, estrictamente no nos encontramos frente a una situación "emergencial", porque tanto ilegitimidad de la Resolución 858/91, como los procesos judiciales y acreencias que irrogaría, eran notorios al menos desde el año 1992.

#3) El Estado jamás fue colocado en situación de sujeto necesitado. Ello, porque si se prorratea el monto atrapado por la Ley N° 2425-F entre los presupuestos dictados por el ejecutivo entre los años 1993 y 2015, el porcentaje se torna harto insignificante.

#3) Existe un impedimento constitucional para la existencia de este régimen. Es que de conformidad al tercer párrafo del art. 76 de la Constitución Provincial *"La ley no podrá disponer quitas, esperas, remisión o pagos que no fueran con moneda de curso legal, de deudas por daños a la vida, la salud o la moral de las personas, indemnizaciones por expropiación y remuneraciones de sus agentes y funcionarios"*.

Como se recordará, el origen de las acreencias atrapadas por este sistema es,

precisamente salarial. Y por imperio de esta manda constitucional, una deuda de estas características no podía ser afectada por quitas o esperas; que sí autorizan e imponen, respectivamente, la Ley N° 2425-F y sus reglamentaciones.

#4) Tampoco se trata de un régimen transitorio. El sistema ha sido prorrogado a lo largo de más de una década, y eso exime de mayor comentario.

#5) Y, además, genera agravio a las garantías de propiedad e igualdad del único grupo de acreedores que fue atrapado por el sistema. Respecto del primer aspecto, porque impone la obligatoriedad de tasas pasivas en años en los cuales la misma no recomponía en absoluto el monto del capital adeudado

En cuanto a lo segundo, debido a que ante una -inexistente- crisis económica, el Poder Ejecutivo remite un proyecto –convertido en Ley por la Cámara de Diputados- en el que la totalidad del peso de esa situación la pague un específico sector de sus acreedores, conformado por los trabajadores del Poder Judicial y Tribunal de Cuentas que iniciaron reclamos salariales con motivo del dictado de la Resolución N° 858/91.

Los Capítulos VII y VIII, a su turno, frente a la verificación de que el régimen pervive aun, a pesar de su sistemática declaración de inconstitucionalidad, intenta señalar sobre la necesidad de estudiar el fenómeno de la emergencia económica que declara la Ley N° 2425-F y sus prórrogas, no como una solución de derecho constitucional, ni de derecho alguno; sino como el resultado de un acto de decisión que solo plasma la voluntad de las autoridades políticas de turno, aun cuando son de signos políticos diferentes (alianzas comandadas por el peronismo entre 2015 y 2023, alianzas encabezadas por el radicalismo desde 2023 hasta la fecha)

Es este derrotero el que nos impone hacer algunas precisiones en torno a la forma de redacción del Capítulo VII.

Aunque estemos convencidos que no podemos aspirar a mayor tributo que el que

Sterne se atribuía a sí mismo en *Tristram Shandy*[10], el trabajo que ahora se pone en consideración es tributario del re-cuerdo[11] de muchas opiniones[12] que ya habían sido vertidas por diversos autores *críticos* tanto en materia jurídica –que como tal no puede existir ni aún agotando la más conspicua facundia estradiana- como filosófico-política. Si lo hemos enmarcado así no ha sido por un mal entendido espíritu *progre-contestatario* (tan caro a las izquierdas leves) o, lo que es aún peor, movidos por cierta necesidad iluminista (tan propio de las derechas *pesadas*); antes bien, reconociendo que no estamos en posesión del *conocimiento*, tratamos de emprender el camino de la *búsqueda del conocimiento*[13], y en tal marco no se puede comenzar itinerario alguno sin probar la suficiencia de nuestros bagajes y pertrechos. Así, antes que respetar en investigación aquél bando que el estado prusiano había publicado luego de la batalla de Jena (*"el primer deber de todo ciudadano es permanecer quieto"*) debemos poner en crisis las categorías con las que vamos a interpretar la realidad que se pretende explicar a partir de los datos que los avances en las ciencias sociales nos brindan. Recordemos que en *La filosofía*, Jaspers nos dijo que *"El conocimiento va avanzando de un horizonte trascendental que permite un sistema de comprensión a otro horizonte trascendental que surge de esa comprensión. Esta continuidad no se rompe nunca,*

[10] Nos referimos a las palabras con que comienza la dedicatoria a Mr. Pitt.

[11] Conforme a su *La memoria, la historia, el* olvido, Ricoeur nos dice que la memoria no es un acto de introspección o retrospección tranquila, es un doloroso re-cordando, una nueva articulación de un pasado des-membrado para dar sentido al trauma del presente. En términos literarios: *"…La luz que entró por la ventana, instante antes de dormirse, le devolvió a un recuerdo, que aún en su vaguedad podría ser una de aquellas fijaciones larvadas para el futuro. No se repitió la visión del río y sus incontables cadáveres. No se repitió. De haberse repetido, hubiese comprendido que la infancia perdida era recuperada en una madrugada más larga que todas las tardes del mundo"* Ver COLLAZOS, Oscar *De putas y virtuosas: una comedia tropical*, Barcelona, Laia, 1983, pág. 6.

[12] Desde luego, la profusión y extensión de las citas que acompañan este breve ensayo harán pensar que el becario se ha dedicado a poco más que colectar ideas ajenas… lo cual no deja de ser tristemente cierto. Allá por 1640 Saavedra Fajardo supo escribir *"He procurado que sea nueva la invención. Y no sé si lo habré conseguido, siendo muchos los ingenios que han pensado en este estudio, y fácil encontrarse los pensamientos, como me ha sucedido, inventando algunas empresas, que después hallé ser ajenas. Y las dejé, no sin daño del intento, porque nuestros antecesores se valieron de los cuerpos y motes más nobles, y huyendo agora dellos, es fuerza dar en otros no tales. También a algunos pensamientos y preceptos políticos, que si no en el tiempo, en la invención fueron hijos propios, les hallé después padres, y los señalé a la margen, respetando los venerables de la antigüedad. Felices los ingenios pasados, que hurtaron a los futuros la gloria de lo que habían de inventar"* [SAAVEDRA FAJARDO, Diego de *Empresas políticas*, Barcelona, Planeta, 1988 págs. 8/9].

[13] Cabe recordar aquí las palabras de Goethe a Eckerman: *"Un hecho de nuestra vida tiene valor no en tanto que es verdadero, sino en tanto que significa algo"*.

*aunque nos fracase completamente un sistema de comprensión en la captación de los entes"*. En esta sucesión de horizontes de trascendencia y sistemas de comprensión *"...jamás podremos, como no sea negando nuestra existencia, orientada de un modo filosófico-científico, comenzar de nuevo, originariamente, ya que no podemos prescindir, sin más, de los modos de comprensión ya logrados, ni proceder despreocupadamente, es decir, sin los prejuicios de lo que ya somos, a trazar proyectos de comprensión que sacaríamos radicalmente por nuestras propias fuerzas de la nada"*.

Por supuesto, hay voces que sostienen lo erróneo de tal itinerario, pues poner en crisis una y otra vez un concepto (o toda una serie de ellos) que ya debiera ser completamente aceptado en el marco de una ciencia es una clara señal de su inmadurez. Por supuesto, cuando se aspira a reducir el conocimiento al dogma, tal aseveración no puede sino ser válida, pero como señalara Heidegger en *Ser y tiempo, "El nivel de una ciencia se determina por su capacidad para experimentar una crisis de sus conceptos fundamentales. En tales crisis inmanentes de las ciencias vacila la relación misma de la investigación positiva con las cosas a que se pregunta. Por todos lados, hoy, en las diferentes disciplinas, se han apoyado tendencias a apoyar la investigación sobre fundamentos nuevos"*. A tal punto es esto así que el *viejo* Zaffaroni, el Zaffaroni preventista-especial, hace 31 años nos decía: *"Puede objetarse que nuestra ciencia padece de crisis demasiado frecuentes, lo que vendría a poner en duda su carácter científico. Esta objeción no es válida, porque precisamente es la capacidad de soportar crisis lo que revela su nivel científico. Cuando una ciencia no sufre estas crisis, es porque ha muerto[14]"*. Ya lo había dicho en su *Tendencias de la investigación en las ciencias sociales* Jean Piaget: ninguna noción fundamental de la ciencia se ha mantenido idéntica a sí misma a lo largo de la historia.

Es por eso que necesitamos enmarcar nuestro trabajo desde una perspectiva que

[14] ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Tratado de derecho penal*, Buenos Aires, Ediar, 1980 T. I., pág. 29.

tratase de zafarse del estrecho, asfixiante, intrínsecamente falso y, guste o no, *asesino* marco de la ciencia jurídica como espíritu autopoiético.

Por supuesto, seríamos bastantes ingenuos si creyésemos que estamos frente a un fenómeno reciente. Desde que Sófocles[15] representase en escena su *Antígona*[16] el mundo

[15] Partimos de *Antígona* para fundamentar un trabajo científico no tanto en tributo a las palabras que Wilde escribiera en 1889 en su *La decadencia de la mentira* (*"La vida, la mísera vida, verosímil y sin interés, reproduce las maravillas del arte"*), o a la altísima consideración en que la tenía Hegel (para quien era una de las obras de arte más excelsas y desde todo punto de vista más perfectas de todos los tiempos) sino porque la noción de drama griego clásico (la única excepción la constituyen algunas obras -melodramas- de Eurípides como *Las troyanas*) implica representar una dinámica de tensiones filosóficas, religiosas y políticas enfrentadas que se resuelven dialécticamente…y no siempre para bien –en *Antígona*, como en *Hamlet*, casi todos terminan muertos-. Ya Foucault señalaba que en la tragedia clásica se escenifica una representación histórico-jurídica del poder y del derecho público [FOUCAULT, Michel *Defender la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001 pág. 164] por la cual la polis reflexiona acerca de sí misma. Siendo como era una invitación a la reflexión y a la crítica, la muy democrática Atenas intentó establecer su control sobre el público, como ya Platón nos informa en *Las leyes* (701 A) al señalar que *"…la masa del público eran mantenidas en orden por medio de la vara de la policía"*. Al lector actual le puede resultar un poco exagerado dar tanto poder a una representación teatral pero, si seguimos nuevamente a Foucault, vemos que *"Muchas obras de Sófocles, como por ejemplo* Antígona *y* Electra, *son una suerte de ritualizaciones teatrales de la historia del derecho. esta dramatización de la historia del derecho griego compendia una de las grandes conquistas de la democracia ateniense: la historia del proceso a través del cual el pueblo se apoderó del derecho de juzgar, de decir la verdad, de oponer la verdad a sus propios señores, de juzgar a quienes lo gobernaban… Este derecho de oponer una verdad sin poder a un poder sin verdad dio lugar a una serie de grandes formas culturales… En primer lugar, la elaboración de lo que podríamos llamar formas racionales de la prueba y la demostración: cómo producir la verdad… Estas formas son la filosofía, los sistemas racionales, los sistemas científicos. En segundo lugar… se desarrolla un arte de persuadir, de convencer a las personas sobre la verdad de lo que se dice, de obtener la victoria para la verdad o, aún más, por la verdad. Nos referimos a la retórica griega. En tercer lugar, está el desarrollo de un nuevo tipo de conocimiento: conocimiento por testimonio, recuerdos o indagación. Es éste un saber que, poco antes de Sófocles, desarrollan historiadores como Herodoto"* [FOUCAULT, Michel 2003 *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 2003 págs. 66/67]. El asombro del lector contemporáneo se explica en que, por una parte, la tragedia de espíritu clásico es fruto de una situación histórico cultural bastante específica como la vivida por la Atenas del siglo de Pericles, el teatro isabelino del siglo XVI –Marlowe, Shakespeare- unas muy pocas piezas de la España del siglo XVII –Lope de Vega-, la corte francesa entre 1630 y 1690, la Alemania de finales del siglo XVIII y principios del XIX –Goethe, Schiller, Kleist- y muy poco más (puede consultarse al respecto el muy interesante libro de George Steiner *La muerte de la tragedia*). Por la otra, hemos perdido virtualmente toda la melodía –el ritmo se deduce de la métrica- de las partes cantadas de las tragedias griegas (las únicas melodías que conservamos pertenecen a siete versos del *Orestes* y algunos de *Ifigenia en Áulide* de Eurípides); por lo que parte de su significancia se nos ha evaporado. Así lo explicaba, con ciertas exageraciones, Nietzsche en *El origen de la tragedia: "La historia del nacimiento de la tragedia griega nos revela ahora, con luminosa precisión, que la obra de arte trágica de los griegos nació realmente del genio de la música, y con ayuda de este pensamiento creemos haber interpretado exactamente, por primera vez, el sentido primitivo y singular del coro. Pero debemos estar de acuerdo en que el alcance del mito trágico, tal como lo hemos establecido, no fue jamás percibido con manifiesta claridad por los poetas, y menos aún por los filósofos de Grecia: el lenguaje de sus héroes es, en algunos aspectos, más superficial que sus actos; el mito no encuentra nunca su objetivación adecuada en el discurso; la sucesión de las escenas y el espectáculo de los cuadros advierten sobre una sabiduría más profunda que la que le es posible al poeta alcanzar por medio de las palabras y de las ideas. Semejante fenómeno puede ser observado también en Shakespeare, cuyo* Hamlet, *por ejemplo, en una acepción análoga, habla más superficialmente que obra; de suerte que no es de las palabras, sino de la contemplación profunda de todo el conjunto, de lo que se deduce esta filosofía de* Hamlet *anteriormente expuesta. En lo que se refiere a la tragedia griega, que solo conocemos, en realidad, bajo la forma de drama hablado, yo he hecho notar que esta falta de armonía entre el mito y la palabra podría extraviarnos fácilmente hasta disminuir en nuestro espíritu el significado y la importancia de la tragedia y atribuirle, por tanto, un alcance más superficial que el*

occidental tiene en su poder la más flagrante denuncia de la oposición entre *ius* –como justicia- y *lex*[17], oposición que, como lo pone de manifiesto el único personaje ciego de toda la tragedia -Tiresias- solamente puede llevar a la muerte[18].

La mera constatación de este dato, que por notorio ya parece ser un axioma de la segunda modernidad, justificaría incluso aquella arenga que Maquiavelo puso en boca de un líder popular en su *Historia de Florencia*[19]. Esperamos que ello nunca suceda, pero el ¿inevitable? avance de los mil rostros del decisionismo de la vida nos recuerda una frase que Perón, en carta del 12 de junio de 1956, le dijera a John William Cooke: *"Los pueblos que no*

---

*que debió tener según el testimonio de los antiguos: pues ¡con qué facilidad uno olvida que la alta idealidad y sublimación del mito, negada al poeta, le era accesible en todo momento en cuanto músico creador!"* [NIETSZCHE, Friedrich *El origen de la tragedia*, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2003, págs. 111-112].

[16] En su *Estética*, Hegel dice que *"El* pathos *de Antígona, la mujer, es el interés de la familia; y el de Creonte, el hombre, es el bienestar de la comunidad… Los dioses que ella venera son los dioses inferiores del Hades… los interiores del sentimiento, del amor, de la sangre, no los dioses diurnos del pueblo libre, conscientes de sí, y de la vida del Estado.* Consideramos que, contra la opinión de Hegel, para Antígona no se trata sencillamente de la defensa de los derechos sagrados de la muerte y de la familia. El nomos que sigue Antígona es, por cierto, la antigua obligación de honrar a os muertos, la cual incumbe a la familia. Mas al presentarse ese nomos como el nomos de la Diké (justicia) se ve que el problema del drama no reside simplemente en la oposición del nomos de la polis y el nomos de la antigua tradición familiar. El sentido del hecho de que Antígona obedezca al nomos de la Diké no radica en que siga un uso antiguo, contradiciendo la idea de la polis. Ella no es depositaria de la ley arcaica de la sangre, ni de la oikos frente a la polis o, en términos más actuales, de lo privado frente a lo público. Al obedecer el uso antiguo, Antígona reconoce el poder que lo funda; pero éste no es la fuerza de la sangre que une por parentesco sino la fuerza de la Dké. Lo que ella defiende contra Creonte no es el uso antiguo y el principio de la tradición familiar, sino el hecho de que la existencia de la polis está limitada por el poder trascendente de Diké como la fuente de la que emana el auténtico derecho.

[17] *"Esta tragedia sobre la realidad dividida y doliente… se alza así como símbolo del funesto resultado generado por el recíproco desconocimiento de* ius *y* lex*, del derecho profundo y estable de los vínculos sociales, personificado en Antígona, y de la artificial y mudable ley pública del Estado, personificada en Creonte: resultado radical de muerte física para Antígona y de muerte espiritual –nosotros diríamos "deslegitimación" total- para Creonte, rechazado por sus conciudadanos y repudiado incluso en su propia casa, de quien al final "nada queda""* ZAGREBELSKI, Gustavo *La ley, el derecho y la constitución* en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) núm. 72 de septiembre-diciembre de 2004, págs. 12 y 13.

[18] *"La ciudad sufre estas cosas a causa de tu decisión. En efecto, nuestros altares públicos y privados, todos ellos, están infectados por el pasto obtenido por aves y perros del desgraciado hijo de Edipo que yace muerto. Y, por ello, los dioses no aceptan ya de nosotros súplicas en los sacrificios, ni fuego consumiendo muslos de víctimas; y los pájaros no hacen resonar ya sus cantos favorables por haber devorado grasa de sangre de un cadáver"* ver *Antígona* en SOFOCLES, *Tragedias*, Madrid, Gredos, 2006, pág. 175, núm. 1015 a 1023

[19] *"…cuando la necesidad urge, la audacia es juzgada prudencia y en las circunstancias graves los hombres de valor nunca se han preocupado del peligro. Las empresas comenzadas con peligro terminan siempre con una recompensa, y no es sino por el peligro que se escapa del peligro. Creo sin embargo que cuando se preparan las cárceles, la tortura y la muerte, es más peligroso permanecer quieto que tratar de ir hasta el fin. En el primer caso está asegurada una conclusión fatal; en el segundo es dudosa. Os he escuchado a menudo denunciar la avaricia de vuestros superiores y la injusticia de vuestros magistrados. Ha llegado la hora, no sólo de que os liberéis de aquellas personas, sino de dominarlas, y que les toque a ellos el turno de temerles más a vosotros que vosotros a ellos. La oportunidad que presenta esta ocasión se escapa, y vano sería tratar de recapturarla una vez que se ha escapado. Veis que vuestros adversarios se preparan; anticipemos sus designios. Aquel de los dos que primero retome las armas será vencedor…"*. MAQUIAVELO, Nicolás *Historia de Florencia*, Madrid, Alfaguara, 1978.

*reaccionan por entusiasmo sólo reaccionan por desesperación*[20]*".* Esta Tesis se escribió con la esperanza de que no se llegue a la desesperación.

[20] COOKE, John W. *Obras completas*, Buenos Aires, Colihue), 2008, T. II, pág. 58.

## CAPÍTULO I. NOCIONES PRELIMINARES

### 1.- Reparto de competencias en la Provincia del Chaco, respecto de la gestión de la deuda local.

Desde su existencia como Provincia[21], el Chaco ha contado con tres textos constitucionales, sancionados respectivamente en los años 1951, 1957 y 1994 –este último es una modificación del anterior-.

El primero de ellos (por el cual el nombre del Chaco era "Presidente Perón[22]"), establecía que era la Cámara de Representantes, en tanto titular del Poder Legislativo[23], la encargada de arreglar el pago de la deuda provincial[24].

A su turno, si bien las Constituciones de 1957 y 1994 no cuentan con un dispositivo análogo al del art. 75 inc. 7° de la C. N. vigente[25], se puede arribar a idéntica conclusión (competencia del Poder Legislativo respecto de la gestión de la deuda local) en base a los siguientes argumentos:

#1) ambos textos establecían que los gastos del Estado Provincial deben ajustarse a las previsiones de la Ley de Presupuesto[26], y es el Poder Legislativo la autoridad encargada de dictar tales instrumentos[27].

---

[21] Por art. 1° de la Ley N° 14.037 –sancionada el 20 de julio de 1951- *"Declárense provincias, de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 13 y 68, inciso 14 de la Constitución Nacional, a los territorios nacionales del Chaco y La Pampa"*

[22] Conforme el art. 1° del texto *"La Provincia Presidente Perón, con los límites que por derecho le corresponden, es parte integrante de la Nación Argentina, organiza su gobierno de acuerdo al sistema republicano representativo y mantiene el goce y ejercicio de todos los derechos que por la Constitución Nacional no han sido delegados al gobierno federal".*

[23] De acuerdo a la primera parte del primer párrafo del art. 33 de dicho texto *"El Poder Legislativo se ejercerá por una Cámara de Representantes…"*

[24] Primer supuesto del inc. 7° del art. 50 de la Constitución de 1951. Dicho dispositivo reiteraba, en el orden local, lo que sentaba el inc. 6° del art. 68 de la Constitución Nacional de 1949, conforme al cual *"Corresponde al Congreso… 6. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación".* Para profundizar sobre las correlaciones entre los textos Provincial de 1951 y Nacional de 1949, ver ABRAHAM, Ana del Carmen; FIORAVANTI DE KLESS, María Inés; SOTELO, Julio René *Constitución de la Provincia del Chaco. Comentada y Anotada*, Resistencia, ConTexto, 2011, págs. 37 y sig.

[25] *"Corresponde al Congreso… 7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación."*

[26] Por el art. 52 de la Constitución de 1957 *"Todo gasto o inversión del estado provincial debe ajustarse a la ley de Presupuesto, en la cual se consignarán los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios…".* A su turno, el

#2) correlativamente, tales normativas vedaban toda posibilidad de concertación de operaciones de crédito público, si no fueron previamente autorizadas por Ley[28]. Y esta Ley debía ser aprobada –a la luz de ambas Cartas- por la mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Legislatura.

Sentado que fuera ello, corresponde indagar si la competencia del Poder Legislativo en esta mantera, es exclusiva.

En lo que se refiere al texto de 1951, si bien el inc. 21° del art. 50 establecía que la Cámara de Representantes dictaba *"…todas aquellas leyes necesarias paro el mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público y general de la provincia, cuya naturaleza y objeto no corresponda privativamente a los poderes nacionales";* entendemos que la respuesta negativa se impone por los siguientes fundamentos normativos:

#1) el texto citado establece una separación tajante de atribuciones, únicamente respecto de las autoridades del gobierno federal; por lo que no luce como la más feliz de las interpretaciones el extender esta cesura hacia los demás titulares de los poderes provinciales (en este caso, el Ejecutivo)

#2) efectuando ahora una lectura sistemática y teleológica del texto sancionado; veremos que el inc. 5° del art. 50 sentaba que la Cámara de Representantes podía *"Autorizar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos con dos tercios de votos de sus miembros presentes, para obras de utilidad genera, determinando las bases, condiciones y rentas para la amortización"*.

---

primer párrafo del art. 56 del texto sancionado en 1994 nos dice que *"Todos los gastos e inversiones del Estado Provincial deben ajustarse a las previsiones aprobadas por la Ley de Presupuesto, que reflejará los planes y programas de gobierno, determinará la totalidad de los créditos autorizados para tales erogaciones, los recursos y financiamiento con las que serán atendidos, asimismo los cargos de personal y los servicios del Estado."*

[27] Arts. 115 inc. 3° y 119 inc. 3°, respectivamente.

[28] Arts. 59 y 63 –primer párrafo-, respectivamente.

Así las cosas, y si bien el texto de 1951 no contemplaba explícitamente un instituto como el introducido por el art. 76 de la C.N. vigente; sí era predicable la posibilidad de la existencia de una delegación en materia de realización de operatorias de crédito público para el pago de deudas provinciales, en tanto y en cuanto se entienda el sintagma "obras de utilidad general" con la suficiente latitud como para entender abarcado el pago de las acreencias estatales.

En el caso de los textos de 1957 y 1994, la conclusión adquiere mayor estrictez. Ello porque si bien es verdad que tales articulados ya no condicionan al Ejecutivo a la realización de obras de utilidad general, como antecedente para la toma o emisión de deuda[29]; tanto en ese entonces como ahora el art. 5° sienta un muralla infranqueable en materia de ejercicio, por un Poder del Estado, de atribuciones conferidas a otra de las carteras de gobierno[30].

Desde luego, el dispositivo no traduce una excepcionalidad nordesteña, sino que adelantó una manda del constitucionalismo provincial posterior al golpe de estado de 1976/1983. De acuerdo a GARCÍA LEMA

> Uno de los aspectos que más llama la atención es la importancia acordada por alguna de las modernas constituciones provinciales a la indelegabilidad de los poderes públicos de las facultades conferidas a ellos por la Constitución. Córdoba, por ejemplo, lo hace en términos absolutos[31], comprendiendo tanto los casos de delegación de un poder en otro de sus atribuciones constitucionales, o de los magistrados o funcionarios que deleguen sus funciones en otra persona, salvo los supuestos previstos en la Constitución. En los mismos términos absolutos lo hacen San Luis[32] y Salta[33]. Ello contraría una práctica extendida en todo el mundo y en nuestro país,

[29] Arts. 115 inc. 4° y 119 inc. 4°, respectivamente.
[30] Ambos artículos se encuentran informados por el mismo texto: *"Los poderes públicos no podrán delegar sus atribuciones ni los magistrados y funcionarios, sus funciones, bajo pena de nulidad. Tampoco podrán arrogarse, atribuir, ni ejercer más facultades que las expresamente acordadas por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten."*
[31] De acuerdo al art. 13 de su Constitución, tanto en su redacción de 1987 como en la vigentes desde el 2001, *"Ningún magistrado o funcionario público puede delegar sus funciones en otra persona, ni un Poder delegar en otro sus atribuciones constitucionales, salvo en los casos previstos en esta Constitución, y es insanablemente nulo lo que cualquiera de ellos obrase en consecuencia."*
[32] El art. 8 de su Constitución de 1987 –que no sufriera variantes en las enmiendas de 2006 y 2011- establece que *"Ningún magistrado o funcionario público puede delegar sus funciones en otra persona, ni un poder delegar en otro sus facultades constitucionales, bajo pena de nulidad, salvo en los casos expresamente previstos por esta Constitución."*
[33] Conforme el art. 4 de su Constitución de 1986 –sin que la reforma de 1998 haya alterado el dispositivo- *"Los poderes públicos no pueden delegar facultades conferidas por esta Constitución, ni atribuirse otras que las expresamente acordadas por ella."*

> probablemente imposible de suprimir dadas las complejidades de las administraciones actuales. En la doctrina de los Estados Unidos el desafío que genera el incremento de la delegación legislativa en el ejecutivo, ha sido respondido, con el amplio desarrollo de la temática del control parlamentario[34]

Si bien es verdad que, ante la total falta de debate en el seno de la Constituyente de 1957 sobre los motivos o fines que se perseguían con el art. 5°, una lectura harto ortodoxa de la cláusula que comentamos prohibiría hasta los supuestos de delegación intrapoderes (situación que es sistemáticamente contestado por la cotidianeidad de la praxis y la elaboración de la doctrina), no consideramos válido llegar, por medio de un extremo ensalzamiento de las prácticas, a interpretaciones derechamente abrogatorias de la cláusula en examen.

Es que, aún en supuesto de silencio de la Constitución –y este es el caso opuesto- coincidimos con BIDART CAMPOS en que

> La Constitución no se cerró ni se agotó en su texto, y el poder constituido (tanto como la sociedad en su conjunto pluralista) está llamado a no bloquear a la Constitución, y a cubrir sus espacios en blanco y sus silencios con fidelidad a su espíritu y a su tradición histórica. Y a saber usar bien las opciones que la Constitución le libra, para no hacer lo peor o no hacer nada, sino para hacer algo, y en ese algo, lo mejor. Esto es, decir que la Constitución no quiere la "caquistocracia", el gobierno de los peores[35]

Así las cosas, en la Provincia del Chaco –incluso con posterioridad al precedente "Peralta" del Cimero Federal- el ejercicio de funciones materialmente legislativas por parte de los Poderes Ejecutivos se encuentra limitado a los supuestos explícitamente contenidos en el Texto Fundamental: la actividad reglamentaria[36] y la realización de gastos que no estén previstos en la Ley de Presupuesto, mas únicamente en la medida que la Cámara de Diputados se encuentre en receso[37].

---

[34] GARCÍA LEMA, Alberto Manuel "El Moderno Constitucionalismo Provincial y la Reforma de la Constitución Nacional (Primera Parte)" en LL, 1990-D-902.
[35] BIDART CAMPOS, Germán J. "Notas de Actualidad Constitucional" en ED, 105-1014.
[36] Arts. 137 inc. 3° y 141 inc. 3°, respectivamente
[37] Arts. 137 inc. 16° y 141 inc. 18°, respectivamente.

Luego, ante un texto como el contenido en el art. 5° de la Constitución Provincial, mantenido sin alteraciones en la reforma de 1994, en el Chaco no es jurídicamente admisible postular la existencia de institutos como los contemplados en los arts. 76 y 99 inc. 3° C.N[38]. Es que, como lo sostiene BADENI

> La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental. Sin embargo, esa interpretación no puede conducir al exceso de reconocer competencias al órgano ejecutivo en detrimento de los otros poderes del gobierno, por cuanto, semejante práctica, importa desconocer los efectos de la doctrina de la división de poderes por una vía extraña a la Constitución[39]

Esta conclusión resulta inconmovible, y ni siquiera en supuestos de emergencia es admisible periclitar los expresos mandatos Constitucionales, y por razones tanto de derecho positivo como de interpretación constitucional.

En materia de derecho positivo, no se puede soslayar que los tres primeros párrafos del art. 7° de la Constitución chaqueña, coincidiendo con lo que establece el art. 36 de la C.N. en cuanto a que *"Esta Constitución no pierde vigencia aun cuando por acto violento o de cualquier naturaleza se llegue a interrumpir su observancia. Es insanablemente nula cualquier disposición adoptada por las autoridades legítimas a requisición de fuerza armada o reunión sediciosa. Quienes ordenen, consientan o ejecuten actos de esta índole, o los que en este caso ejerzan las funciones previstas para las autoridades de esta Constitución, quedan inhabilitados de por vida para ocupar cargo o empleo público alguno."*

[38] Este apartado lo tratamos en un trabajo anterior. Ver CAMINOS, Cristian Hugo "Cuando la Constitución y las Leyes son Reducidas a su Sombra. Notas sobre la Inconstitucional Erosión de las Leyes 724-A y 486-F, de la Provincia del Chaco" en *Temas de Derecho Administrativo,* Buenos Aires, Erreius abril 2020, págs. 323/339.
[39] BADENI, Gregorio "Los Decretos de Necesidad y Urgencia" en ED, 138-926.

Luego, si el imperio de la Constitución no puede ser soslayado ni siquiera en los casos de un gobierno *de facto*, y por tanto inconstitucional ¡cómo es que podemos admitir que, en el marco de un gobierno *de iure*, nuestra Carta Fundamental valga nada[40]!

En cuanto a la interpretación constitucional, como lo recuerda LINARES QUINTANA, *"El contenido teleológico de la Constitución rige en todas las situaciones y la emergencia no crea poder[41]"*. Por contrapartida, cuando con invocaciones a la necesidad se permite al Ejecutivo realizar funciones que constitucionalmente tiene vedadas

> Se produce, entonces, una situación irracional. Es que, por un lado, se proclama la plena vigencia del estado de derecho y de la Ley Fundamental mientras que, por el otro, se instrumentan y ejecutan medidas vedadas por la Constitución. Esta paradoja, representativa de una patología política particular, se ha desarrollado entre nosotros con la total aceptación y resignación de legisladores, jueces y particulares, quizás debido a la incultura constitucional gestada por las frecuentes rupturas del orden jurídico fundamental que desembocaron en la concentración de las funciones ejecutivas y legislativas en un solo órgano de gobierno. Sin embargo, las reglas de juego en un sistema constitucionalista difieren de las aplicables en el seno de un sistema autoritario[42].

---

[40] *"Los poderes de la Legislatura están definidos y limitados; y para que esos límites no se confundan ni se olviden, está redactada la Constitución. ¿Con qué finalidad se limitan los poderes, y con qué finalidad se compromete por escrito esa limitación, si estos límites pueden ser superados en cualquier momento por aquellos que se pretenden restringir? La distinción entre un gobierno con poderes limitados e ilimitados se suprime si esos límites no limitan a las personas a las que se imponen, y si los actos prohibidos y los actos permitidos tienen la misma obligación. Es una proposición demasiado clara para ser refutada que la Constitución controla cualquier acto legislativo que le repugna, o que el Poder Legislativo puede alterar la Constitución mediante un acto ordinario. Entre estas alternativas no hay término medio. La Constitución es una ley superior, suprema, inmutable por los medios ordinarios, o está al mismo nivel que los actos legislativos ordinarios y, como otras leyes, es modificable cuando la legislatura quiera modificarla. Si la primera parte de la alternativa es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte es cierta, entonces las Constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo de limitar un poder en su propia naturaleza ilimitable"* ("The powers of the Legislature are defined and limited; and that those limits may not be mistaken or forgotten, the Constitution is written. To what purpose are powers limited, and to what purpose is that limitation committed to writing, if these limits may at any time be passed by those intended to be restrained? The distinction between a government with limited and unlimited powers is abolished if those limits do not confine the persons on whom they are imposed, and if acts prohibited and acts allowed are of equal obligation. It is a proposition too plain to be contested that the Constitution controls any legislative act repugnant to it, or that the Legislature may alter the Constitution by an ordinary act. Between these alternatives there is no middle ground. The Constitution is either a superior, paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the Constitution is not law; if the latter part be true, then written Constitutions are absurd attempts on the part of the people to limit a power in its own nature ilimitable") ("Marbury v. Madison", 5 U.S. 137 (1803), disponible en la página de internet https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html).

[41] LINARES QUINTANA, Segundo V. *Reglas para la Interpretación Constitucional*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1988, pág. 48.

[42] Badeni, *op. cit.* De todos modos, no podemos dejar de recordar lo que enseñaba EKMEKDJIAN: *"...vemos que, pese a la declarada voluntad de volver a los sabios principios de la Constitución Nacional, tal decisión no se aprecia en los hechos. Existe en todos los planos de nuestro país (y el gobierno no es extraño a este fenómeno), un desdoblamiento entre lo que se dice y lo que se hace. Un doble mensaje contradictorio. Una suerte de*

## 2.- Leyes de emergencia[43]

### 2.a Mínimos antecedentes argentinos.

Si bien en occidente se pueden rastrear los antecedentes del derecho de emergencia en la República romana[44]; centrándonos en Argentina nuestras pesquisas nos indican que el germen del desarrollo legislativo de las excepciones el sistema de derechos y garantías constitucionales que culmina en las Leyes de Emergencia; se puede localizar en las discusiones habidas con motivo de la regulación del estado de sitio.

Fu así que, con motivo de la discusión habida en la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires el 24 de septiembre de 1872, José Manuel ESTRADA se opuso enfáticamente a la capitidisminución de las garantías constitucionales:

> ¿Conviene, aún en el caso que la Provincia pudiera declarar el estado de sitio, conceder esa facultad al Gobierno? No se necesita, señor Presidente, subir muy arriba, ni ir muy lejos, para concebir que nó, en este país donde con arreglo á la Constitucion vigente no se puede conferir facultades extraordinarias. El estado de sitio, que no es otra cosa que la suspension de las garantías constitucionales, no importa otra cosa que las facultades extraordinarias conferidas á los Poderes que ejercen la autoridad. Pero hay otra consideracion mas general que nos debe llevar á la misma conclusion. Toda ley representa la accion de la sociedad y una proteccion de los individuos, y toda ley para que sea eficaz necesita ser conservada… lo mismo que no puede suspenderse en los momentos críticos, porque una sociedad pueda pasar las leyes que establezcan penas por ciertos delitos. Tampoco pueden revocarse aquellas leyes que establecen las formalidades en virtud de las cuales puede un hombre ser sometido á juicio. Una ley que se revoca

---

*esquizofrenia política, que nos lleva a proclamar una cosa y a hacer la contraria…Pareciera que ya nada queda por decir sobre este tema. Pero la realidad siempre nos demuestra que el mismo no se agota, que sigue teniendo actualidad, ya que cada vez es mayor la hipertrofia de funciones del Poder Ejecutivo: la delegación cada vez más intensa de funciones legislativas, el dictado cada vez más frecuente de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia (decretos, leyes), la absorción de funciones judiciales, no sólo ya en litigios, contra la administración, sino también entre particulares, etc."* EKMEKDJIAN, Miguel Ángel "Otra Vuelta de Tuerca en la Concentración del Poder: La Facultad de Disponer la Clausura de Domicilios por la Dirección General Impositiva", en LL, 1990-D-1230.

[43] A fin de no extender en demasía lo que no debe ser más que un simple capítulo introductorio de nociones, nos limitaremos al análisis de la emergencia económica.

[44] *"The institution of the Roman dictatorship is the prototype for all modern forms of models of accommodation. The romans introduced a system in which an emergency institution was a recognized and regular instrument of government buit into a constitutional framekork"* ("La institución de la dictadura romana es el prototipo de todas las formas modernas de modelos de compromiso. Los romanos introdujeron un sistema en el que una institución de emergencia era un instrumento de gobierno reconocido y regular integrado en un marco constitucional") GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala *Law in Time of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*¸ Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pág. 17. Cada vez que nosotros realicemos una traducción de textos que localizamos en idiomas extranjeros, también citaremos los pasajes en su idioma original, dado que en ninguna traducción se dice lo mismo, sino *casi lo mismo*. Ver ECO, Umberto *Decir Casi lo Mismo*, trad. de Helena Lozano Miralles, Buenos Aires, Sudamericana, 2017, pág. 14.

> á sí misma para ser eficaz, es cosa que yo no comprendo… ¿Qué me importa á mi que una Constitucion declare que yo tenga derecho de defenderme plenamente ante los Tribunales mientras no tenga nada que defender? ¿Qué me importa tener leyes, Constitucion y garantías para tiempos pacíficos y normales, si estas garantias se han de suspender cuando los casos de mas peligro, es decir, en los tiempos críticos? Esto me recuerda á aquel cuento un poco grotesco, pero gráfico, que me permito recordar, de aquel barbero que tenía un paragua roto, que interrogado por un conocido porque usaba un paragua tan roto como el que llevaba, le contestó: «este lo tengo para los dias que llueve». Estas garantias suspendidas en los dias críticos, son como el paragua del barbero, son para los dias que llueve[45].

Fue otro de nuestros pioneros en el Derecho Constitucional (Joaquín V. GONZÁLEZ) quien enarboló un temperamento absolutamente diferente durante la Sesión Extraordinaria del 04 de julio de 1901 de la Cámara de Diputados de la Nación; cuando defendió la sanción de la Ley de estado de sitio[46]:

> El estado de sitio, como he dicho, es no sólo represivo; es también preventivo, y si no fuese así, esta medida de gobierno carecería de efecto y tanto más de eficacia. Ya no estamos en una época de libertades primitivas e infantiles, en que debemos creer tan sólo en la letra de la ley, porque sabemos que tiene además un espíritu… Blackstone, el gran comentador inglés, define la suspensión del *habeas corpus* diciendo que es una momentánea pérdida de la libertad, con el objeto de gozarla definitivamente, de gozarla después para siempre. Y esta es, sin duda alguna, la verdadera definición que se puede dar de esta medida excepcional. No tiene nada de peligroso que en el estado actual de nuestra cultura nos privemos un instante de ella virtualmente, desde el momento que el Poder Ejecutivo no hará uso de esta medida sino en los casos particulares en que sea necesario o indispensable[47]

Avanzando en el tiempo hacia los antecedentes de la Ley N° 11.157 de congelamiento de alquileres encontraremos desde tímidas y embrionarias semillas de algunos de los aspectos que actualmente muestra la praxis en esta materia[48]; hasta dar con la defensa que el Diputado Fernández hizo de su proyecto, el 17 de mayo de 1920:

---

[45] VARELA, Luis Vicente -Director- *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires. 1870-1873*¸ Buenos Aires, Imprenta de la Tribuna, 1877, T. II, págs. 585 a 587.

[46] Sobre la relación entre el estado de sitio y el posterior derecho de emergencia económica, ver CRIVELLI, Julio César *La Emergencia Económica Permanente*, Buenos Aires, Ábaco, 2001, pág. 44

[47] GONZÁLEZ, Joaquín V. "El Estado de Sitio. Facultades y Causas para Establecerlo" en IDEM *Obras Completas de Joaquín V. González*, Buenos Aires, Imprenta Mercatali, 1935, Vol. V, págs. 140/141.

[48] En la Sesión Ordinaria del 11 de junio de 1919, con motivo del proyecto de proyecto de fijación de precio de los alquileres, el Diputado Moreno indicó: *"La carestía de la vida, fenómeno universal que repercute entre nosotros, reclama la acción constante de las autoridades. Es indudable que la mayor eficacia no puede derivar de la obra de los legisladores, sino de la acción ejecutiva, ya sea proveniendo de los gobiernos nacionales o de provincias o de las municipalidades"*. Un año después, en la Sesión Ordinaria del 17 de mayo de 1920, el Diputado Tamborini defendió la constitucionalidad de su proyecto de Ley sobre locación de propiedades: *"¿Que el presente proyecto de ley vulnera la propiedad privada? ¿Y acaso la forma actual de explotación de la propiedad privada no está haciendo imposible el bienestar colectivo y perturbando la paz social?".* Ver

> La situación que ha creado a todas aquellas personas que no son propietarios de inmuebles el encarecimiento de la vivienda reclama la sanción de una ley de emergencia que permita, limitando provisionalmente el derecho individual frente al interés social, estudiar y analizar el complejo problema económico y jurídico que la suba anormal de los arrendamientos ha planteado a la ciudad de Buenos Aires. El debate parlamentario que provocaría la sanción de dicha ley, serviría, desde luego, para fijar líneas de conducta en el futuro, dado que las disposiciones de su articulado significarían, en parte, modificaciones trascendentales a principios del derecho civil considerados como inmutables… La sociedad moderna, tan trabajada por diversos factores, no debe consagrar como inmutables principios abstractos de derecho que pueden entorpecer el bienestar colectivo. El estado tiene la irrenunciable misión de ejercer su función reguladora ante el choque de los intereses individuales, amparando con la fuerza de la ley la convivencia social[49].

Los debates parlamentarios subsiguientes, como el habido en ocasión de la que Ley N° 11.741 de moratoria hipotecaria[50], no hicieron más que reproducir -con otras palabras- la intervención del Diputado Fernández[51]; y entendemos que fue este estadio el que permitió el alumbramiento, ya a nivel doctrinario, del primer estudio realizado sobre la doctrina de la emergencia, merced a la pluma del maestro BIELSA, en 1939. De acuerdo a su desarrollo:

> La cuestión en el derecho público positivo se coloca en los siguientes términos. La Constitución, ante todo, y las leyes, protegen por declaraciones y garantías individuales y colectivas. Los atributos de la personalidad, su libertad, su honor, su propiedad, su integridad física y moral. Pero

---

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1919, pág. 488; 1920, pág. 216

[49] *Diario de Sesiones… cit*, pág. 256.

[50] Sobre el contexto –tanto económico como de pensamiento- en que se dictó esta Ley, ver BONAVERI, Agustín Bernardo "La Ley de Moratoria Hipotecaria de 1933. Su Debate Parlamentario y Aplicación" en *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Núm 30 -2002- págs. 393/409.

[51] En la Sesión del 21 de junio de 1933, el Diputado Padrós dijo: *"…no se me oculta, señor presidente, la responsabilidad en que se incurre al entrar con su legislación en esta vía, que hasta hoy había sido cerrada , pues había dejado al libre juego de los intereses comunes la legislación contractual, que no tenía en realidad otro límite que las disposiciones básicas de la ley general en la materia Deben ser, pues, muy hondas las causas y muy profundas las raíces del mal que hoy aqueja a nuestra economía, cuando de tan diferentes frentes llega a este recinto la sensación de urgencia en definir una actitud legislativa ante el problema que crea la deuda hipotecaria del país"* (CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1933, Vol. I, pág. 715). Avanzando al tratamiento en la Cámara Alta, en la Sesión Ordinaria del 5 de septiembre de 1.933, el Senador Arenas destacó: *"Piensa la Comisión, de acuerdo con iniciativas del propio Senado, que las medidas de emergencia que exigen las dificultades económicas de todo orden que atraviesa el país, deben de constituir un conjunto armónico que proponga el alivio o las soluciones generales previsibles de las penurias del presente, porque sólo el beneficio general puede explicar o justificar medidas circunstanciales, que afectan de manera desigual, los diferentes intereses particulares que se legislan, bajo el imperio de leyes de orden público, que inhiben, suspenden, y modifican principios de derecho, en que se informan las sanciones las sanciones orgánicas vigentes. He creído necesarias estas manifestaciones para establecer el criterio general con que encaramos esta legislación de emergencia, frente a los graves y complejos problemas económicos y sociales que nos deparan las circunstancias del presente"*. SENADO DE LA NACIÓN *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", 1933, T. II, pág. 14.

> el deber de asegurar el bienestar general, la seguridad colectiva, la salud y la moral públicas –todo lo que entra en el concepto de derecho de conservación- es deber esencial del Estado. El peligro colectivo afecta la existencia misma de elementos constitutivos del Estado, por ejemplo, de la población; por lo demás, es deber del Estado, asegurar también la integridad física y moral de los individuos, en sí considerados, no ya en su conjunto; pero la acción del Estado como poder administrador, se dirige, en primer término a la colectividad y sólo mediatamente mira el interés individual. Contra ese peligro, reacciona el Estado –es decir, sus órganos- aun a falta de normas que autoricen la reacción y sin necesidad de invocar derechos subjetivos, sino como obra el individuo amenazado por un peligro en su persona o en sus bienes, si ese peligro es grave o inminente. Esa reacción no constituye un derecho orgánico, según dijimos, sino el ejercicio de una actitud de defensa frente a otra acción o situación cuyas consecuencias no podrían evitarse ni repararse de otro modo para volver las cosas al estado amenazado por la situación peligrosa.

A la luz de esta concreción del cuadro como un particular tipo de estado de necesidad[52], el maestro dirá que, en definitiva, emergencia es aquella que *"…considera una necesidad colectiva súbita, grave, que debe satisfacerse con disposiciones que faltan en la legislación y que pueden apartarse de los principios generales del sistema positivo…cuando decimos sistema positivo, debemos tener presente que el imperio total de la Constitución, sus poderes, sus declaraciones y garantías, no cesan ni aún en estado de necesidad, al menos por los procedimientos de derecho[53]"*

Un temperamento similar –emergencia como una particular especie del estado de necesidad- sostuvo también LINARES QUINTANA, quien en 1943 concluía que:

> 1-Sólo se justifica la sanción de una ley de emergencia para satisfacer una necesidad colectiva, súbita, grave, accidental, imprevista, respondiendo así a un estado de necesidad que tiene por sujeto necesitado a la colectividad que ejecuta el acto o hecho necesario por medio del órgano estatal correspondiente: el Poder Legislativo. 2.- El efecto de la legislación de emergencia es inhibir, suspender o modificar los principios generales del derecho vigente en la República o Provincia, pero sin afectar en ningún caso los principios constitucionales… 3.- Por tales razones, las leyes de emergencia, en principio, se traducen en un aminoramiento de los derechos de

[52] Esta es una asimilación que es también reconocida por el Derecho Internacional Público. Por ejemplo, el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (adoptado por la CDI en su 53º período de sesiones y anexado por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001), establece en su art. 25 que *"1. Ningún Estado puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud de un hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado a menos que ese hecho: a) Sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente; y b) No afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto. 2. En todo caso, ningún Estado puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud si: a) La obligación internacional de que se trate excluye la posibilidad de invocar el estado de necesidad; o b) El Estado ha contribuido a que se produzca el estado de necesidad."*

[53] BIELSA, Rafael "El Estado de Necesidad. Con Particular Referencia al Derecho Constitucional y Administrativo" en *Anuario del Instituto de Derecho Público*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, Fascículo 3, años 1939/1940, págs. 61 y sig.

> aquellos sobre quienes la actividad del poder público se concreta en especial, en salvaguarda del bienestar de la colectividad… 4.- Las leyes de emergencia deben encaminarse a un fin legítimo, es decir, no deben sancionarse respondiendo al interés individual, sino al interés fundamental de la colectividad… 5.- La legislación de emergencia, que es accidental y excepcional, debe ser, por consiguiente, temporaria. Su vigencia debe hallarse condicionada a la subsistencia de las condiciones ocasionales que engendraron el estado de necesidad generador de la sanción legislativa. En pocas palabras, toda la teoría de la legislación de la emergencia responde al viejo aforismo romano *"salux populi, suprema lex est"* condicionado al respecto por la estructuración constitucional de la República o de la Provincia, en su caso[54].

## 2.b El Derecho de Emergencia como manifestación del estado de necesidad.

Los postulados brindados oportunamente por BIELSA y LINARES QUINTANA ya habían sido adelantados por las elaboraciones del Derecho Internacional Público contemporáneo; particularmente desde que Karl STRUPP efectuase la primera sistematización del reconocimiento del Derecho de Emergencia como un concreto caso de estado de necesidad, en 1934.

De acuerdo al autor

> Si bien la doctrina la rechaza en su mayoría, entre las que figuran estudiosos de renombre mundial ..., apoyamos la tesis ... de que el derecho de gentes positivo, sin aceptar un llamado derecho fundamental a la autoconservación o la célebre clausula *rebus sic stantibus*, conoce un derecho real de necesidad. Si existe un derecho subjetivo genuino como creemos haber demostrado, o si la ilicitud simplemente se elimina en este caso…, no importa. Lo decisivo es que la costumbre internacional afirma tal derecho, dado que los Estados han invocado muchas veces su existencia directamente en términos más o menos claros, o indirectamente, al no oponerse a un derecho de necesidad abstracta, sino señalarlo de hecho *in concreto*. Definiremos el estado de necesidad, eliminando cualquier crimen internacional en el presente caso, como la situación, a observar objetivamente, en la que un Estado se ve amenazado por un gran peligro, presente o inminente, que pueda poner en duda su existencia, su el estatuto territorial o personal, su gobierno o su propia forma, para limitar o incluso destruir su independencia o su capacidad de actuar, situación de la

[54] LINARES QUINTANA, Segundo V. "La Legislación de Emergencia en el Derecho Argentino y Comparado" en LL, 30-907. Posteriormente, en su monumental *Tratado*, señalará que *"…ante circunstancias extraordinarias que perturben o amenacen el orden institucional y hasta la vida misma del Estado, como las que caracterizan a una conmoción interior o a una guerra, las autoridades deben hallarse investidas con los poderes adecuados para una eficiente defensa del orden constitucional, aun cuando ello se traduzca en un descaecimiento de las garantías de la libertad individual… Claro está que sería ilusorio pretender la salvación de la libertad amenazada, concediendo a los órganos estatales ilimitadas atribuciones y atenuando, o lisa y llanamente suprimiendo la responsabilidad de quienes han de ejercerlas. La libertad no se salvaguarda eliminando las condiciones que hacen posible su existencia, y si en aras de la defensa del orden constitucional –cuya finalidad suprema es la libertad del individuo- han de ceder temporaria y excepcionalmente algunas garantías de aquélla, mucho ha de cuidarse que el remedio que se pretende salvador no resulte en definitiva un ataque solapado al preciado bien"*. LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, 2ª edición, Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, T. 6, págs. 282/283.

> que solo puede escapar violando determinados intereses de otros Estados protegidos por el derecho de gentes[55].

Este temperamento, entendemos, es el que siguió el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos[56], cuyo art. 25 nos dice que

> 1. Ningún Estado puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud de un hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado a menos que ese hecho: a) Sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente; y b) No afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto. 2. En todo caso, ningún Estado puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud si: a) La obligación internacional de que se trate excluye la posibilidad de invocar el estado de necesidad; o b) El Estado ha contribuido a que se produzca el estado de necesidad[57]

En lo que respecta a la invocación del estado de necesidad como excusa para obviar el cumplimiento de obligaciones patrimoniales, el fuero Internacional lo reconoce, bien que de

---

[55] *"Quoique la doctrine la repousse dans sa majorité, parmi laquelle figurent des savants de renom mundial…, nous soutenons la thèse… que le droit des gens positif, tout en n'acceptant pas un soi-disant droit fondamental de conservation de soi-même ou la fameuse clausula rebus sic stantibus, connaît un véritable droit de nécessité. Qu'il y ait véritable droit subjectif comme nous croyons l'avoir démontré, ou que simplement l'illicéité soit éliminée en l'espèce…, peu importe. Ce qui est décisif, c'est que la coutume internationale affirme un tel droit, étant donné que les Etats en ont souvent invoqué l'existence directement en termes plus ou moin clairs, ou indirectement, en ne s'opposant pas à un droit de nécessité abstrait, mais en le constatant en fait in concreto. Nous définirons l'état de nécessité, éliminant tout délit international en l'espèce, comme la situation, à constater objectivement, dans laquelle un Etat est menacé d'un grand danger, actuel ou imminent, susceptible de mettre en question son existence, son statut territorial ou personnel, son gouvernement ou sa forme même, de limiter, voire d'anéantir son indépendance ou sa capacité d'agir, situation à laquelle il ne peut échapper qu'en violant certains intérêts d'autres Etats protégés par le droit des gens."* STRUPP, Karl "Les Règles Générales du Droit de la Paix" en ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE *Recueil des Cours*, Paris, Libraire de Recueil Sirey, 1934-I (Tome 47) págs. 567/568.

[56] Adoptado por la CDI en su 53º período de y anexado por la AG en su Resolución 56/83 de 12 de diciembre de 2001.

[57] *"Por la expresión «estado de necesidad», la Comisión designa la situación en que se encuentra un Estado que no tiene absolutamente más medio de preservar un interés esencial amenazado por un peligro grave e inminente que el de adoptar un comportamiento que no está en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional para con otro Estado."* COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 32° período de sesiones (5 de mayo-25 de julio de 1980)*, -Documento A/35/10- pág. 33. Disponible en https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_35_10.pdf

manera restrictiva. Así, en el "Asunto de la Indemnización Rusa[58]" la Corte Permanente de Arbitraje señaló que

> La excepción de la fuerza mayor invocada en primer lugar es oponible tanto en derecho internacional público como en derecho privado; el derecho internacional debe adaptarse a las necesidades políticas El Gobierno Imperial ruso admite expresamente… que la obligación que tiene un Estado de ejecutar los tratados puede disminuir «si la existencia misma del Estado peligra, si el cumplimiento de la obligación internacional es… autodestructiva». [Sin embargo] …Sería manifiestamente exagerado admitir que el pago o la contratación de un empréstito para el pago de la suma relativamente mínima de cerca de seis millones de francos debida a los titulares rusos de indemnizaciones habría puesto en peligro la existencia del Imperio otomano o comprometido gravemente su situación interna o externa[59]

Con este temperamento coincide la Corte Internacional de Justicia, en pronunciamientos tales como el brindado el 25 de septiembre de 1997 –"Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros"-, ocasión en la que

> La Corte considera, en primer lugar, que el estado de necesidad es un motivo reconocido por el derecho internacional consuetudinario para excluir la ilicitud de un acto que no se ajuste a una obligación internacional. Observa, además, que tal causal de exclusión de la ilicitud sólo puede ser admitida de manera excepcional ... debe haber sido ocasionada por un "interés esencial" del Estado autor del acto en conflicto con una de sus obligaciones internacionales; ese interés debe haber sido amenazado por un "peligro grave e inminente"; el acto impugnado debe haber sido el "único medio" de salvaguardar ese interés; ese acto no debe haber "lesionado gravemente un interés esencial" del Estado hacia el cual existía la obligación; y el Estado autor de ese acto no debe haber "contribuido a que se produzca el estado de necesidad". Esas condiciones reflejan el derecho internacional consuetudinario[60].

---

[58] En virtud del Tratado de Constantinopla, Turquía se comprometió a indemnizar a los súbditos rusos por daños sufridos durante la guerra rusoturca de 1877-1878. Al retrasarse Turquía en los pagos, Rusia presen tó una demanda exigiendo el pago de intereses por los pagos retrasados. El 11 de noviembre de 1912 la Corte Permanente de Arbitraje decidió que Turquía, en principio, era responsable del pago de intereses. No obstante, entendió que Rusia había renunciado a su demanda de intereses porque en la correspondencia con el Gobierno turco se refería al saldo del principal como saldo de la indemnización, sin reservar su derecho a los intereses sobre el principal, y en consecuencia se le impidió que volviese a plantear la cuestión.

[59] *"L'exception de la force majeure, invoquée en première ligne, est opposable en droit international public aussi bien qu'en droit privé; le droit international doit s'adapter aux nécessités politiques. Le Gouvernement Impérial Russe admet expressément… que l'obligation pour un Etat d'exécuter les traités peut fléchir « si l'existence même de l'Etat vient à être en danger, si l'observation du devoir international est .. . self destructive»* [Sin embargo] *Il serait manifestement exagéré d'admettre que le payement (ou la conclusion d'un emprunt pour le payement) de la somme relativement minime d'environ six millions de francs due aux indemnitaires russes aurait mis en péril l'existence de l'Empire Ottoman ou gravement compromis sa situation intérieure ou extérieure"* Ver "Sentence du Tribunal Arbitral Constitué en Vertu du Compromis d´Arbitrage Signé à Constantinople entre La Russie et La Turquie le 22 Juillet/4 Août 1910" –Affaire de l´Indemnité Russe- en UNITED NATIONS *Reports of International Arbitral Awards*, New York, Codification Division of the Office of Legal Affairs of the Secretariat of the United Nations, Vol. XI, 1961, pág. 443.

[60] *"The Court considers, first of all, that the state of necessity is a ground recognized by customary international law for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation. It observes moreover that such ground for precluding wrongfulness can only be accepted on an exceptional*

Particularmente respecto de la Argentina, el CIADI ha tenido numerosas oportunidades de pronunciarse sobre esta relación entre emergencia económica y estado de necesidad.

Así, por ejemplo, en su decisión sobre responsabilidad del 03 de octubre del 2006, pronunciada en el asunto "LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp., LG&E International Inc. v. República Argentina" - ARB/02/1- el organismo dijo que

> …El concepto de eximir a un Estado de responsabilidad por la violación de sus obligaciones internacionales durante el llamado "estado de necesidad" o "estado de emergencia" también existe en el Derecho internacional. Luego, y aunque el Tribunal considera que las protecciones del Artículo XI del Tratado han sido accionadas en este caso y son suficientes para eximir a Argentina de responsabilidad, reconoce que el estado de necesidad, tal y como se define hoy en el Derecho internacional (reflejado en el Artículo 25 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Ilícitos Internacionales, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional) confirma la conclusión del Tribunal… el concepto de estado de necesidad y los requisitos que para su procedencia se exigen, conducen a la idea de prevención. El Estado se cuida del riesgo de sufrir determinados daños, por ello, la posibilidad de alegar el estado de necesidad se ve rigurosamente delimitada por la exigencia de que se trate de un peligro grave e inminente y que no se pueda evitar por cualquier otro medio. Tales circunstancias, en principio, y así lo ha aceptado la Comisión de Derecho Internacional, fueron dejadas a la apreciación subjetiva del Estado. Sin embargo, convencida de que esta excepción, de necesario reconocimiento, se ha prestado a frecuentes abusos por parte de los Estados al proporcionar una "ocasión demasiado fácil de violar impunemente el Derecho Internacional". La Comisión, en su Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de los Estados fijó condiciones muy restrictivas para su procedencia, reduciendo tal subjetividad… El Estado no debe haber contribuido a que se produzca el estado de necesidad. Parece lógico que si el Estado ha contribuido a causar la emergencia, le sea vedado el acceso a la invocación del estado de necesidad. Si media falta de parte del Estado, desaparece la excepción, pues, en ese caso, se produce la relación de causalidad entre la actuación del Estado y el daño causado. El Tribunal considera que, en primer lugar, las Demandantes no han probado que el Estado Argentino contribuyera a la severa crisis que afrontaba el país; y, en segundo lugar, la actitud del Gobierno argentino ha demostrado el deseo de frenar, a toda costa, la gravedad de la crisis[61].

Posteriormente, en fecha 05 de septiembre de 2008, en "Continental Casualty Company V. Argentine Republic" -ARB/03/9- el CIADI expidió un Laudo en el que, insistiendo con este temperamento, señaló que

---

*basis… it must have been occasioned by an "essential interest" of the State which is the author of the act conficting with one of its international obligations; that interest must have been threatened by a "grave and imminent peril"; the act being challenged must have been the "only means" of safeguarding that interest; that act must not have "seriously impair[ed] an essential interest" of the State towards which the obligation existed; and the State which is the author of that act must not have "contributed to the occurrence of the state of necessity". Those conditions reflect customary international law"* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE "Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Proyect (Hungary/Slovakia)", párrafos 51 y 52.

[61] Párrafos 245, 248 y 256 del laudo.

> …Argentina hizo razonables esfuerzos para tomar medidas que tendrían o habrían tenido que mantener la convertibilidad respetando sus obligaciones internacionales conexas. De conformidad con el concepto de la "necesidad" discutida anteriormente, consideramos que los esfuerzos del Gobierno lograron un equilibrio apropiado entre ese objetivo y la responsabilidad de cualquier gobierno hacia población del país: es evidente que no todos los sacrificios pueden ser impuesta a la población de un país con el fin de salvaguardar una determinada política que aseguraría pleno respeto a las obligaciones internacionales en el ámbito financiero, ante el incumplimiento de esas obligaciones pueden considerarse justificadas como necesarias en virtud de este TBI[62].

Finalmente, y si bien en una posición minoritaria y respecto de un tema diferente al que aquí nos convoca (el default y restructuración de bonos de deuda) WELLER sostiene que

> …en apoyo de la regla romana *ultra posse nemo obligatur*, justificar la tesis de que un Estado puede invocar, en sus relaciones de derecho privado frente a los tenedores de bonos en caso de estado de emergencia estatal, una negación temporaria de pago a causa de una colisión de deberes… El deber de pagar a los tenedores de bonos colisiona con el deber del Estado, derivado del derecho internacional público, de asegurar su existencia frente a su propia población. La colisión de deberes se resuelve a partir de que la obligación de pago del derecho privado se aplaza temporariamente… *en tanto* esto sea necesario para asegurar la existencia jurídica del Estado[63]

Como podrá verse, entonces, dado que el Derecho de Emergencia se encuentra íntimamente ligado con el estado de necesidad *en tanto antecedente fáctico*, es posible concluir, como lo hace el Consejo de Estado Francés desde 1944[64], que el estado de emergencia permite a la Administración llevar a cabo, sin que se le pueda imputar

---

[62] *"Argentina made reasonable efforts to take measures that would have, or might have maintained convertibility thus respecting its international obligations connected thereto. In conformity with the concept of "necessity" discussed above, we consider that the Government's efforts struck an appropriate balance between that aim and the responsibility of any government towards the country's population: it is self-evident that not every sacrifice can properly be imposed on a country's people in order to safeguard a certain policy that would ensure full respect towards international obligations in the financial sphere, before a breach of those obligations can be considered justified as being necessary under this BIT"*. Párrafo 227 del laudo, que únicamente encontramos en inglés en la página del CIADI (https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/03/9)

[63] WELLER, Marc-Phillippe *Emergencia y Hodouts*, trad. por Manuel Gonzalo Casas y Daniela López Testa, Buenos Aires, Astrea, 2016, págs. 11/12. Desde una perspectiva totalmente opuesta, CRUCES llegará a defender incluso la mala fe negocial de los holdouts al comprar deuda defaulteada y exigir su pago íntegro: *"Naturalmente, quien compró inmuebles en las crisis de 1982 o de 2002 no admitirá que el bajo precio de compra sea utilizado como argumento para sostener que su título de propiedad es menos perfecto que una escritura sobre el mismo inmueble comprado a un precio superior. Ese es exactamente el argumento que gran parte de nuestra sociedad hace sobre los fondos buitre"* (CRUCES, Juan José *Una República sin Buitres*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2016, pág. 53). Todavía no sabemos si es grosero descuido, o cuidada mala fe, lo que permite al autor comparar con un holdout, al adquiriente de un inmueble.

[64] Obviamente, nos referimos al arrêt *Lecocq*

antijuridicidad, actos que, de haber sido adoptados en cualquier otro momento, habrían sido considerados ilegales o incluso calificados de atentado contra algún derecho[65].

Pero para hacer uso de tal herramienta, el antecedente de hecho acreditativo del estado de necesidad debe ser suficientemente probado[66], la administración no debe haberse colocado en la situación de necesidad, y la finalidad de la medida adoptada debe ser razonable[67], sin exorbitar los estrictos límites de la salvaguarda de la vida del Estado.

**2.c El Derecho de Emergencia como normativa excepcional. Relativización del requisito**

De acuerdo a CRUZ VILLALÓN, las Constituciones plasman un contrato social pensado para tiempos que pueden ser considerados normales o previsibles, Sin embargo, es posible que acontecimientos extraordinarios –por definición, no esperables- la coloquen en una situación de no poder asegurar su propia eficacia; cuadro ante el cual se empodera la fuerza normativa de lo fáctico[68].

Asumiendo esta distinción entre situaciones, GARCÍA PELAYO señala que el derecho de excepción es el correlato jurídico de una situación fáctica igualmente excepcional. No obstante, lo que requiere del antecedente fáctico es que *"...la nueva situación tenga realmente un carácter anormal y, por consiguiente, que sea limitada en el tiempo, pues, en caso contrario, nos encontramos ante un cambio general de supuestos que no engendra un*

---

[65] Ver INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO *Jurisprudencia Administrativa del Concejo de Estado* Francés, 20ª edición, Madrid, Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015, pág. 266.

[66] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente *El Concepto de Necesidad en Derecho Público*, Madrid, Civitas, 1996.

[67] *"a) En la técnica se habla de medios razonables para obtener cierto fin. Es decir, se mienta una cierta racional adecuación de medios a fines. Se trata, pues, de una razonabilidad técnica. b) En axiología jurídica se habla de razonabilidad cuando se busca el fundamento de los valores específicos del plexo axiológico: solidaridad, cooperación, poder, paz, seguridad, orden y se lo halla en el valor de totalidad llamado justicia. La justicia es así racionalizadora de los otros valores. Éstos son razonables en cuanto se fundan en la justicia. c) En ciencia del derecho la razonabilidad se presenta cuando se busca la razón suficiente de una conducta compartida. Esa razón puede ser de esencia, cuando la conducta se funda en una norma jurídica; de existencia cuando el fundamento es el mero hecho de que el comportamiento jurídico se da; y de verdad cuando tiene fundamento de justicia. Estos tres fundamentos pueden concurrir o darse solamente en forma aislada en cuyo caso la razón suficiente sería sólo parcial. Cuando se habla de la razonabilidad en sentido lato, de una ley, sentencia o acto administrativo, se mientan con ellos los tres factores de razón suficiente: existencia, esencia y verdad (justicia). Pero por razonabilidad en sentido estricto sólo se entiende el fundamento de verdad o justicia."* LINARES, Juan Francisco *Razonabilidad de las Leyes*, 2ª edición actualizada, Buenos Aires, Astrea, 2002, pág. 108.

[68] CRUZ VILLALÓN, Pedro *Estados Excepcionales y Suspensión de Garantías*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 17.

*derecho excepcional por su naturaleza y por el tiempo de su duración, sino un nuevo Derecho general*[69]*"*.

Como podrá verse, es plausible sostener la existencia de acuerdo respecto de que se trata de un instituto excepcional, únicamente invocable ante el acontecimiento de un hecho externo y temporalmente limitado, que afecte aspectos esenciales de organización del Estado, que crea una situación de peligro colectivo que autoriza la adopción de medidas que afectan las garantías constitucionales[70]

Sin embargo, el devenir de los desarrollos doctrinarios suavizó la severidad de estos criterios. Por ejemplo, el maestro BIDART CAMPOS, aunque coincide en que el fenómeno generatriz de la situación emergencial ha de ser grave, señala que *"Este carácter excepcional proviene, no tanto de la rareza o falta de frecuencia del fenómeno o episodio, cuanto de que, por más repetido que resulte, se lo considera patológico dentro del orden previsto por la Constitución. Por eso, siempre se lo reputa peligroso, se procura frente o contra él la defensa de la seguridad jurídica, y se hace valer la doctrina del estado de necesidad*[71]*"*.

Así las cosas, la frecuencia o reiteración del evento, a la luz de nuestro autor, no empece a su regulación mediante legislación de emergencia; y eso pese a que se encontraba perfectamente apercibido del abuso y liviandad con la que se invoca el instituto

---

[69] GARCÍA PELAYO, Manuel *Derecho Constitucional Comparado*¸ Madrid, Alianza, 1999, pág. 163.
[70] LORENZETTI, Ricardo Luis "Estado de Derecho y Estado de Necesidad" en LL, 2001-C-1382.
[71] BIDART CAMPOS, Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, T. 2, pág. 349. Desde luego, nos sentimos obligados a seguir el ejemplo de Marco y recordar que *"Tampoco yo quiero, por Hércules, ser tenido por embustero, pero ésos actúan sin cabeza, querido Tito, porque en tal dificultad tratan de obtener la verdad no como de un poeta, sino como de un testigo, y no me cabe la menor duda de que esos mismos creen que Numa estuvo charlando con Egeria y que a Tarquino le coronó con el gorro de augur un águila"* (CICERÓN "Las Leyes" I, 4 en IDEM *Obras Políticas*¸ trad. por Álvaro D´Ors y Carmen Teresa Pabón de Acuña, Barcelona, RBA Coleccionables, 2009, pág. 170) y recordar que este constitucionalista escribió, relatando el golpe de estado conocido como *Revolución Libertadora*, que en septiembre de 1955 *"...una multitud, tan elocuente como las que durante el régimen vitoreaban a su conductor ya caído, asiste a la asunción del poder por el general Lonardi"* y escucha *"...un discurso mesurado, pacífico, valiente y honesto, que hacía resaltar en mucho el contraste con la oratoria entonces en boga"* BIDART CAMPOS, Germán J. *Historia Política y Constitucional Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1977, T.II, pág. 166. Así las cosas, quizás no sería la más feliz de las opciones esperar, de un defensor de una dictadura, una encendida catilinaria contra el abuso de la legislación de emergencia.

> Que hay emergencia, ni duda cabe: pero los pobres particulares somos siempre los pobres infelices que pagamos los platos que no hemos roto nosotros. Se nos convoca al sacrificio, a la solidaridad, a pasar inviernos (¿cuánto hace que no vemos un verano?); y entre tanto, se nos limitan nuestros derechos con invocación de la emergencia. Y es muy probable que el gran culpable y responsable de la emergencia económica sea el estado (verazmente los gobernantes), y con dosis variables de co-culpabilidad, algunos grupos del poder económico y financiero. Nunca los pobres infelices que militamos en la clase media, o las llamadas clases populares (los pobres y miserables de siempre)… El estado sobrevive siempre muy fácilmente. Ojalá nosotros dispusiéramos de iguales facilidades. Cuando no le alcanzan los recursos, nos mete las manos en los bolsillos exhaustos de impuestos, tasas, tarifazos, inflación, hiperinflación, aumento de precios, etc. Y muy campante, "se dicta" las normas que le vienen bien para seguir adelante. Y nosotros atrás[72].

Desde luego, el maestro no es el único doctrinario que denuncia la promiscuidad con la que las autoridades hacen uso de estas herramientas:

> Durante el siglo XX, la emergencia económica fue una trágica compañera de ruta de la vida social del país, de modo que fueron por demás frecuentes las leyes y, más tarde, incluso los decretos del Poder Ejecutivo dirigidos a mitigar, a su manera, las consecuencias de tal fenómeno. En ese extenso período de tiempo… tales normas no tardaron en arribar a los estrados judiciales, acusadas de contradecir principios constitucionales y, en general, el derecho de propiedad. La respuesta de la Corte Suprema a partir de la causa "Ercolano"… y salvo alguna excepción, se decantó por convalidar la constitucionalidad de tales preceptos[73]

Por nuestra parte, participamos de la doctrina que señala que el concepto jurídico de emergencia requiere de la configuración de circunstancias que objetivamente sean críticas y anormales[74]. Siendo una variante del Estado de Necesidad, SAGÜÉS enumera una serie de requisitos habilitantes de una declaración de emergencia: #1) peligro efectivo a) para la supervivencia del sistema político, b) de que una situación dada degenere en caos social; #2) la inevitabilidad de la adopción una medida apta para conjurar tal evento; #3) Que el Estado

[72] BIDART CAMPOS, Germán J "¡Siempre la Emergencia! ¿Hasta la Muerte?" en ED, 139-770.
[73] RABBI-BALDI CABANILLAS, Renato "Contrato y Emergencia: aproximación a la filosofía jurídica de la Corte Suprema" en GUIBOURG, Ricardo A. -Director- *Emergencia Económica y Teoría del Derecho*, Buenos Aires, La Ley, 2003, págs. 10/21.
[74] GUIBOURG¸ Ricardo A. "Norma, Coyuntura y Emergencia" en IDEM -Director- *Emergencia Económica… cit*, págs. 5/6.

se encuentre en situación de sujeto necesitado, #4) Que las normas dictadas en su consecuencia, sean verdadero derecho de necesidad[75].

Muy similar es la sistematización que realiza Antonio María HERNÁNDEZ, para quien las emergencias "*a) Son situaciones excepcionales, previsibles o no, que afectan el orden constitucional; b) los hechos que las producen pueden ser originados en diversas causas: políticas, económicas, sociales o de la naturaleza; c) para enfrentar estos hechos, el derecho crea diversas instituciones de emergencia, que varían según las legislaciones; d) estas instituciones producen un acrecentamiento de las facultades de los poderes estatales y particularmente en el Ejecutivo y correspondientemente, descaecimiento o restricciones en los derechos y garantías individuales; e) debe existir un verdadero estado de necesidad*[76]"

No obstante, reconocemos que la doctrina a la que adscribimos, en los hechos, no hace más que engrosar el registro de las bibliotecas de Mu, la Lemuria o la Atlántida. Tomando a uno de los más conocidos teóricos del estado de excepción

> Ni bien Hitler toma el poder…proclama el 28 de febrero el *Decreto para la protección del pueblo y del Estado*, que suspende los artículos de la Constitución de Weimar concernientes a las libertades personales. El decreto no fue nunca revocado, de modo que todo el Tercer Reich puede ser considerado, desde el punto de vista jurídico, como un estado de excepción que duró doce años. El totalitarismo moderno puede ser definido, desde el punto de vista jurídico, como un estado de excepción que duró doce años. El totalitarismo moderno puede ser definido, en este sentido, como la instauración, a través del estado de excepción, de una guerra civil legal, que permite la eliminación física no sólo de los adversarios políticos sino de categorías enteras de ciudadanos que por cualquier razón resultan no integrables en el sistema político. Desde entonces, la creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque eventualmente no declarado en sentido técnico) devino una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos[77]

---

[75] SAGÜÉS, Néstor Pedro *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª edición, Buenos Aires, Astrea, 2001, T. 2, págs. 227/228. Vale aclarar que si bien el autor sistemáticamente emplaza al derecho de emergencia como un supuesto de estado de necesidad, tampoco ve obstáculos lógicos en afirmar que *"…si un estado de necesidad transitoria se convierte en un estado de necesidad permanente, puede concluirse que la ley de emergencia basada inicialmente en una circunstancia de necesidad circunstancial* [sic] *conserva de todos modos legitimidad jurídica para resolver, en definitiva, un estado de necesidad constante"*. SAGÜÉS, Néstor Pedro "Derecho Constitucional y Derecho de Emergencia" en LL, 1990-D-1036.

[76] HERNÁNDEZ, Antonio María *Las Emergencias y el Orden Constitucional*¸ 2ª edición, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México/Rubinzal-Culzoni, 2003, pág. 7.

[77] AGAMBEN, Giorgio *Estado de Excepción*, 2ª edición, trad. por Flavia e Ivana Costa, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2019, pág 29. Posteriormente, apenas comenzaron las restricciones en Italia ante los primeros brotes de Covid-19, AGAMBEN –en un texto que incluso en su momento bien podía ser calificado de "negacionista"- insistió con la normalización de los estados de excepción: "…hay una tendencia creciente a

A decir verdad, esto ya lo advertía hace décadas SCHWARTZ cuando en su muy necesario "Los Poderes del Gobierno" nos advertía que *"En las condiciones contemporáneas, siempre estamos viviendo en un estado de guerra, de preparación para la guerra o sintiendo los efectos de una guerra"*, y así corremos el riesgo (cuando no el acto) de *"...que el poder de guerra engulla prácticamente a la Constitución*[78]*"*

En materia propia de la emergencia económica argentina, la normalización y permanencia de la situación de emergencia –o lo que es lo mismo, la negación del carácter emergencial de la emergencia- ha sido la propia Corte Suprema la que ha convalidado la utilización promiscua del argumento de necesidad -incluso en ausencia de habilitación constitucional- al cubrir con el manto de la juridicidad el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, treinta años atrás. Así, en "Peralta" el Cimero dijo

> Que de lo expuesto surge la validez de los poderes puestos en juego por el legislador y la razonabilidad del modo como los ha ejercido. El mérito, oportunidad o conveniencia de su decisión no es tema que incumba decidir al Poder Judicial. No escapa empero a esta Corte la lamentable situación en que puedan hallarse muchos de los afectados. Sin embargo, si alguna solución tiene el problema. parecería que debe buscarse en el porvenir y no pretender extraerla del pasado a través de la exigencia a todo evento de derechos otrora reconocidos. Esto hace que se suponga formular algunas reflexiones sobre la materia. Es obvio que afectan a la sociedad argentina características que bien se han calificado como patológicas como es el deterioro, continuado por décadas, de la economía argentina -hecho de público y notorio- unido a un desconocimiento empecinado por la sociedad en admitirlo, pretendiendo conservar sistemas otrora

---

utilizar el estado de excepción como paradigma normal de gobierno. El decreto-ley aprobado inmediatamente por el gobierno "por razones de salud y seguridad pública" da lugar a una verdadera militarización "de los municipios y zonas en que se desconoce la fuente de transmisión de al menos una persona o en que hay un caso no atribuible a una persona de una zona ya infectada por el virus". Una fórmula tan vaga e indeterminada permitirá extender rápidamente el estado de excepción en todas las regiones, ya que es casi imposible que otros casos no se produzcan en otras partes" *("...si manifesta ancora una volta la tendenza crescente a usare lo stato di eccezione come paradigma normale di governo. Il decreto-legge subito approvato dal governo «per ragioni di igiene e di sicurezza pubblica» si risolve infatti in una vera e propria militarizzazione «dei comuni e delle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio di virus». Una formula così vaga e indeterminata permetterà di estendere rapidamente lo stato di eccezione in tutte le regioni, poiché è quasi impossibile che degli altri casi non si si verifichino altrove."*). AGAMBEN, Giorgio, "L'invenzione di un'epidemia", publicado en quodlibet.it el 26 de febrero del 2020 (https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia), consultado el 06 de junio de 2021.

[78] SCHWARTZ, Bernard *Los Poderes del Gobierno (Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos)*, trad. por José Juan Olloqui Labastida y Julieta Campos, México D.F., Facultad de Derecho/U.N.A.M., 1966, T. II, pág. 357.

> factibles, aún al extremo de romper con los lazos mínimos de solidaridad para mantener la indispensable cohesión de la comunidad[79].

Así las cosas, es muy fácil advertir que, o bien BORGES no andaba descaminado cuando nos advertía que las palabras, por sí solas, nada valen[80]; o bien el acertado era BRECHT cuando, en su "Galileo Galilei" apuntaba que

> La ciencia comercia con el saber, con un saber ganado por la duda. Proporcionar saber sobre todo y para todos, eso es lo que pretende, y hacer de cada uno un desconfiado. Ahora bien, la mayoría de la población es mantenida en un vaho nacarado de supersticiones y viejas palabras por sus príncipes, sus hacendados, sus clérigos, que sólo desean esconder sus propias maquinaciones. La miseria de la mayoría es vieja como la montaña y desde el pulpito y la cátedra se manifiesta que esa miseria es indestructible como la montaña[81].

### 2.d Herramientas que vehiculizan las situaciones de emergencia

Como lo apuntásemos en un trabajo previo[82], aunque es un autor de la talla de EKMEKDJIAN quien afirma que *"Las situaciones de emergencia están previstas en la Constitución Nacional y tienen como respuesta al único instituto de emergencia previsto en aquélla: la declaración del estado de sitio a que se refiere el art. 23 de ella[83]"*, nos vemos en la obligación de disentir con el maestro desde que el propio texto fundamental, a nivel nacional, ha instaurado otros institutos para dar cauce a la regulación de emergencia. Así, por ejemplo, el art. 76 C.N. habilita la delegación legislativa *"...en materias determinadas de administración o de emergencia pública"*; mientras que también se ha admitido que el Poder

---

[79] C.S.J.N., precedente "Luis Arcenio Peralta y Otros v. Nación Argentina (Ministerio de Economía – B.C.R.A.) en *Fallos* 313:1513, primer y segundo párrafos del considerando 59) del voto mayoritario, pág. 1556 del volumen.

[80] *"...las palabras no son la realidad del lenguaje, las palabras -sueltas- no existen"* BORGES, Jorge Luis "El idioma de los argentinos" en Idem *Obras Completas 1*, Sudamericana, Buenos Aires, 2011, pág. 267.

[81] BRECHT, Bertolt *Galileo Galilei*, trad. por Oswald Bayer, Buenos Aires, Ediciones Losange, 1956, pág. 65.

[82] CAMINOS, Cristian Hugo "En torno a la inconstitucionalidad del art. 2 del DNU 241/21 ¿Razonamiento formalista o defensa de la Constitución?" en *La Ley* del 17 de mayo de 2021.

[83] EKMEKDJIAN, Miguel Ángel *Tratado de Derecho* Constitucional, 3ª edición actualizada por Pablo Luis Manilli, Buenos Aires, La Ley, 2016, T, II, pág. 536. Cabe resaltar que Bianchi, en un trabajo publicado al poco tiempo de sanción de las Leyes N° 23.696 y 23.697, publicó un artículo en el que afirmaba que las restricciones impuestas por esas leyes eran tan severas que, en realidad habían instaurado un estado de sitio económico. Ver BIANCHI, Alberto B. "El Estado de Sitio Económico" en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires,* Buenos Aires, T. 50 –mayo de 1990-, págs. 13/44.

Ejecutivo, mediando las circunstancias excepcionales mencionadas en el art. 99 inc. 3° C.N., pueda desarrollar normativa de emergencia económica[84].

Todavía más, si ampliamos la mirada hacia el bloque constitucional (o en palabras de SAMMARTINO, hacia la Constitución Convencionalizada[85]), advertimos que varios instrumentos internacionales de derechos humanos individualizados por el art. 75 inc. 22 C.N. contemplan la restricción (e inclusive la suspensión) de algunos de los derechos por ellos reconocidos. Así, por ejemplo, el art. 27.1 del Pacto de San José de Costa Rica incorpora lo que denomina "derecho de suspensión", en supuestos de emergencia[86]; y otro tanto hace el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en casos de *"...situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente"* (art. 4.1).

En definitiva, el derecho positivo a nivel constitucional/convencional, bien que en supuestos que deben ser analizados con estrictez, admiten diversos carriles de desarrollo del derecho de emergencia por fuera del estado de sitio[87].

**2.e La emergencia económica en la jurisprudencia de la Corte.**

Se suele recordar aquella reflexión de MONTESQUIEU conforme la cual *"Los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que el instrumento que pronuncia las palabras de*

[84] En este sentido, véase YLARRI, Juan Santiago *La Emergencia Económica*, Buenos Aires, Ábaco, 2019, pág. 23.
[85] SAMMARTINO, Patricio Marcelo E. *Amparo y Administración*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2012.
[86] *"En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social."*
[87] En este sentido, GELLI nos dice que *"El estado de sitio, junto con la intervención federal, constituyen las respuestas institucionales, regladas por la Constitución Nacional, ante emergencias de carácter político. Después de la reforma de 1994, se admitieron dos tipos más de emergencias, las que dan lugar a la delegación legislativa (Art. 76) y las que autorizan el dictado de decretos de necesidad y urgencia (Art. 99, inc. 3º)".* GELLI, María Angélica *Constitución de la Nación* Argentina, 5ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2018, T. I, pág. 519.

*la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes*[88]. Sin embargo, la realidad se muestra muy distinta desde que

> El juez crea derecho en el ejercicio de su función judicial. Lo crea, en primer término, porque él crea la sentencia mediante la cual pone fin al litigio traído a su conocimiento. Antes de la sentencia, las partes y sus abogados, y la comunidad en su conjunto, sólo cuentan con la posibilidad lógica de la aplicación de variadas normas del ordenamiento jurídico… Además, el juez crea derecho al sentar precedentes en sus fallos… Esta sentencia individual puede transformar en precedente en la medida en que futuros jueces extraigan de ella proposiciones normativas genéricas[89]

En el caso de nuestra Corte Suprema, su carácter de "creadora del derecho" surge, antes que nada, del descomunal y asistemático –ergo, contradictorio en no pocas veces- arsenal de herramientas interpretativas con los que ha ejercitado su heurística[90]; lo que nos coloca frente a una producción pretoriana que, lejos de ser técnica, regular y armónica, deviene muy poco previsible. En palabras de GARGARELLA

> …la diversidad de criterios interpretativos utilizados por ella refleja menos la capacidad analítica del tribunal… que una cierta irresponsabilidad cívica por parte de sus integrantes. Ello así, porque es deber los mismos hacer el máximo esfuerzo para asegurar la consistencia de sus decisiones, y

[88] MONTESQUIEU *Del Espíritu de las Leyes*, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2004, pág. 137.
[89] CUETO RÚA, Julio C. "El Buen Juez de Primera Instancia" en LL, 1990-D-766.
[90] Sin aclarar cómo, en qué casos o por qué elige una de ellas por sobre las otras, a lo largo de su historia la Corte ha hecho uso de 1) la interpretación literal -dar primacía a la letra de la Ley, como se señala en *Fallos* 324:1740-; 2) la interpretación popular –se debe leer la Ley del modo más cercano posible al entendimiento común o popular de sus palabras, *Fallos* 324:3345-; 3) la interpretación especializada –elucidar el significado de la Ley conforme la técnica legal empleada, *Fallos* 320:2319-; 4) la interpretación intencional –auscultar qué perseguían los creadores de la norma al dictarla, *Fallos* 323:212-; 5) la interpretación voluntarista –que respeta la voluntad del legislador, sin admitir que se pueda concluir que en la actualidad la Ley sancionada quiera algo diferente que lo que en su momento quería el legislador, *Fallos* 324:1481-; 6) la interpretación justa –la que esencialmente sigue principios de justicia, *Fallos* 322:1699-; 7) la interpretación orgánico-sistemática –tomando la totalidad del articulado del texto, como si de un todo armónico se tratase, *Fallos* 291:181-; 8) la interpretación realista –la que eleva el principio de realidad económica a un modo general de abordar el derecho, *Fallos* 318:676-; 9) la interpretación de un legislador perfecto –la que asume que el sistema legal argentino es claro, preciso, coherente y carente de lagunas, *Fallos* 324:2153-; 10) la interpretación dinámica –que se lleva de bruces con la intencional y la voluntarista, *Fallos* 310:3267-; 11) la interpretación teleológica –que puede ser de difícil conciliación con la interpretación literal, *Fallos* 311:2751-; 12) la interpretación conforme una autoridad externa –sobre todo cuando la Corte se refiere a los fallos de su homóloga estadounidense, *Fallos* 19:236-; 13) la interpretación constructiva –la que permitiera mantener a salvo los poderes del Estado, *Fallos* 322:2598-; 14) la interpretación continuista –la que debe respetar los precedentes jurisprudenciales, *Fallos* 323:555-; 15) la interpretación anticontinuista –la que hace lo contrario, cuando el precedente pierde conveniencia, *Fallos* 317:312-; 16) la interpretación objetiva –muy difícil de conciliar con las interpretaciones intencional, voluntarista y teleológica, *Fallos* 316:352-. Este catálogo lo tomamos de SAGÜÉS, Néstor Pedro *Interpretación Constitucional y Alquimia Interpretativa (El Arsenal Argumentativo de los Tribunales Supremos)*, Buenos Aires, LexisNexis, 2004.

así garantizar el igual trato a los ciudadanos. Enfrentados a sus decisiones, en cambio, los ciudadanos preocupados por respetar el derecho no pueden saber bien a qué atenerse, no pueden reconocer claramente cuál es la ley vigente en el país, ni quedan capacitados para anticipar si sus conductas van a ser objeto del elogio o del reproche público. Decir esto implica reconocer la existencia de un consistente maltrato institucional por parte de la esfera más alta de la justicia, hacia los ciudadanos[91].

Así las cosas, estando ante un Tribunal que, a lo largo de sus años, no ha tenido inconvenientes en considerar legítimos a los gobiernos inconstitucionales que alumbraron nuestros golpes de Estado[92]; que ha periclitado la cosa juzgada material en el derecho penal[93]; que desconoce la letra de la ley con la excusa de *"...dar preeminencia a su espíritu, a sus fines, y en especial, al conjunto armónico del ordenamiento jurídico y los principios fundamentales del derecho, en el grado y jerarquía que éstos son valorados por el todo normativo[94]"*.

En definitiva, un Tribunal que ejercita en los hechos –y de manera irregular- un permanente poder constituyente[95], y que de esa manera ha contribuido a horadar el principio

[91] GARGARELLA, Roberto "De la Alquimia Interpretativa al Maltrato Constitucional. La Interpretación del Derecho en Manos de la Corte Suprema Argentina" en GARGARELLA, Roberto -Coordinador- *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, T. I -Democracia- págs. 233/247.

[92] En su "Acordada sobre reconocimiento del Gobierno Provisional de la Nación" (*Fallos* 158:290) la Corte, en ausencia de caso –y de gobierno constitucional- afirmó que *"...el gobierno provisional que acaba de constituirse en el país, es, pues, un gobierno de facto cuyo título no puede ser jurídicamente discutido con éxito por las personas, en cuanto ejercita la función administrativa y política derivada de su posesión de la fuerza como resorte de orden y de seguridad social".* Avanzando en el tiempo, tres días después de producido el golpe de Estado contra el Presidente Ramón Castillo, la Corte volvió a expedir, en abstracto, una Acordada mediante la cual legitimaba al novel gobierno *de facto* (ver *Fallos* 196:5). Finalmente, el 16 de noviembre de 1976, en ocasión de fallar en el precedente "Ercoli, María Cristina s/ recurso de hábeas corpus" (*Fallos* 269:372), el Cimero habló de que *"...un verdadero estado de necesidad reinante en el país obligó a las Fuerzas Armadas a tomar a su cargo el Gobierno de la Nación, no olvidando, por cierto, el deber de proteger los derechos individuales. En tal sentido fijó el propósito y los objetivos básicos para el ´proceso de reorganización nacional´, lo que se asentó en el acta que lleva fecha 24 de marzo próximo pasado, jurando cumplir y hacer cumplir dichos objetivos, el ´Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional´ y la Constitución de la Nación Argentina"*.

[93] Precedente "Mazzeo" en *Fallos* 330:3248.

[94] Precedente "Ana María Lourdes Echavarría v. Instituto de Obra Social" en *Fallos* 324:3602; considerando 4) del voto mayoritario, pág. 3605 del volumen.

[95] *"Una cuestión aparentemente más ardua es si la Corte tiene poder constituyente. Formalmente no lo tiene, es obvio, pues la Constitución se lo atribuye a un órgano especial de gobierno: la convención reformadora. Sin embargo, todos sabemos que, de hecho… en muchas ocasiones la Corte al fijar el alcance y sentido de las cláusulas constitucionales se comporta de hecho como una convención constituyente.* BIANCHI, Alberto B. "Una Meditación Acerca de la Función Institucional de la Corte Suprema" en LL, 1997-B-994.

de supremacía constitucional[96], no es la mejor garantía que proteja a los habitantes de los excesos que se permitan los mandatarios de turno.

No obstante, entendemos que asiste razón a GELLI cuando nos dice

> Si se admite que el juez es un actor político calificado en razón de la tarea que desempeña al resolver los conflictos sociales mediante la aplicación de reglas –y más aún si el magistrado está atribuido para examinar la constitucionalidad de las normas jurídicas- en algunas de esas controversias las decisiones trascienden el caso –más allá del eventual precedente que elaboren- para influir, con sus argumentos, en la consolidación o debilitamiento de las creencias sociales… En una república democrática, basada en los valores fundamentales de la libertad y de la responsabilidad –esta última en su doble significación de dar cumplimiento a los compromisos asumidos y dar respuestas adecuadas- el juez posee la oportunidad de actuar como un agente educador en aquellos valores… Las sentencias de ese tipo, que señalan rumbos, poseen un valor ejemplar incuestionable para el sistema político global[97]

Por ello, y más allá de nuestra opinión, procederemos a reseñar la evolución jurisprudencial de la emergencia económica en la jurisprudencia de la Corte.

El 28 de abril de 1922 la Corte expide sentencia en los autos "Agustín Ercolano v. Julieta Lanteri de Renshaw[98]" –un precedente que entendemos más cercano a la genérica intervención del Estado en la economía, que a la específica emergencia económica[99]-, cuyo voto mayoritario principia recordando que

---

[96] *"La supremacía tiene una contracara que es precisamente la rigidez. Una constitución no puede ser suprema si puede ser cambiada por el procedimiento ordinario de modificación de normas, dado que ellas no serían inconstitucionales sino que pasan a formar parte de la nueva carta magna"* (TORRICELLI, Maximiliano *Organización Constitucional del Poder,* Buenos Aires, Astrea, 2010, T, 1, pág. 337). En el caso de los fallos judiciales, coincidimos con VANOSSI en cuanto a que *"La sentencia es una norma jurídica, norma particularizada, en la precisión de su objeto y norma individualizada en la determinación de la esfera personal de su validez jurídica… La sentencia es una norma que también está incardinada en la jerarquía del mundo jurídico. La sentencia está imbricada en los peldaños de la pirámide jurídica. La sentencia ostenta un rango normativo que no la sustrae d e la debida congruencia con las normas superiores de la escala jurídica. La sentencia es norma nueva pero también producto aplicativo del ordenamiento superior y antecedente."* VANOSSI, Jorge Reinaldo "El Marco Constitucional de la Sentencia" en IDEM *Teoría Constitucional*, 3ª edición, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2013, T. III, pág. 2025

[97] GELLI, María Angélica "Los Deberes de los Jueces en una República" en LL, 1990-D-79. El primer párrafo fue reproducido textualmente por la autora en "Impacto Jurídico del caso «Provincia de San Luis c. Estado Nacional»" en LL, 2003-C-960.

[98] *Fallos* 136:170. El actor inició demanda por consignación de alquileres, apoyando su pretensión en la Ley N° 11.157 que prohibía cobrar -durante dos años a partir de su promulgación- un canon locativo mayor al que se pagaba por el alquiler de casas, piezas y departamentos al 01 de enero de 1920. La Ley se dictó con el objetivo de paliar la crisis habitacional, que llevó anejo el encarecimiento de los precios de los alquileres.

[99] Entendemos que tal conclusión surge del propio texto del voto mayoritario, cuando leemos en uno de sus párrafos que *"Existen, sin embargo, circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del Estado en los precios, en protección de los intereses vitales de la comunidad.*

> Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última. La misma Constitución ha consignado limitaciones especiales respecto de algunos derechos; pero no siendo posible prever ni establecer en ella todas las condiciones a que sería menester subordinarlos para hacerlos adaptables a la vida de relación, ha confiado al poder legislativo la misión de reglamentar su ejercicio, poniendo al mismo tiempo un límite a esa facultad reguladora (arts. 14 y 28).

Desarrollando las circunstancias en las que es posible ejercitar estas restricciones a los derechos, la Corte desestima la objeción que se asentaba en el hecho de que la Ley N° 11.157 no custodiaba el bienestar general, sino que protegía a un grupo social con perjuicio del otro, al sostener que

> …no puede ponerse en duda que interesa a la comunidad en conjunto la situación económica de los distintos grupos que la constituyen y que tratándose como en este caso de la suerte de la mayoría de la población, no son solamente consideraciones de humanidad y de justicia social las que reclaman su intervención, sino también su interés directo, ya que es elemental que una situación afligente del mayor número tiene que repercutir desfavorablemente sobre la economía general… si para justificar el ejercicio del poder de policía fuera menester que en cada caso estuviese comprometido el bienestar de todos y cada uno de los habitantes del Estado, no sería posible reglamentar jamás la actividad individual ni el uso de la propiedad , desde que los beneficios directos de cada ley u ordenanza no alcanzan sino a una parte limitada de la población, aun cuando en conjunto tiendan a asegurar el bienestar de todos.

A su turno, rechaza la objeción de parcialidad de la Ley al decir que ella *"…tendría fundamento si se tratase de una reglamentación permanente… y tratándose de una restricción pasajera, limitada en el tiempo que se presume necesario para llegar a la normalidad de esas operaciones"* no hay tal defecto en la norma.

Finalmente, en cuanto a la intensidad del control que puede efectuar, señaló que

---

*Cuando por la naturaleza del negocio, por las condiciones físicas en que se desenvuelve o por otra circunstancia semejante, no fuere posible la acción del regulador común, es decir la competencia… la protección de los intereses económicos constituye para el Estado una obligación de carácter tan primario y tan ineludible como lo es la defensa de la comunidad amenazada por el aprovechamiento abusivo de una situación excepcional."*

> No es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar esa situación crítica, ni de las consecuencias de orden económico que puedan derivar de la aplicación de la ley. Le incumbe únicamente pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad que encierra la ley impugnada, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva.

Dejando de lado las objeciones que este precedente (en ninguna parte de la Sentencia se explica a partir de qué datos afirma que los locatarios son "la mayoría de la población", que efectivamente existía una crisis de oferta locativa, o por qué el plazo de la Ley es efectivamente razonable, por ejemplo) lo real y cierto es que el fallo permite delinear que, en la medida que no existen derechos absolutos, es posible someterlos a restricciones por supuestos de necesidad si #1) ellas protegen al bienestar general por el intenso interés público comprometido, #2) las limitaciones no exceden un plazo razonable.

No obstante, el control de la razonabilidad de la medida es, a la luz de este pronunciamiento, escueto, desde que no puede ser integrando mediante juicios de oportunidad, mérito o conveniencia.

Meses después, la aplicación de la Ley N° 11.157 generó un nuevo pronunciamiento de Corte, al fallar el 21 de agosto de 1922 en los autos "Horta, José c/ Harguindeguy, Ernesto[100]", caso en el que la accionante pretendía la aplicación retroactiva de la reducción del canon, pese a que el contrato de locación había sido rubricado con anterioridad a la sanción de dicha Ley.

Esta vez, el voto mayoritario de la Corte desestimó el planteo de la accionante, argumentando que

> …la reglamentación del alquiler se ha hecho efectiva en un caso en que las partes se hallaban vinculadas por un contrato de término definido, celebrado con anterioridad a la promulgación de la ley cuestionada, y la aplicación de ésta ha tenido por consecuencia inmediata disminuir el derecho contractual del locador, pues la sentencia traída a revisión declara cumplidas las obligaciones del locatario mediante el pago de un precio inferior al estipulado. La sentencia recurrida ha hecho así retrotraer los efectos de la ley haciéndola regir hechos anteriores a su

[100] *Fallos* 136:170.

> promulgación. Es verdad que tal circunstancia no compromete, por sí sola, ninguna ley fundamental. En tesis general, el principio de la no retroactividad no es de la Constitución sino de la ley. Es una norma de interpretación que deberá ser tenida en cuenta por los jueces en la aplicación de las leyes, pero no liga al Poder legislativo, que puede derogarla en los casos en que el interés general lo exija. Esta facultad de legislar hacia el pasado no es, sin embargo, ilimitada. El legislador podrá hacer que la nueva ley destruya o modifique un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa ya existentes; los jueces, investigando la intención de aquél, podrán, a su vez, atribuir a las leyes el mismo efecto. Pero ni el legislador ni el juez pueden, en virtud de una nueva ley o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de una legislación anterior. En este caso, el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad… Al celebrar el contrato con arreglo a la ley en vigencia, que no limitaba el precio del alquiler, el locador se había asegurado, lícitamente, el derecho de exigir el precio convenido durante todo el plazo de la locación. Ese derecho había sido definitivamente adquirido por él antes de sancionarse la ley impugnada. Era un bien incorporado a su patrimonio, independiente de la propiedad arrendada, susceptible de ser cedido o negociado y que podía hacerse efectivo ante la justicia. En una palabra, era una propiedad, en el sentido de la Constitución… Llámense leyes de policía, de interés general o de orden público, el poder para dictarlas se halla siempre sometido a la restricción que importa la garantía constitucional, de suerte que no es permitido aplicarlas o interpretarlas de tal manera que destruyan o alteren el derecho adquirido, ni que produzcan el efecto de privar de algo que constituya una propiedad.

Así las cosas, el *corpus* de doctrina pretoriana hasta ahora descripto nos permite afirmar que la normativa de necesidad es respetuosa de la Constitución en la medida que, respetando los parámetros sentados en "Ercolano", no menoscabe derechos adquiridos al amparo de una legislación previa al dictado de la Ley de Emergencia.

Tres años después la Corte tuvo ocasión de reafirmar, aún en casos de emergencia, la protección a los derechos adquiridos (esta vez ,en virtud de sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada) al fallar el 26 de agosto de 1925 el caso "Mango, Leonardo c/ Traba, Ernesto[101]". En dicha ocasión la Corte sostuvo

> Que el derecho reconocido al recurrente por la sentencia de desalojo se relaciona con los bienes; es un derecho patrimonial y, por lo tanto, una propiedad en el sentido constitucional… En consecuencia, la decisión recurrida que por aplicación retroactiva de la ley a un caso ya juzgado suprime o altera el derecho patrimonial adquirido en virtud de aquel juzgamiento, atribuye a dicha ley una inteligencia incompatible con la inviolabilidad de la propiedad asegurada por el art. 17 de la Constitución.

Sin perjuicio de ello, la Corte también tuvo ocasión de señalar que el régimen iniciado por Ley N° 11.157 ya se encontraba exorbitando el parámetro de razonabilidad en virtud de

[101] *Fallos* 144:220. En el caso, se había dejado sin efecto una sentencia de desalojo, en virtud del dictado de la Ley N° 11.318, que había prorrogado la vigencia de la Ley N° 11.156.

su permanencia en el tiempo, y consecuente variación de las circunstancias generatrices de la situación de emergencia, en palabras que merecen ser transcriptas

> Que este régimen de emergencia que afecta fundamentalmente el derecho de usar y disponer de la propiedad, ha sido tolerado por las decisiones judiciales solamente en consideración al momento de extrema opresión económica de los inquilinos debido a la ausencia de uno de los factores que regulan los precios en los negocios de locación de inmuebles, es decir, a la falta de oferta de habilitaciones, y sobre todo como una medida transitoria y de corta duración (Fallos, t. 136, p. 161). Pero ese régimen anormal no puede encontrar suficiente justificativo cuando se le convierte de hecho en una norma habitual de las relaciones entre los locadores y los locatarios, como es la que han creado las reiteradas prórrogas acordadas a los inquilinos, y mucho menos cuando está destinado a actuar en un ambiente muy distinto por cierto de aquél que dio lugar a la sanción originaria de dichas leyes y que esta Corte describía en el fallo recordado de 28 de abril de 1922. Es, en efecto, de todos conocido el progresivo aumento en la oferta de locales destinados a la habilitación y comercio producido en los dos últimos años, como puede observarse en los avisos de los diarios relativos a casas y piezas desocupadas, cuyo número induce a pensar que no subsisten las circunstancias de excepción que llevaron al Tribunal a dictar la sentencia referida… no es posible considerar razonable la restricción extraordinaria al derecho de usar y disponer de la propiedad como una medida excepcional destinada a salvar una grave emergencia. Por consiguiente, la aplicación que de dicha ley se ha hecho en el caso *"sub judice"* resulta incompatible con las garantías consagradas en los arts. 14 y 28 de la Constitución.

Dos años después del dictado de este pronunciamiento (lo que ya empieza a dar cuenta de la frecuencia con la que se invocaban situaciones de necesidad), el 14 de diciembre de 1927 la Corte resuelve el que entendemos es el primer caso de derecho de emergencia del Estado (Provincial en este caso), al sentenciar los autos "Compañía Azucarera Tucumana c/ Provincia de Tucumán[102]"

La importancia de este pronunciamiento, entendemos, excede lo meramente cronológico, toda vez que declara sin ambages que el derecho de emergencia carecía de virtualidad suficiente como para convertirse en un derecho supra, para o contraconstitucional. En palabras de la Corte

[102] *Fallos* 150:150. En cuanto a los antecedentes del caso, en junio de 1919 se había creado en dicha Provincia –por Ley- una patente transitoria (su plazo de duración comprendía la totalidad de dicho año calendario) para los azúcares que se elaborasen en su territorio. Dicha Ley había sido dictada para paliar el delicado cuadro que atravesaban las arcas provinciales. El conflicto se generó en que, al momento de sancionarse dicha normativa, continuaba vigente en Tucumán una Ley dictada en mayo de 1915 que estipulaba que los productos de fabricación provincial gravados por leyes también locales, serían exceptuadas de la carga tributaria en la medida que fueren exportados. Con fundamento en esta normativa es que la accionante peticionaba la devolución de la patente cobrada de conformidad a la Ley de 1919.

> …la ley era de emergencia, pero, fuera de que aún las de ese carácter no pueden escapar a las garantías y normas señaladas por la Constitución Nacional y provincial, ni suprimir o alterar a favor del Estado las reglas creadas por la doctrina y la jurisprudencia para la interpretación de las leyes cuando de la aplicación de éstas surgen conflictos con los derechos de los particulares. Fuera de eso, la situación de afligente apuro financiero que se hizo valer como causa para la sanción del gravamen, es sobre poco más o menos, la misma en que se han encontrado la Nación y las provincias en las grandes crisis de su historia económica y nunca se ha pensado que tal emergencia pudiera servir de antecedente justificado para cercenar o suprimir los derechos reconocidos por leyes anteriores ni para autorizar un método especial de interpretación en la fijación del pensamiento legislativo… La sanción de una ley, aún de emergencia, presupone, pues, el sometimiento de la mima a la Constitución y al derecho público y administrativo del Estado en cuanto éste no haya sido derogado.

Hubo que esperar hasta el 7 de diciembre de 1934, ocasión en la que la Corte falló la causa "Avico, Oscar Agustín c dela Pesa, Saúl G.[103]", para encontrar la primera sistematización de los límites dentro de los cuales el derecho de emergencia era respetuoso del Texto Fundamental.

De acuerdo al voto mayoritario de la Corte

> La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido, ni suprime, ni disminuye las restricciones impuestas sobre el poder concedido, o reservado. La Constitución fue adoptada en un período de grave emergencia. Sus concesiones de poder al gobierno federal y sus limitaciones del poder de los Estados fueron determinadas a la luz de la emergencia, y ellas no son alteradas por la emergencia… Mientras la emergencia no crea el poder, ella puede dar ocasión para el ejercicio del poder… si el Congreso no se hubiera resuelto a establecer la moratoria y especialmente la rebaja del interés de los préstamos hipotecarios los creedores hipotecarios que percibieran durante estos años su capital en una moneda extraordinariamente valorizada dentro del país, por la emergencia, adquirirían en realidad un valor de compra muy superior al que dieron en préstamo. Y lo mismo ocurriría con el monto de los intereses pues el 6% representa efectivamente, dada la baja de los productos y propiedades en el país, un 9,10% o más por ciento… En conclusión podemos afirmar que la gravedad y extensión de la crisis económica justifican ampliamente la ley impugnada; que en todas sus disposiciones se propone salvaguardar en lo posible un fin legítimo, como lo es el interés público comprometido en esta grave emergencia; y que los medios empleados la moratoria para el pago del capital por tres años , y de los intereses por seis meses vencidos así como el máximo de seis por ciento en la tasa de interés, son justos y razonables, como reglamentación o regulación de los derechos contractuales[104].

[103] *Fallos* 172:21. En cuanto a los antecedentes del caso, en 1934 el Congreso de la Nación expide la Ley N° 11.741 mediante la cual prorrogó –bajo determinadas condiciones- las hipotecas previamente constituidas, al tiempo que limitó al 6% anual el máximo de la tasa de interés que podía cobrarse durante su vigencia. El fundamento expuesto al sancionar la Ley pivoteaba sobre la enorme depreciación que sufrieron los precios nacionales, entre ellos los de los bienes inmuebles.

[104] Por su parte, el Ministro Julián V.Pera, al ampliar fundamentos, señaló que *"La prórroga del plazo y la reducción del interés, son medidas que con carácter general vienen a suplir las consecuencias de un caso de fuerza mayor que no cabe cargar únicamente al deudor, desde que las circunstancias normales en que contrajo el préstamo se han alterado fuera de toda medida de previsión de su parte".*

Avanzando en el tiempo, la doctrina establecida en "Mango" fue erosionada en el precedente "Ferrari don Daniel Clemente y otro contra Peiti don Ramón sobre Desalojo[105]", del 28 de agosto de 1944, ocasión en la que la Corte dijo

> …que el principio de la irretroactividad de la ley, sancionado por el art. 3° del Cód. Civil, es legal, y no impide que el legislador pueda derogarlo… Que la jurisprudencia de esta Corte ha añadido ciertamente que la facultad de dictar leyes con carácter retroactivo sufre dos limitaciones, una en materia penal… Y otra fundada en el art. 17 de la Constitución Nacional y en la garantía de la inviolabilidad de la propiedad que el mismo consagra y de acuerdo con el cual las leyes retroactivas son inválidas en cuanto menoscaban derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior… los derechos declarados por sentencia firme, se consideran adquiridos y no pueden ser desconocidos arbitrariamente, por resolución recaída en pleito entre las mismas partes, sin violación del art. 17 de la Constitución Nacional, que consagra según se ha dicho, la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y ampara así todo aquello que forma el patrimonio del habitante de la nación, trátese de derechos reales o personales, de bienes materiales o inmateriales… Que es, sin embargo, necesario añadir que la jurisprudencia de esta Corte ha admitido con carácter excepcional y en la medida que lo requiera la atención de superiores intereses generales, que es lícita la sanción y aplicación de leyes con alcance retroactivo, aun cuando de esa manera se limite el derecho de propiedad de los habitantes de la Nación… Ha entendido el tribunal que por vía de ejercicio del poder de policía, y en tanto que las medidas adoptadas sean razonables y justas en relación a las circunstancias que las han hecho necesarias, puede, salvando su subsistencia, restringirse y regularse legalmente los derechos del propietario, en lo que sea indispensable para salvaguardar el orden público o bienestar general, cuya atención fundamenta esa jurisprudencia

Así las cosas, dado que toda declaración colocada a la izquierda de un conector contraargumentativo ("sin embargo", "no obstante", "pero"), vale tanto como una moneda de vellón; lo real y cierto es que -a partir de este precedente- una Ley de emergencia, en tanto Ley de policía, puede menoscabar la cosa juzgada en materia patrimonial, en la medida que a) lo requiera la atención de superiores intereses generales, 2) la modificación sea razonable y justa en relación a las circunstancias que hicieron necesarias el dictado de la Ley, y 3) el menoscabo no llegue a aniquilar el derecho afectado.

Avanzando los años, en el precedente "Luis Arcenio Peralta y Otro V. Nación Argentina (Ministerio de Economía –B.C.R.A.)" se vuelve a insistir en la excepcionalidad que habilita la declaración de emergencia económica. De acuerdo al voto mayoritario

[105] *Fallos* 199:466. En este precedente el accionado, luego de consentir la sentencia de desalojo que se pronunció en su contra, dedujo incidente peticionando la prórroga de contrato, con fundamento en lo dispuesto en el art. 8 del Decreto 14.001.

> …la constitución de la unión nacional implica también la de asegurar su continuidad y supervivencia. Este es un principio que proporcionará una guía segura y perdurable. Cuando los sucesos que conmuevan a la vida de la sociedad amenacen llevarla a la anomia y la inviabilidad de la vida política organizada, como puede ser hoy el resultado del descalabro económico generalizado, del mismo modo que ayer lo fue la discordia entre las provincias, allí deben actuar los Poderes del Estado para evitar que se malogren aquellos esfuerzos, dilatados y penosos, retrotrayendo al país a estadios superados de fragmentación, desorden, falta de un imperio extendido del derecho… Como principio, el legislador está facultado para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al Gobierno de la Nación. En correspondencia con los fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución, aquél cuenta con las facultades constitucionales necesarias para satisfacer los requerimientos de la sociedad, poner fin a los estados de emergencia y conjurar cuanto ponga en peligro la subsistencia del Estado. Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, se puede "sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos". No se trata de reconocer grados de omnipotencia al legislador ni de excluirlo del control de constitucionalidad, sino de no privar al Estado de las medidas de gobierno que conceptualice útiles para llevar un alivio a la comunidad… la validez constitucional de estas leyes se sustenta en que no afectan el contenido mismo de la relación jurídica, ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación. "En situaciones de emergencia o con motivo de ponerles fin, se ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente los efectos de los contratos libremente convenidos por las partes, siempre que no se altere su substancia, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole'". Sólo se ha exigido que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías individuales o las restricciones que la Constitución contiene en salvaguardia de las instituciones libres [106]

A partir de estos lineamientos, que entendemos solamente han sufrido variaciones de grado en los considerandos 9) a 11) del voto mayoritario en "Verrocchi" (*Fallos* 322:1726), la Corte entiende que una ley de emergencia económica (material o formal) respeta la constitución en la medida que se verifique la existencia de una situación de grave riesgo equiparable al estado de necesidad, y siempre y cuando las medidas adoptadas sean razonables –en término de relación de medios usados respecto de los fines perseguidos- y no existan otros medios alternativos para conjurar la situación de riesgo.

Sin embargo, dado que la profundidad del control judicial que la Corte suele ejercitar es particularmente escueta (el considerando 36° del voto mayoritario en "Peralta nos exime de mayor comentario"), el extenso arco que transitamos desde hace un siglo (el precedente "Ercolano" fue dictado en 1922), nos hace sumarnos sumamos a la opinión de BIANCHI respecto de que las sistemáticas convalidaciones de las leyes emergenciales que ha efectuado

[106] Considerandos 35), 37) y 42)

nuestro Cimero Federal, nos coloca en la situación de vivir *"…bajo un estado de sitio económico, conocemos su acta de nacimiento, desconocemos sus límites*[107]*"*.

**3.- Leyes de consolidación de deudas**

Entendemos que una de las novedades de la declaración de emergencia económica acaecida en 1990 fue el nacimiento del sistema de consolidación de deudas, que en esencia se comporta como una novación de las mismas, en obvio beneficio del acreedor –el Estado-

**3.a Precisiones sobre las características de las Leyes de consolidación**

Si bien es verdad que la jurisprudencia de la Corte Suprema no ha esclarecido qué entiende por Leyes o regímenes de consolidación de deudas, sí ha especificado algunas de sus características, bien que prioritariamente a la luz de la normativa federal.

**3.b- Alcance temporal de las acreencias sometidas a consolidación**

En el precedente "Bonanno[108]" –considerando el texto de la Ley N° 11.192 de la Provincia de Buenos Aires- el Cimero sostuvo que la regulación de honorarios practicada con posterioridad a la fecha de corte en la Ley –el 1° de abril de 1991- no se encuentra alcanzada por el régimen de consolidación; vedando de esta manera cualquier posibilidad de interpretación extensiva de la Ley[109]. Otro tanto expresó, -esta vez a la luz de la Ley N° 23.982 y Decreto N° 2140/91 del Estado Nacional- en "Francisco Parrilla[110]", al señalar que *causa* de las deudas sometidas a consolidación *"…la constituyen los hechos o actos que de modo directo e inmediato les hubiesen dado origen*[111]*"*.

---

[107] BIANCHI, Alberto B. "La Corte Suprema ha Establecido su Tesis Oficial sobre la Emergencia Económica" en LL, 1991-C-141.
[108] C.S.J.N. "Juan Carlos Bonanno v. Provincia de Buenos Aires" en *Fallos* 316:440.
[109] *"…la interpretación extensiva de un precepto legal es la que amplía más allá de cierto punto el alcance (supuesto de hecho) o la prescripción (consecuencia jurídica) del precepto tal como lo da a entender su lenguaje"*. Joaquín RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ "La Interpretación Extensiva de la Ley" en *Derechos y Libertades*, Madrid, Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III, Época II, Núm. 40 de enero/junio de 2019, págs. 67/108.
[110] C.S.J.N. "Francisco Parrilla v. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación" en *Fallos* 316:1775.
[111] Tercer párrafo del considerando 4°, pág. 1777 del volumen. Los hechos del caso eran los siguientes: ante una condena al Estado Nacional a pagar astreintes, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal había declarado inaplicable a tal sanción conminatoria el régimen instituido por Ley N° 23.982. Para así resolver, tuvo presente que el sistema de consolidación de deudas previsto por tal

Luego, como podrá apreciarse, el límite temporal fijado en los sistemas de consolidación resulta una barrera infranqueable a los fines de considerar si una acreencia se encuentra o no atrapada por este tipo de esquemas normativos.

**3.c- Alcance material de las acreencias sometidas a consolidación**

En el antecedente "Ragnar Hagelin[112]", el Cuerpo entendió que incluso en caso que el Estado Nacional haya sido condenado a pagar una indemnización por daño moral como consecuencia de la privación ilegal de la libertad y posterior desaparición forzada de una persona (en el caso, la hija del actor) el régimen de consolidación de la Ley N° 23.982 era aplicable, en la medida que *"...se trata de una obligación del Estado que tiene su origen en hechos o actos ocurridos con anterioridad al 1° de abril de 1991, aun cuando se reconoció con posterioridad a esa fecha… el examen del texto legal no revela la existencia de norma alguna que permita excluir del régimen previsto a las personas que se encuentran en la situación del actor. Por el contrario, el art. 7° de la ley, al incluir dentro del orden de prelación para el pago a los "créditos por daños a la vida, en el cuerpo o en la salud o por privación ilegal de la libertad" (inc. c), indica claramente que fue voluntad del legislador extender el sistema de consolidación de deudas a esas obligaciones[113]".*

Al mismo tiempo, entendió el Tribunal que *"...el pago de la indemnización concedida por daño moral puede ser diferido en el tiempo sin que esa modificación en el modo de cumplimiento de la sentencia importe su desconocimiento sustancial[114]".* Desde luego, ha de recordarse que a la fecha de expedición de este régimen de consolidación, ya se encontraba en vigor la Ley N° 23.928 de convertibilidad del Austral; lo que en términos económicos y financieros había instalado un cuadro harto diferente al cuadro de alta inflación (en términos contables, hiperinflación) que atravesamos desde junio de 2018.

---

normativa alcanzaba a obligaciones de causa o título anterior al 1° de abril de 1991, requisito que no cumplían las astreites por ser de causa o título posterior a esa fecha. La Corte confirmó el criterio de la Cámara.

[112] C.S.J.N. "Ragnar Hagelin v. Nacion Argentina (Poder Ejecutivo Nacional)" en *Fallos* 316:3176.

[113] Considerando 5° del voto mayoritario, pág. 3180 del volumen.

[114] Primer párrafo del Considerando 10° del voto mayoritario, pág. 3182 del volumen.

**3.d- Alcance personal de las acreencias sometidas a consolidación**

En el caso "Iachemet[115]", y con invocación de lo resuelto en "Russo", la Corte estableció que los regímenes de consolidación de deudas, aún a despecho de su texto expreso, no podían atrapar las acreencias de personas de avanzada edad (en el caso, una nonagenaria), puesto que en tales casos no se satisfacía el requisito de que las restricciones al principio de la cosa juzgada fuesen solamente temporales, a fin de no degradar su sustancia. En palabras del Cimero *"...resulta virtualmente imposible que la Sra. Iachemet, conforme el desenvolvimiento natural de los hechos, llegue a percibir la totalidad del crédito que le reconoció el pronunciamiento judicial... Por todo lo expuesto, cabe concluir que la aplicación al caso de autos de loa ley 23.928 llevaría, no a una modificación del modo de cumplimiento de la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, sino al desconocimiento sustancial de ésta[116]."*

**3.e- Carácter de orden público de los regímenes de consolidación**

En el precedente "Radiodifusora Buenos Aires[117]" –analizando la Ley formoseña N° 986 de adhesión a la Ley N° 2..982- el Alto Cuerpo afirmó *"Que la circunstancia de que la ley provincial sea posterior a la fecha en que fue dictada la sentencia en estas actuaciones no excluye su aplicación, en la medida en que sus disposiciones revisten el carácter de orden público y resultan aplicables a los pronunciamientos no cumplidos si, como sucede en la especie, se trata de deudas pasibles de ser consolidadas[118]"*

Entendemos que animado de esta misma idea, es que el Tribunal, en "Martínez y De la Fuente S.A.[119]" sostuvo que no era posible obviar el cumplimiento de la citada Ley N° 11.192 ni siquiera mediante la invocación del art. 151 de la Constitución bonaerense de

[115] C.S.J.N. "Iachemet, María Luisa c/ Armada Argentina s/ pensión (ley 23.226)" en *Fallos* 316:780.
[116] Cuarto y sexto párrafos del considerando 11º del fallo, págs. 785 y 786 del volumen.
[117] C.S.J.N. "Radiodifusora Buenos Aires S.A. v Provincia de Formosa (Subsecretaría de Comunicación Social)" en *Fallos* 317:739.
[118] Considerando 5° del pronunciamiento, pág. 741 del volumen.
[119] C.S.J.N. "Martínez y De la Fuente S.A. v. Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires" en *Fallos* 316:3146.

1934[120], ya que *"...la dilación en el cumplimiento de la sentencia no proviene de un mero acto de voluntad de la administración, sino que se origina en la norma expresa y general emanada de la legislatura; quien, en ejercicio de los poderes que le atribuye el art. 90, incs. 2 y 13 de la constitución local, ha dictado la ley cuya aplicación se discute, con arreglo a la cual ha de obrar el ejecutivo local al proceder a la inversión de la renta pública...[121]"*.

**4- Las leyes de emergencia y de consolidación de deudas, frente a las acreencias salariales**

En el precedente "Asociación de Trabajadores del Estado s/ Acción de Inconstitucionalidad" (*Fallos* 336:672) la Corte declaró inconstitucional el Decreto N° 05/03 de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, en tanto había dispuesto una reducción general de las remuneraciones de los trabajadores de ese orden estatal, con invocación de una situación de emergencia económica.

El nodo argumental para sostener esa decisión se encuentra en el considerando 11)

> Que todo lo antedicho, desde luego, no implica negar que el Estado, para conjurar, en aras del bien común, las llamadas situaciones de emergencia económica, pueda disminuir temporariamente las remuneraciones de sus empleados ("Guida", Fallos: 323:1566, 1592, 1600/1601, 1609, 1617/1618 -2000-; "Tobar", Fallos: 325: 2059, 2077, 2082, 2083 -2002-; "Müller", Fallos: 326:1138, 1145, 1146, 1147 -2003-). Empero, si entrafia, y de manera terminante, que esos remedios, a la luz del bloque de constitucionalidad, tienen un nitido sentido y destino, y ciertas condiciones y limites inquebrantables, que el decreto 5/2003 ha traspasado abierta y, sobre todo, largamente. En efecto, de acuerdo con lo expuesto al comienzo, esa disposición, por un lado, provocó mermas, a partir de enero de 2003, que alcanzaron el muy significativo porcentaje del 18,3 del salario, como minimo, pues para el sefior Mo1ina fue del 20% y para algunas otras categorias del 34,3%. Y, por el otro, incidió en tamafia medida nada menos que sobre remuneraciones que, por sus más que estrechas cuantias, resultaban marcada y particularmente sensibles a una reducción. Obsérvese que de la alegación de las actoras basada en datos del Instituto Nacional de Estadistica y Censo, no refutada por la demandada, se sigue que la quita emplazaba, a todas las retribuciones, por debajo de la línea de pobreza y, a las de menor cuantía, apenas por encima de la línea de indigencia

[120] Su texto rezaba: *"En las causas contencioso-administrativas, la Suprema Corte de Justicia tendrá facultad de mandar cumplir directamente sus sentencias por las oficinas o empleados respectivos si la autoridad administrativa no lo hiciere dentro (le lo.v sesenta días de notificada la sentencia. Los empleados a que alude este artículo serán responsables por la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia."*

[121] Considerando 4° del fallo, pág. 3148 del volumen.

Como podrá verse, en estos casos la Corte ha establecido que las quitas salariales no pueden colocar los ingresos del trabajador por debajo de la línea de pobreza medida por el INDEC; situación que aunque pudiera parecer en principio plausible, no tiene en cuenta la metodología que utiliza el organismo a los fines de la medición de tal línea de ingresos.

En primer lugar, debe señalarse que la canasta básica alimentaria (C.B.A., que es la que fija la línea de indigencia) en los términos que el INDEC actualmente la mide, genera problemas nutricionales, como lo puso de resalto la primera etapa del "Proyecto Czekalinski" iniciado en 2019 por docentes de la U.N.C.[122]

En segundo, a esta submedición de la línea de indigencia se adita el que la línea de pobreza (la C.B.T.) no se logra sumando proemedios ponderados de consumos a la C.B.A., sino multiplicando este número por la inversa del coeficiente de Engel. Y dado que ese dato el INDEC lo extrae de las EPH, lo real y cierto es que la línea de pobreza no toma en su cuantificación el costo locativo de una vivienda.

Así, nos encotnramos frente a un dato doblemente subvaluado.

[122] *"Sin haber terminado la primera etapa del proyecto, queda en evidencia que alimentarse siguiendo exclusivamente los datos de la CBA es perjudicial para la salud. Los tres integrantes del grupo que se dedicó a esta tarea tuvieron que abandonarla debido a resultados negativos en los estudios médicos. Maldonado tuvo que abandonar esta parte de la investigación a los tres meses y volver a alimentarse normalmente luego de que su nivel de triglicéridos aumentara, además de bajar cinco kilos."* ZAMARO, Emanuel "Proyecto Czekalinski: otra forma de medir la pobreza", publicado el 12 de marzo de 2020 en https://www.pagina12.com.ar/252236-proyecto-czekalinski-otra-forma-de-medir-la-pobreza (artpiculo consultado el 30 de marzo de 2022).

## CAPÍTULO II: CONSOLIDACIÓN DE EMERGENCIA DE LAS ACREENCIAS DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA PROVINCIA DEL CHACO: LA LEY 2425-F Y SUS NORMAS REGLAMENTARIAS

### 1. El contenido normativo de la Ley N° 2425-F.

La Ley N° 7751 (actual N° 2425-F, de acuerdo al Digesto Jurídico del Chaco) fue aprobada en la Sesión Extraordinaria del 21 de diciembre de 2015[123]. Su texto declara la emergencia económica y financiera de la Provincia del Chaco hasta el 30 de junio de 2016 (el plazo habría sido prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2021 por medio de Ley N° 3166-F[124]), en atención a deudas a cargo de la misma, emergentes de sentencias judiciales firmes originadas y/o motivadas en la Acordada 858/91 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco[125], por lo cual se consolidan estas deudas, como así también aquellas obligaciones que surjan por el pago de costos, costas y honorarios profesionales de dichas causas y que se encuentren regulados judicialmente, firmes y consentidos (artículos 1º a 3º).

Asimismo, se instituye a esta norma como única vía para el pleno cumplimiento de las obligaciones a que refieren los artículos precedentes, las que tendrán carácter meramente declarativo frente al Estado Provincial, limitándose esa decisión judicial al reconocimiento del derecho pretendido (artículo 4º).

Por su parte el artículo 5º establece un plazo de máximo de 10 años para el cumplimiento de tales obligaciones, mientras que el artículo 8º faculta a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y la Contaduría General de la Provincia a intervenir y acordar los respectivos pagos. Estos, a

[123] La versión taquigráfica de esta Sesión puede consultarse en http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_EX_DEL_21_12_15.pdf
[124] En un ulterior apartado, analizaremos la validez de estas prórrogas.
[125] Como lo señalaremos en el Capítulo III, esta Resolución no solamente afectó las remuneraciones del Poder Judicial, sino también de otros organismos cuya escala salarial contemplaba un sistema de porcentualidad, y para cuyos cálculos se tomaban como referencia los emolumentos que percibían los ministros del Superior Tribunal de Justicia.

su vez, tendrán un orden de prelación en consideración a la edad, incapacidad o enfermedad grave que afecte a los acreedores, así lo indican los incisos a) y b) del artículo 10º); mientras que las personas no comprendidas en esos supuestos percibirán sus respectivas acreencias conforme lo determine la reglamentación.

Instaura la inembargabilidad de los fondos del Estado -como ser los ingresos coparticipables de naturaleza federal, programas nacionales de naturaleza específica, recaudación propia generada en rentas provinciales, como también de los recursos pertenecientes al Tesoro Provincial, comprendiendo a las diferentes tesorerías y cuentas de las distintas dependencias centralizadas, descentralizadas o autárquicas, cualquiera sea su origen o naturaleza- y suspende las ejecuciones de las sentencias iniciadas como toda medida cautelar y ejecutiva ordenada, debiendo el juzgado interviniente disponer su levantamiento sin sustanciación y notificarse de oficio. En caso de que existan fondos embargados, cualquiera sea el estado procesal de la causa, se dispondrá su inmediata restitución al Estado Provincial.

Decreta también la inadmisibilidad de toda medida cautelar respecto de las obligaciones consolidadas en esta ley y, citando normas constitucionales y textos legales (artículo 76 de la Constitución Provincial y Ley N° 945-C que da efecto declarativo de las sentencias contra el Estado), determina la inembargabilidad y la no sujeción a medida cautelar alguna de los fondos genuinos y/o coparticipables y otros bienes pertenecientes al Estado Provincial.

Como podrá verse, se trata de un régimen emergencial que no se encuentra contemplado para la totalidad de los acreedores del Estado, ni para el conjunto de aquellos que revistan la calidad de trabajadores, y ni siquiera para el universo de los que revistan la calidad de empleados o funcionarios judiciales, o de aquellos regímenes remunetarios que tomaban en cuenta los sueldos de los Ministros del S.T.J.

Este sistema únicamente se estableció respecto de aquellos que, por haberse agraviado jurisdiccionalmente de la manifiesta inconstitucionalidad de la Resolución Nº 858/91, llegaron a contar con Sentencias –incluso ante la Corte Suprema- que los declaraba acreedores de una deuda salarial. Así, será interesante cotejar los argumentos esgrimidos en pos de la sanción de una normativa tan peculiar.

**1.a Los argumentos brindados al momento de sancionarse esta Ley.**

Si bien estamos persuadidos, luego de numerosos años de lectura de versiones taquigráficas de sesiones parlamentarias, de la veracidad del "mito del recinto[126]"; dado que formalmente las leyes se aprueban en las reuniones plenarias, entendemos ineludible examinar la fundamentación que en tales instancias se brindan, aunque tales argumentos sean meramente aparentes.

Pues bien, volviendo hacia la Ley N° 2425-F el legislador encargado de fundamentar ante el Hemiciclo la necesidad de la aprobación de esta Ley fue el Diputado Sánchez, quien inició su exposición con estos términos:

> Vamos a fundamentar el proyecto que -tengo entendido- tendrá una aprobación unánime en general… celebrando que lleguemos a este final de año con un tema acordado -en general-, conflictivo, como es este mega juicio donde se involucra a trabajadores del Poder Judicial, funcionarios y jueces, con todo lo que eso implica desde el punto de vista judicial… la verdad, es un tema acuciante para el Estado provincial tener decretados 400 y pico de millones de pesos en embargos. Ya están decretados judicialmente, más allá de que la incautación de fondos esté rondando los 30 y pico a 40 millones de pesos. Están vigentes y estamos hablando de cuentas públicas, con lo cual, sabido es la importancia que implica poder levantar estas cuestiones judiciales.

Si bien este pasaje podría despertar no pocas consideraciones en su confronte con las

[126] *"En el recinto no hay espacio para la espontaneidad. Quien estudie los reglamentos de los cuerpos parlamentarios modernos podrá comprobar que el diputado individual puede hacer muy poco en la sesión. Hay muchas peticiones o propuestas que deben ser hechas por escrito antes de la sesión. En inclusive de éstas, muchas están reservadas a los presidentes o titulares de los bloques parlamentarios…Nadie convence a nadie mediante un discurso en la sesión. En discurso en el recinto no logra sumar ningún voto… excepciones menores siempre puede haber, pero no como para cambiar la decisión del cuerpo parlamentario. Los discursos se leen. Pocos prestan atención (salvo que el disertante se haya ganado la fama de que dice cosas interesantes, aunque uno no las comparta). Hay pocos presentes. Muchos pueden estar fuera del recinto… Se llama a votar, los legisladores vuelven al recinto y votan. Cada uno vota lo que tenía previsto. Muchos votan sin saber de qué se trata, votan según haya acordado su bloque"* UBERTONE, Fermín Pedro "Los Cuerpos Parlamentarios y el Mito del Recinto" en EDCO, 2006-724.

enseñanzas de ARISTÓTELES[127], lo que resulta sorprendente es que, apenas iniciada la alocución, en dos ocasiones se haya despachado con la fórmula *"y pico"*.

Es que se torna árido explicar cómo es posible asegurar la aprobación general de un proyecto de ley que declara la emergencia pública respecto de un conjunto sumamente específico de acreedores del Estado, cuando se confiesa desconocer tanto el monto de global de las acreencias, como la del dinero público embargado.

Permítasenos ser prolijos en la insistencia. El Hemiciclo local se encontraba al tanto de la dimensión del incordio que acarreó el dictado de la Resolución Nº 858/91 -como mínimo- desde el 11 de junio de 2008, cuando por medio de la Ley Nº 6151 derogó el suplemento creado por aquella Resolución.

Por tanto, tuvo no menos de 7 años y 6 meses para estudiar, aunque más no sea en ocasión de aprobar las Leyes de Presupuesto, las consecuencias patrimoniales de aquel reglamento. ¿Y aun así no ha no se sabe a cuánto ascendían los fondos embargados[128]?

El siguiente interrogante surge casi como un corolario: si no sabe a ciencia cierta cuánto dinero se encuentra comprometido ¿cómo es lógicamente posible argumentar la necesidad de promulgar, no ya una Ley de emergencia, sino derechamente cualquier tipo de norma? Quizás por ello se hizo insinuación de una falacia *ad baculum* tanto al principio

---

[127] El autor enseñaba que la retórica *"es la facultad de teorizar lo que es adecuado en cada caso para convencer"* (1.355b25). La retórica tiene como fin formar un juicio (1.377b20), por lo que es importante cerciorarse no solamente de los efectos el discurso, sino también de la imagen del emisor y de qué manera inclinará a su favor al que juzga, tarea para las cuales es necesario conocer las emociones del auditorio (1.378a5-20). Por ello, si el orador desea tener éxito, nuestro autor indicará que los sentimientos de afecto mostrados hacia el auditorio deben estar fundamentados en inducir a la creencia de que el orador busca el bien de la persona receptora y no de él mismo. Para ello, debe hacerle creer a la audiencia que siente afecto por ella y que está dispuesto a establecer una relación de verdadera amistad (ARISTÓTELES *Retórica*, Madrid, Gredos, 1994). Si bien esta brevísima semblanza de una obra tan capital como lo es la *Retórica* no hace cumplida justicia al autor (puede pensarse que el estagirita no tiene problemas en aconsejar cualquier uso de la retórica, cuando eso se encuentra explícitamente descalificado en el texto), consideramos que la posibilidad del mal uso de la retórica tiene cabida a partir de que, como lo había señalado en otra obra, es perfectamente posible que las emociones surjan de tener la fantasía de que algo bueno o malo sucedió, sucede o sucederá, sin importar si el bien o el mal realmente existen [ARISTÓTELES *Acerca del Alma*, Madrid, Gredos, 2003, 428b2-4)

[128] Resulta virtualmente imposible no recordar cierto sermón pronunciado por Mujica en Necochea, que inició con la frase *"Sé que muchos de ustedes están en la boludez..."* WORNAT, Olga *Nuestra Santa Madre*, Buenos Aires, Ediciones B Argentina S.A., 2002, pág. 123

como al final del período transcripto[129].

Explicando el origen de la acreencia que motiva el tratamiento del proyecto, el Legislador nos dice:

> es una declaración de emergencia que si bien es originada por un sector del Estado –en este caso por trabajadores y jueces, integrantes del Poder Judicial de la provincia-, afecta al interés general y al movimiento de las cuentas públicas, porque ese interés sectorial dado por esa acreencia justa -porque nadie viene aquí a cuestionar el juicio ni las resultas del mismo, porque son sentencias que quedaron firmes incluso con intervención de nuestro máximo órgano tribunalicio a nivel nacional, la Corte Suprema-… en realidad es un juicio originado por la ineficiencia administrativa del propio Poder Judicial. Esto es producto de no haber respetado las leyes, porque por esa acordada 858, del '91, se dio un incremento del 115 o 120 por ciento solamente a los jueces del Superior Tribunal de Justicia. Ese fue el origen de esta deuda que hoy tenemos que enfrentar todos los chaqueños –de la que si me piden números no se los puedo dar, porque rondarían más de 2 mil millones de pesos pero, todavía, nadie sabe exactamente a cuánto llega, porque no todas las planillas están aprobadas-; por eso digo que al día de hoy tenemos 400 y pico de millones embargados, y sigue. Todos los días es un capítulo nuevo.

De este pasaje, lo primero que debe destacarse es su ostensible autocontradicción. Mientras que en un primer momento asegura que la acreencia es *"justa"*, prácticamente sin solución de continuidad la deslegitima al señalar que la misma ha sido hija de la ineficiencia administrativa del propio Poder Judicial. Es decir, que ha sido el Poder Judicial el que ha dado origen a la deuda que, ahora, sus mismos integrantes pretenden hacer recaer, no sobre el Poder Ejecutivo, sino sobre las forzadas espaldas de todos los chaqueños.

Luego, a más de autocontradictorio, el argumento también se encuentra viciado de no menos de dos falacias lógicas.

Primeramente, e imitando la retórica entimemática de la que hizo gala LISIAS en su *"discurso de defensa frente a Simón*[130]*"*, el Legislador mantiene en las penumbras la premisa

---

[129] Recordemos que las falacias "garrote en mano" se utilizan con sutileza. El Procurador General de la administración Reagan, en la época en que se encontraba bajo un fuerte ataque desde la prensa en virtud de su mal comportamiento, fue defendido en una reunión de gabinete por quien se desempeñaba como *Chief of Staff* –Howard Baker-, con un discurso que iniciaba de este modo: *"El presidente reitera su confianza en el Procurador General y yo tengo confianza en el Procurador General, y ustedes deben tener confianza en el Procurador General porque trabajamos para el presidente y porque así son las cosas. Y si alguien tiene un punto de vista, motivo, ambición o intención diferente, puede hablarme al respecto, porque tendremos que discutir su status"*. Ver COPY, Irving M.; COHEN, Carl *Introducción a la Lógica*, 2ª edición, trad. por Jorge Alejandro Rangel Sandoval, México, Limusa, 2013, págs. 158/159.

[130] LISIAS *Discursos I*, Barcelona, RBA Coleccionables S.A., 2007, págs. 59 y siguientes

conforme a la cual todos los judiciales que han iniciado juicios contra el Estado, son los firmantes de la Resolución N° 858/91. El motivo de acudir a esta falacia es de harta evidencia: como solamente los Ministros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia se encuentran en condiciones de firmar las Resoluciones del cuerpo, la única manera de endilgar responsabilidad al conjunto de los acreedores es enrostrarles, sin excepción alguna, ser copartícipes en la elaboración de dicho acto administrativo. Y como una afirmación tal no podría ser pronunciada en el recinto, mejor fue mantenerla oculta a la palabra, pero muy presente al desarrollo argumental. Por eso es que nos encontramos frente a un entimema.

Como corolario de lo anterior, también nos encontramos aquí ante una tipología muy severa de falacia *ad hominem*, cual es la del *pozo envenenado*[131]. Es que al afirmar que todos los judiciales son los creadores de la Resolución N° 851/91, también está sugiriendo que ninguno de ellos reviste en la calidad de damnificado, sino que, en realidad, ellos son los victimarios de las arcas estatales y, transitivamente, del conjunto de los chaqueños. Como los acreedores que iniciaron estos juicios son, prácticamente en su totalidad, trabajadores judiciales; todo intento de defensa se vuelve inútil[132].

Esta descalificación hacia los acreedores, desde luego, no culminó en este pasaje, sino que la extendió hacia prácticamente toda la judicatura local. Así, el Diputado afirmó que:

> …nuestro fiscal de Estado –a quien le toca la difícil tarea de litigar contra el juzgado; o sea, ya no

[131] Cuando con motivo de un cruce entre ellos, el novelista y clérigo británico Charles Kingsley atacó al intelectual católico John Henry Cardinal Newman, llegó a afirmar que nada de lo que éste dijera podía ser tenido como dato valedero porque, como sacerdote católico romano, la primera lealtad de Newman no era hacia la verdad. Newman replicó que este ataque hacía imposible para él (y transitivamente, para todos los católicos) la exposición de sus argumentos; ya que cualquier cosa que pudieran decir para defenderse sería socavada por otros alegando que, después de todo, la verdad no era su preocupación principal. Kingsley, dijo el cardenal Newman, *"ha envenenado el pozo del discurso"*. COPY, *op. cit*. pág. 161

[132] Vale aclarar que 4 meses después, con motivo de la sanción de la Ley N° 2.444-F, el Diputado Sánchez morigeró su crítica hacia los trabajadores judiciales al señalar: *"…todavía, lamentablemente, uno tiene que tolerar que quien está al frente del Poder Judicial de la provincia sea responsable directa de que hoy todos los chaqueños tengamos que endeudarnos en dos mil millones de pesos, para pagar a aquella afrenta a la ley. Y no estoy hablando de los empleados judiciales; ellos son víctimas de esta situación, han ido por su derecho, ese derecho les fue reconocido a través de la Justicia y, reitero, hoy lamentablemente el millón de los chaqueños tiene que hacerse cargo de una cuestión que la generaron cinco personas; una de las cuales, reitero, preside nuestro Poder Judicial."*

> estamos hablando de litigar contra una contraparte; sabido es que hay una corporación judicial que vino avanzando sobre nuestra legislación. Y en esto no involucro a nadie; lo digo y me hago cargo de mis dichos-. Sabemos lo difícil que es litigar contra la contraparte y contra el juez que, seguramente, algún interés también tiene sobre cómo se va a resolver esto.

En el año 1881, Lisandro SEGOVIA nos recordaba que *"La inexactitud de las palabras conduce con harta frecuencia a la inexactitud de las ideas*[133]*"*. En este caso, la inexactitud de las palabras está dada por el uso abusivo de falacias *ad hominem* en un discurso parlamentario que, sustentado únicamente en la acrimonia de su pronunciación, afirma que el Poder Judicial *in totum* se comporta como una corporación facciosa que solamente persigue la satisfacción de sus propios intereses, aún a costa de las demás carteras de gobierno. Sigamos.

Al momento de explicitar cómo procederían a honrar esta deuda, el Diputado sostuvo:

> …establecimos una serie de prioridades; decimos que primero van aquellos que tengan discapacidades debidamente acreditadas. Primero, los mayores de 70 años; luego, los que tengan otro tipo de discapacidades; y finalmente, la reglamentación establecerá los otros conceptos… me parece que ese *ranking* que establecemos para efectivizar los pagos, es un horizonte real, tangible… Les decimos que el 50 por ciento se los vamos a pagar ya; el otro 50 por ciento en pagos plurianuales. En la ley decimos que serán 9 pagos más, ya que la norma expresa 10 años en total. Ojalá, esta misma Legislatura le pueda dar a nuestro gobernador –Domingo Peppo- otras herramientas que podamos trabajar, a partir de marzo, para que esta deuda que tiene 24 años, de la que nos terminamos haciendo cargo todos -ya que es algo que no provocó el Poder Legislativo ni el Ejecutivo, sino que es generada por el propio Poder Judicial[134]- y para la que, como siempre, vamos a poner la cara y dar la solución, porque estamos diciendo que les vamos a pagar el 50 por ciento y el resto en 9 cuotas, que ojalá sean 8 o solo una más; quién sabe, porque con las herramientas que podemos trabajar en conjunto, creo que puede tener un plazo de solución mucho menor.

Traduciendo estas palabras, los trabajadores accionantes, que ya estaban padeciendo prácticamente cinco lustros de espera (desde diciembre de 1991 hasta este debate

---

[133] SEGOVIA, Lisandro *Código Civil de la República Argentina con su Explicación y Crítica bajo la Forma de Notas*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1881, T. I, pág. XXV.

[134] La insistencia del Diputado ponente en continuar con el discurso belicista contra el Poder Judicial, al cual lo reduce a la categoría de un agresor del resto de las instituciones gubernamentales, nos obliga a tener que recordar, aunque sea una verdadera perogrullada hacerlo, que de acuerdo al principio de unicidad de la organización estatal, el Estado debe ser entendido como una unidad institucional, teleológica y ética, más allá de las formas organizativas que adopte. En virtud de ello, las relaciones que se entablan entre los organismos y entidades que integran la Administración son de coordinación y colaboración (P.T.N. *Dictámenes* 225:71; 237: 358; 242:579; 252:209: 256:28).

parlamentario, del 21 de diciembre de 2015) en la correcta liquidación de sus conceptos salariales; para lograr ver satisfecha su legítima acreencia pasada en autoridad de cosa juzgada, debían demostrar tener más de 70 años o poseer algún tipo de discapacidad. Y si afortunadamente integraban uno de esos colectivos vulnerables, su horizonte de pago se le extiende una década más.

Finalmente, y en lo que respecta al modo en que se pensaba obtener los recursos para el pago de estas acreencias, el Diputado guardó completo silencio.

De todos modos, una aclaración merece ser hecha: absolutamente ninguno de los restantes Legisladores presentes en el recinto, cuestionó ni uno solo de los dichos expuestos por el Diputado Sánchez.

**1.b Los argumentos brindados en las sucesivas prórrogas de esta Ley.**

Hasta el presente, la Ley Nº 2425-F habría sido prorrogada[135] en 11 ocasiones, con los dictados de las Leyes Nº 2471-F, 2558-F, 2629-A, 2766-A, 2841-A, 2963-A, 3110-A, 3166-F, 3522-F, Decreto N° 171/23 (ratificado por Ley N° 4059-F) y Decreto N° 203/25 (ratificado por Ley N° 4166-A). Como resultado, el sistema se encontraría vigente hasta el 31 de diciembre de 2025

Pues bien, dada la centralidad que en una república tiene la motivación de los actos de gobierno[136], procederemos al análisis de los debates parlamentarios habido con motivo de la sanción de estas Leyes.

[135] En un Capítulo posterior explicamos el uso del condicional.

[136] Acudiendo a la pluma de ALBERDI, *"Los estatutos constitucionales, lo mismo que las leyes y las decisiones de la justicia, deben ser motivados. La mención de los motivos es una garantía de verdad y de imparcialidad, que se debe a la opinión, y un medio de resolver las dudas ocurridas en la* aplicación *por la revelación de las miras que ha tenido el legislador, y de las necesidades que se ha propuesto satisfacer"* ALBERDI, Juan Bautista "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina", en IDEM *Obras Escogidas*, Ed. Luz de Día, Buenos Aires, 1952, T. I, pág. 212.

### 1.b.1 La Ley N° 2471-F

La falta de avance en materia de provisión de fondos para el pago de esta deuda[137] fue la que determinó, en la Sesión Ordinaria del 29 de junio de 2016[138], que se aprobase una primera prórroga del régimen emergencial, ahora hasta el 31 de diciembre de aquel año.

Entre los argumentos, además de las escasas letanías sobre lo delicado de la situación financiera de la Provincia[139] (obviamente, sin apoyatura en dato alguno), o de señalarse que se estaba a la espera de que se informase cuál era el grado de avance en las operaciones de crédito público autorizadas por Ley Nº 2444-F[140] (que el Ejecutivo Provincial no reglamentó sino hasta el 29 de septiembre de 2016); sí se expusieron argumentos realmente nutricios para futuras elaboraciones sobre la doctrina de la emergencia. Fue así que en dicha Sesión se habló, durante una o dos horas[141], sobre

1) Si *ser buchón* era o no una virtud[142]

2) Si Perón apoyó o no el golpe militar contra Illía, y si éste era o no corrupto[143]

3) Si Balbín fue preso político gracias al peronismo[144]

4) Si Illía impidió el regreso de Perón en el año 1.964[145]

5) Ex funcionarios de gestiones radicales, prófugos de la justicia[146]

Huelga señalarlo, la mayor parte del tiempo del debate giró en torno a estos tópicos[147]; desde luego sumamente pertinentes a los fines de corroborar la necesidad o no de prorrogar

[137] Dado que la Ley Nº 2425-F no se detenía en el detalle de la provision de fondos para pagar la acreencia que colocaba en situación de emergencia, el 25 de abril de 2016 (es decir, transcurridos 4 meses desde la declaración de emergencia y a dos meses de que feneciera su plazo de vigencia) fue sancionada la Ley Nº 2444-F, que autorizaba al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos por hasta la suma de pesos mil ochocientos millones ($1.800.000.000), o su equivalente en moneda extranjera; para cancelar las sentencias judiciales contra el Estado Provincial que, se encontraren firmes y consentidas, originadas en la resolución 858/91 del Superior Tribunal de Justicia (art. 5º inc. "a").
[138] Ver http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_30_06_16.pdf
[139] Por ejemplo, las expresiones de la Diputada Bogado
[140] En esto, coincidieron Legisladores tanto del bloque oficialista, como de la oposición.
[141] El Diputado Charole señaló casi una hora; mientras que el Diputado Trabalón habló de dos horas,
[142] Intervención del Diputado Nikisch.
[143] Intervenciones e intercambios entre los Diputados Nikisch, Sager y Bracone.
[144] Intervención del Diputado Nikisch.
[145] Invervención del Diputado Sánchez
[146] Intervención del Diputado Guillón.
[147] Esto lo hizo notar el Diputado Trabalón.

un régimen emergencial.

**1.b.2 La Ley N° 2558-F**

La segunda prórroga, habría sido la sancionada por medio de Ley N° 2558-F, con motivo de la Sesión Extraordinaria del 19 de diciembre de 2016[148], extendiendo la vigencia, ahora, hasta el 30 de junio de 2017.

Al momento de justificar esta nueva prórroga, la Diputada Bogado manifestó que

> En términos prácticos, desde el análisis del proyecto de ley, los legisladores que firmamos este despacho –Sánchez, Panzardi, Pértile y quien les habla- consideramos que subsisten los motivos que causaron la sanción original de la 7751 [la Ley N° 2425-F]… Continúan embargadas varias cuentas de la Tesorería General de la provincia por una cifra que supera los 100 millones de pesos, aun estando vigente la Ley de Emergencia Económica. Todavía hay más de 100 millones de pesos del patrimonio provincial que se encuentran inmovilizados y cuyos embargos no fueron levantados… De manera tal que los legisladores que hemos firmado este despacho y estamos proponiendo justamente, a esta Cámara, hoy, su aprobación, entendemos que subsisten –en principio- las condiciones que determinaron la sanción original de la ley; sostenemos que debemos seguir protegiendo las condiciones de gobernabilidad de nuestra provincia, cuidar las finanzas públicas y, con estas dos cuestiones, garantizar las bases para que nuestra provincia siga teniendo paz social.

Como podrá verse, entonces, lo que *en principio* subsiste respecto del cuadro que llevó a la sanción de la Ley N° 2425-F no es una presunta precariedad de las cuentas públicas (ahora se guarda completo silencio sobre esto), sino la persistencia de embargos trabados por los acreedores perjudicados por este régimen emergencial. Fue justamente la verificación de este extremo el que llevó al Legislador Gutiérrez a manifestar:

> Entendemos, desde nuestro bloque, que la Emergencia ya no es tal. ¿Y por qué no es tal? Porque posteriormente a la ley 7751 se sancionó la 7782, que habilita un crédito de 4 mil millones para pagar esa sentencia judicial. Eso implica que todo lo que tenga que ver con cuentas públicas no puede estar embargado, porque la plata está. Entonces, se podría hacer simplemente ese embargo de cuentas públicas -que hablaban de 100 millones, recién-; se podrían sustituir por otros 100 millones de la cuenta pública del crédito que ya llegó, porque el crédito es por 1.800 millones. La pregunta es: ¿por qué no se sustituye el embargo de las cuentas públicas de los 100 millones por otros 100 millones que ya están?, ¿o los 1.800 millones no están en las cuentas públicas? Los abogados que están escuchando saben de lo que estoy hablando. Estoy hablando de que los 1.800 millones de los judiciales no están en cuentas públicas, sino podrían haber sustituido los embargos... Entonces, las condiciones por las cuales, en su momento, acompañamos la

[148] Ver http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_EX_DEL_19_12_16.pdf

> Emergencia ya no están dadas –no están dadas hoy ni lo van a estar mañana-; el problema, de última, es administrativo, y la demora es imputable siempre al Estado -si no puede dar la satisfacción de hacer los acuerdos que pretende el Ejecutivo… La ley 7782 [Ley N° 2444-F] decía que a los 6 meses de otorgado el crédito había que rendir cuentas a la Comisión de Hacienda y Presupuesto, de cómo se usaba el dinero y se pagaba a los judiciales o cómo se hacían las obras; y esto no sucedió en la comisión; no tengo algún informe oficial del Ejecutivo de qué sucedió con los 4 mil millones.

Como los Diputados Nikisch y Vallejos se remitieron a lo vertido por el Legislador Gutiérrez, este fue todo el contenido del debate.

### 1.b.3 La Ley N° 2629-A

La tercera prórroga habría sido la aprobada, por medio de Ley N° 2629-A, en la Sesión Ordinaria del 14 de junio de 2017[149], extendiendo la vigencia del sistema hasta el 31 de diciembre de tal año.

Nuevamente fue la Diputada Bogado la encargada de justificar la necesidad de la prórroga:

> Esta ley, señora presidenta, fue sancionada por unanimidad por esta Legislatura, en diciembre de 2015; en el momento del tratamiento, de la consideración de esta norma, el principal argumento que teníamos los diputados era que esta sentencia –tanto los expedientes en trámite como los que ya tenían sentencia firme- ascendía a una suma que era impagable por las arcas provinciales -alrededor de 1800, 2000 millones… En este sentido, tenemos a esta altura, más del 60 por ciento de los actores comprendidos en esa sentencia con un mecanismo de adhesión y con un proceso de cancelación de la deuda… [sin embargo] en todos los expedientes judiciales, señora presidenta, que todavía están en tramitación, están iniciados los pedidos de embargo sobre las cuentas del Estado provincial; en tercer lugar, porque todavía -a pesar de que habíamos considerado que la ley estaba operativa y de todos los reclamos judiciales- hay 100 millones de pesos que se encuentran embargados; y lo que refleja estas dos situaciones es que el peligro de que se continúen embargando las cuentas provinciales sigue, absoluta y plenamente, vigente.

Lo esencial de esta fundamentación radica en que, por si realmente hacía falta, se cristaliza cuál es la verdadera intención que se perseguía –y persigue- con la pervivencia de este régimen. No se trata de honrar las deudas salariales ya contraídas, sino de evitar el embargo de las cuentas provinciales. No interesó siquiera considerar que ya se habían logrado arreglos con el 60% de los acreedores (lo que sin dudas disminuye el peso de la acreencia exigida judicialmente); lo esencial fue y es lograr la inembargabilidad de las cuentas del

[149] Ver http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_15_06_17.pdf

Estado Provincial. Precisamente este fue el contenido sustancial de la intervención del Diputado Gutiérrez:

> Aquí lo que está buscando esta Emergencia -no es para un sector determinado- es para el Estado, el que se protege con esta ley, con esta prórroga, es el propio Estado en no pagar una deuda que tiene… Reitero lo que alguna vez dijimos: hoy, si una camioneta de la provincia choca a alguien, el damnificado por el choque, cobra rápidamente, pero si es empleado judicial y tiene derecho a que le paguen algo que le deben hace 25 años, tiene que esperar 10 años para que le paguen el capital. Este es el nudo de la discusión. Este es el nudo de la emergencia. Y esta es la violación a los pactos interamericanos de San José de Costa Rica, entre otros… ¿Por qué dicen que hay cien millones de pesos embargados? ¿Por qué no sustituyen el embargo que hay en las cuentas públicas de la provincia, por embargos en la Fiduciaria? Si a la Fiduciaria se fueron los cuatro mil millones de pesos, ¿o se fueron a las cuentas públicas del Estado? Decimos que comprometemos al Estado, que es deficitario el Estado, pero resulta que la Fiduciaria presentó un balance con cuatro mil millones de superávit en 2016. Ahí está la plata. Entonces, no hay ya tal Emergencia. Ya tiene los instrumentos legales el Gobierno provincial para pagar si quiere con convenios y si no quiere como corresponde, pero no vamos a estar al margen de la legalidad.

Estas alegaciones del Diputado Gutiérrez no fueron rebatidas por legislador alguno[150]. De hecho, el único que intentó descalificar sus palabras fue el Diputado Sánchez, y para ello se limitó a encadenar falacias *ad hominem*, insistiendo en que el Legislador Gutiérrez era macrista, afirmando que los trabajadores judiciales que iniciaron estas demandas son los responsables del calamitoso estado de las escuelas[151], o denunciando el sesgo político de los fallos que declaraban la inconstitucionalidad de la Ley N° 2425-F.

Finalmente, dado que las intervenciones de los Diputados Peche, Sager, Trabalón y Martínez no aportaron más argumentos –o paralogismos- que los brindados por los

---

[150] De hecho, palabras muy similares fueron expresadas por el Diputado Trabalón: *"En este caso, se nos convoca a votar una nueva prórroga. Creo que la situación entre la primera prórroga y esta es muy diferente; es decir, hemos tomado decisiones y se han implementado, vía legislativa y toma del crédito, para dar una respuesta y una solución a este tema Y seguimos, después de dos prórrogas y dos endeudamientos, planteando una nueva prórroga a la Ley de Emergencia, después de que la provincia se endeudó en más de casi nueve mil millones de pesos; que tenemos dos prórrogas como antecedentes y muy poca, o escasa, o casi nada de información de qué pasó con ese crédito. Es decir, cuando se discutió el primer crédito de los cuatro mil millones de pesos, planteamos la necesidad de que se constituya una comisión de control y seguimiento, con la participación de todos los bloques; se nos ha negado esa posibilidad por lo cual no somos parte del mecanismo que la ley establece para hacer el control y seguimiento de esos cuatro mil millones de pesos; con lo cual no tenemos información respecto de cómo se ha tomado esa deuda pero, sobre todo, cómo se ha ejecutado a esa deuda."*

[151] *"Acá hay 100 millones de pesos que están allí, esperando que alguien diga qué pasa, cuando bien podrían servir para infinidad de funciones que cumple el Estado provincial. Después nos escandalizamos cuando vamos a una escuela y vemos unos baños horrendos, o cuando pasa esto, o cuando un comedor hace dos o tres meses que no le llega la ración.... Y tenemos 100 millones de pesos congelados desde finales de la gestión de Jorge Capitanich."*

Legisladores Bogado, Gutiérrez y Sánchez; éste fue todo el contenido del debate habido.

### 1.b.4 La Ley N° 2766-A

La cuarta prórroga, habría llegado de la mano de la sanción de la Ley N° 2766-A, aprobada en la Sesión Extraordinaria del 27 de diciembre de 2017[152], extendiendo el plazo, ahora, hasta el 30 de junio de 2018.

En dicha Sesión, el Diputado Sánchez –luego de sus ya acostumbradas falacias y de reconocer que el fin de la Ley N° 2425-F era evitar el embargo de las cuentas públicas[153]; expresa que se ha arreglado con 1057 de los 1342 trabajadores judiciales que habían iniciado juicios.

Sin embargo, y pese a dejar sentado que el 78,76% del grupo harto mayoritario de acreedores había desistido de pleitear, insistió en que:

> Este es el denominado paraguas protector que queremos prorrogar al sólo y único efecto de darle mayor tiempo a los que están trabajando arduamente para que de estos 1057 acuerdos que se hicieron, lleguemos a los que queremos que son 1342 acreedores que queremos que tengan convenio firmado y acordada una deuda de años pero que desde nuestro gobierno, y con la autorización que le dio esta Legislatura, queremos resolverlo. Incluso esta prórroga que se pide es muy medida, es una prórroga de un tiempo corto en el cual queremos realmente acordar con cada uno de esos acreedores que todavía faltan.

En otras palabras, mientras la finalidad de la sanción de la Ley N° 2425-F era la búsqueda de la inembargabilidad de los fondos públicos, la de su nueva prórroga era la de buscar la manera de que hasta el último acreedor se someta a los términos de quita y espera que esta normativa imponía.

Por su parte, el Diputado Peche votó por el archivo del Proyecto, al reiterar que hacía

---

[152] Ver http://legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_EX_DEL_27_12_17.pdf

[153] *"Llevamos adelante aquella ley 7751, donde declarábamos la Emergencia Económica y Financiera que, en aquel momento, era hasta el 30 de junio de 2016, para darle un paraguas protector a las cuentas del Estado que estaban siendo embargadas que, a pesar de que por ley son inembargables, pero bueno es la circunstancia difícil de litigar cuando hay Poder Judicial que vaya a saber en base a qué criterios muy particulares entienden que esas cuentas del Estado podían ser embargadas por una deuda como es la deuda proveniente de esta acordada del Superior Tribunal de Justicia."*

más de un año que se había aprobado la operación de crédito público que tenía por finalidad cancelar esta deuda:

> …con algunos de estos fundamentos que estaba comentando, me parece que así como votamos las otras tres veces, vamos a votar Archivo, señora presidenta, porque creemos de verdad que tenía las herramientas este Gobierno, ha pasado un año y medio y sé que son muchos los acreedores, pero creo que si se los llamaba rápidamente y si hubiesen hecho una oferta mejor capaz que esto ya estaba totalmente solucionado, no se seguía adelante con los juicios, no se seguía adelante con los intereses y me parece que no hubiéramos estado en la situación en la que estamos, creo y repito, que con estos seis meses de prórroga de la Ley de Emergencia no se va a solucionar nada.

El Diputado Díaz, por su parte, fue un poco más allá en señalar el desconocimiento sobre el destino de la operación de crédito público:

> …los legisladores peronistas y radicales, aprobaron, pedir un crédito de 4.000 millones de pesos para pagar –y acá está el listado de todos los compañeros judiciales- en base a eso se hizo la cuenta, en base a los compañeros que estaban trabajando y que demandaban al Estado y después, vino el acoplamiento de los compañeros del Tribunal de Cuentas, pero hay más cosas acá. Acá había una comisión de seguimiento en la cual –como soy nuevo- no sé si algún día rindió cuentas de esa enorme cantidad de dinero y los miro a todos para ver si alguno dice sí o no; parece que no[154].

A su turno, el Diputado Trabalón también insistió en señalar que no se podía prorrogar un régimen emergencial cuando no se tenía información alguna sobre el destino de los fondos tomados en virtud de la Ley N° 2444-F[155]; mientras que el Diputado Gutiérrez sostuvo que era injustificable seguir insistiendo en esta prórroga cuando sólo faltaban por satisfacer 300 acreedores[156]

---

[154] El Diputado Peche reconoció que su bloque había efectuado los correspondientes pedidos de informes, y que estaban a la espera de que sean evacuados.

[155] *"Me parece que esto es lo que deberíamos hacer seriamente, después de que este tema –como dije al principio- en junio de 2017, ya sabíamos que en diciembre vencía y tuvimos muchas sesiones para tratarlo, muchas reuniones de Comisión de Hacienda para discutir este tema, para buscar información, para no llegar a una sesión extraordinaria en estas condiciones."*

[156] *"Ahora bien, los que faltan cobrar dicen que son unas 250 personas ¿puede colapsar el sistema económico de la provincia del Chaco? Qué raro, porque los montos que hemos puesto en las leyes -donde están enumerados todos y cada uno de los beneficiarios- son de un millón, 1.200.000, quizás. Entonces, estamos hoy hablando de una discusión quizás de 200 ó 300 millones ¿De cuánto estamos hablando? Nadie lo dice. Tampoco tenemos acceso a eso, porque no aparecen los pedidos de informe contestados y porque no tenemos un informe definitivo del fiscal de Estado, de cuántos convenios faltan. Es decir, estamos prorrogando una emergencia quizás por 200 ó 300 millones, cuando a la provincia ingresan 3.000 millones por mes, de Nación; y además está el dinero para pagar estos juicios."*

Frente a estas alegaciones, el Diputado Bergia intentó justificar la necesidad de la prórroga en que el límite dinerario impuesto por Ley N° 2444-F era inferior al requerido por el ejecutivo:

> También quería hacer mención que cuando se solicitaron los 2.500 millones de pesos, precisamente estábamos abriendo un paraguas sobre los honorarios de algunos estudios jurídicos. La provincia hoy tiene embargos -la Caja provincial- de un estudio jurídico muy conocido acá, en la ciudad, por valor –no de miles de millones, como dijo el señor legislador preopinante- de 70 millones… con 2.500 millones de pesos por ahí, a ese estudio jurídico que hoy nos embargó 70 millones, podríamos haber solucionado la totalidad de los juicios, de la deuda que teníamos con ellos. Estos 1.800 millones no nos alcanzaron, por lo que se llevó adelante esa condición de pago, pero no queremos buscar culpables.

Esta alegación fue refutada por el Diputado Nikisch, al señalar que

> Si miramos los ingresos de Tesorería, vamos a ver que hace un mes entraron 300 y pico de millones de pesos de intereses de la plata que está puesta en Le.Ba.C., en plazo fijo. ¡Eh!, muchachos, entraron en la timba financiera; es vergonzoso lo que se está haciendo, ponen la plata a trabajar... Entonces, lo que queremos decirles es, en vez de poner esa plata a trabajar –que la van a pagar las próximas gestiones-, que paguen, que salden las deudas, que llamen a los empleados del Tribunal de Cuentas que tienen juicio y les digan "vamos a pagar"; que se haga la liquidación judicial como corresponde y se pague.

En definitiva, y pese a que no se rebatió ni la falta de información sobre el destino de la operación de crédito público, ni la ausencia de análisis de la real entidad de la deuda que se debía afrontar –ni mucho menos se discutió el grado de debilidad o fortaleza de las cuentas públicas-; esta Ley fue aprobada. Quizás, esto era un resultado previsible apenas nos percatamos que el Proyecto N° 6085/17, que es el que el 27 de diciembre de 2017 se convirtió en la Ley N° 2766-A, no fue presentado sino hasta el 22 de diciembre de ese año[157], cinco días antes de su tratamiento en el Hemiciclo[158].

Hasta ahora, la lectura de los debates parlamentarios muestra con total franqueza que el verdadero motivo del dictado y prórrogas de este régimen no se asentaba en concretas

[157] Ver http://segleg.chaco.gov.ar/seglegis/servlet/hconstramindivnuevo?2017,1,6085
[158] La verdad sea dicha, el propio Diputado Sánchez es el que señala, al momento de tomar la palabra, la fecha de ingreso del Proyecto de Ley.

deficiencias de las cuentas públicas (que, en cuanto tales, jamás pasaron de invocaciones amaneradas), sino en dos extremos harto reñidos con la juridicidad: por una parte, el evitar a todo trance cualquier traba de embargos (pese a que los Legisladores sabían que se trataba de juicios con sentencia firme ante la Corte Suprema, que llegaban a tener más de dos décadas de existencia). Por la otra, obligar a que la totalidad de los acreedores alcanzados por este régimen, se sometan a las condiciones de quita y espera que unilateralmente se fijaban desde el gobierno.

Pues bien, tres meses y medio después de la última prórroga comentada, con motivo de la interpelación que la Cámara de Diputados hiciera a quien a la sazón titularizaba la cartera de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia –contador Cristian Ocampo- el 18 de abril de 2018[159]; la verdadera causa final que insuflaba vida a esta normativa, una vez más, es expuesta sin ambages (ahora, por el Señor Ministro), en calidad de respuesta a inquietudes que le formulase el Diputado Díaz:

> El pago de sentencias judiciales que usted mencionaba, cuando hacemos la cuenta de cuánto significaba el valor actual de las deudas acordadas en esas planillas anexas de la ley 7782, representaba 4.400 millones la deuda, no los íbamos a poder pagar con 1.800 millones que se habían asignado. Capítulo aparte el Tribunal de Cuentas y que ahora le explico, no íbamos a poder pagar, ¿qué íbamos a lograr? Íbamos a resolver el problema de 500 personas y otras 700 que nos iban a seguir embargando las cuentas de la provincia, cuando embargan las cuentas de la provincia, están embargando los recursos que se destinan a todo el cumplimiento del presupuesto del que les hablaba hoy más temprano. Era una situación muy compleja, teníamos que pensar en un esquema dentro de la ley, porque lo hicimos dentro de la norma -la que votaron ustedes, los diputados, acá, en este recinto, como la de Emergencia, la ley propia, 7782, que facultó canalizar con los vehículos del fideicomiso, llevar adelante la operatoria, lo hicimos en el marco y con la intervención de todos los organismos de control de la provincia, todos, no hay organismo que quedó afuera-, fue el mecanismo más idóneo para resolver la situación de 1060 empleados judiciales sobre un total 1342. El tema con los empleados del Tribunal de Cuentas, hay una cuestión de carácter jurídico –hoy consultaba con el doctor- que nos imposibilitaba poder avanzar sobre la resolución del problema con ellos, no es un problema de plata, en eso estoy de acuerdo con usted, porque con la estructura que diseñamos y los fondos están para hacer frente a los compromisos de pago que generamos con los distintos convenios, hay convenios en un solo pago, se han abonado; hay convenios en 5 años, se van a abonar en 5 años; convenios en 10 años, se van a abonar en 10 años, eso está perfectamente estructurado y va a ser cumplido… acá están recibiendo dinero cantante y sonante de las cuentas bancarias y transferencias automáticas y, de acuerdo a la operatorio que diseñamos están recibiendo el 70 por ciento de su acreencia, eso no es poco, usted acuerda en un juicio –acá hay muchos abogados presentes- un 70 por ciento de acordar una deuda de muchos años, no es un mal acuerdo y eso lo entendieron 1060 trabajadores de la Justicia que accedieron al convenio, próximamente se rubricaron más convenios y siguen avanzando. Hay otros trabajadores que no aceptaron y están en su derecho, tenemos que pensar

[159] Ver http://legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_E_DEL_18_04_18.pdf

> que hoy existe una ley en el marco regulatorio que nos impone el mecanismo de resolver el conflicto con los acreedores vigentes. Cuando no tengamos ese marco debemos pensar en otra cuestión, hoy tenemos ese marco y tenemos que respetar y lo estamos haciendo en ese marco.

Como se podrá ver, el Ministro habla de imposibilidad material de pagar, al contado, a los trabajadores judiciales (dejó claro que, respecto del Tribunal de Cuentas, el dinero estaba), y sin embargo a renglón seguido habla de que el dinero sí alcanza para pagar con quitas y esperas, que es el único método que están dispuestos a seguir aplicando[160].

Por su parte, el Diputado Domínguez fue el que criticó tanto el intento de exculpación ensayado por el Ministro, como la veracidad de los acuerdos a los que se arriba con los trabajadores judiciales:

> Ahora en esas idas y venidas que teníamos con el señor gobernador, los diputados y demás, decidimos resolver el tema con ese monto; resulta ser que, después, porque no nos aprueban los pedidos de informe, no sabemos qué pasaba y qué no pasa, y nos venimos a enterar aquí, con su presencia señor ministro, que alcanzaba para 500; 700 quedaban afuera! ¡A la pucha que estábamos errados, entonces, cuando íbamos a hablar con el señor gobernador! El monto que nos pasaron era sólo para 500. ¡Tampoco es cierto que muy, graciosamente, vino ese porcentaje de judiciales a decir: "Gracias, gracias, Gobierno", porque no les quedaba otra; no les quedaba otra; ya esperaron tantos años, van a seguir esperando. Y la verdad que es amenazante: "Tenés esto, o no tenés, o seguís litigando[161]… Lo que sí es cierto, es que con ese empréstito lo íbamos a resolver y, por lo visto, no lo resolvimos; no resolvimos, absolutamente, nada.

### 1.b.5 La Ley N° 2841-A

Pese a lo que desnudaba esta interpelación, la quinta prórroga se habría vehiculizado en la Sesión Ordinaria del 13 de junio de 2018[162]; ocasión en la que se edicta la Ley N° 2841-A. Así, la vigencia habría sido extendida hasta el 31 de diciembre de aquel año.

En dicha ocasión, la insistencia en perseguir la inembargabilidad de las cuentas

---

[160] De hecho, momentos antes había señalado que *"A la fecha de este informe –al 31/03-, los fondos presentan estos saldos netos: pago de sentencia judiciales, 1.440 millones. Fideicomiso para garantizar el financiamiento de obras, 279 millones. Fideicomiso de fortalecimiento a municipios, 670 millones... Poder Legislativo, 300 millones. Vamos a ver lo de saldos netos. La deuda suscripta o la deuda comprometida en cada uno de esos fideicomisos es: en el caso de sentencias judiciales, se han comprometido 1.293 millones; en el caso de garantía como contraparte de obra con el Gobierno nacional, 310 millones; y en el caso de fortalecimiento a municipios, se integraron 179 millones y abonados, 179 millones."*

[161] A lo mismo hizo referencia el Diputado Peche: *"No vamos a ahondar del tema de los judiciales que ya es un tema recurrente; todos sabemos que muchas personas tuvieron que aceptar la forma de pago, porque muchos tienen enfermedades terminales, otros ya no tienen los seres queridos vivos –quienes empezaron el juicio-…"*

[162] Ver http://legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_13_06_18.pdf

fiscales fue el Diputado Sager:

> Por todas las consideraciones ya realizadas, por lo que significa la preocupación en las arcas del Estado provincial, que las mismas no estén sujetas a ningún tipo de embargo, que se garantice la continuidad de la cadena de pagos en la provincia y para que, precisamente, se encuentre una salida a esta situación que de hecho el propio ministro, cuando estuvo presente aquí en aquella interpelación que duró algo más de 12 horas, aclaró todas las dudas respecto de lo planteado por algunos miembros de cómo se llevó adelante y cómo se ejecutó aquella autorización que dio esta Cámara, oportunamente, y que fuera votado por unanimidad –y que se está ejecutando de acuerdo con lo establecido y al mismo tiempo brindando los informes que la ley establece, esta Cámara ejerza el control respectivo-.

Frente a este contenido argumental, el Diputado Gutiérrez señaló que:

> Tal cual lo había plantado el presidente de nuestro bloque, entendemos que la cuestión de la emergencia, sobre todo, lo que tiene que ver con el pago de sentencias de la provincia -ya sea del Poder Judicial o como en este caso el tema del Tribunal de Cuentas- es una cuestión agotada, porque el crédito ya se tomó, la emergencia era cuando no estaba el dinero para pagar estas sentencias. Por lo tanto, quiero dejar bien claro que si llegamos a prorrogar esta sentencia, estamos en realidad violentando –y aclaro, debidamente, violentando- una sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la provincia del Chaco, del 6 de febrero de 2018, por la cual se declaró inconstitucional la ley y la prórroga de la ley, que dura hasta el 30 de junio. Es decir, en febrero, fue declarada nula, fue declarada inconstitucional; el Gobierno provincial interpuso un recurso ante la Corte Suprema pero, evidentemente, no hay demasiada validez para una prórroga de este tipo porque ya fue declarada inconstitucional por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia -creo que ya dos expedientes-… la verdad que la emergencia es para un grupo de personas –como lo han manifestado oportunamente-. Y una emergencia para un grupo de personas no es emergencia. Las emergencias tienen que ser para varios o, por lo menos, para la totalidad de los habitantes.

En el mismo orden de ideas se expresó el Diputado Trabalón:

> Claramente, creemos que hay que rechazar esta emergencia, porque además está claro que no hay ninguna propuesta alternativa ni se cumplió con la ley de endeudamiento que tenía como objetivo dar respuesta a esa deuda que tenía la provincia con trabajadores y funcionarios judiciales; ni siquiera se utilizaron los recursos que ese endeudamiento preveía para obras públicas, para algunas construcciones específicas que la ley, también, tenía. Eso quedó, claramente, demostrado cuando vino el ministro… además se ha burlado la decisión que tuvo, en su momento, nuestro bloque cuando genuinamente acompañábamos la emergencia, en diciembre de 2015, cuando acompañábamos el endeudamiento, en 2016.

Pese a todas estas objeciones –las que no fueron rebatidas por ningún Diputado en la Sesión- la Ley fue igualmente aprobada en general y en particular.

### 1.b.6 La Ley 2963-A

Avanzando hasta el 12 de diciembre de 2018, encontramos una nueva prórroga de la emergencia, esta vez por medio de Ley Nº 2963-A, hasta el 31 de diciembre de 2019

Nuevamente, fue el Diputado Sager el encargado de fundamentar la nueva prórroga:

> Sometemos a consideración el punto 43 del orden del día, proyecto de ley 6169/18, por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2019, a partir de su vencimiento, la declaración de Emergencia Económica y Financiera de la provincia, dispuesta por la ley 2425-F –anteriormente 7751, prorrogada por las sucesivas 2471-E, 2558-F, 2629-A, 2766-A y la actualmente en vigencia: 2841-A

Aunque tan vacuas y espartanas palabras recuerdan poderosamente al *"Macbeth*[163]*"*; el proyecto fue aprobado en general y en particular.

Cuadra resaltar que únicamente el Diputado Domínguez solicitó el archivo del proyecto, pero tampoco pronunció palabra alguna para abogar en pos de su pedimento.

### 1.b.7 La Ley 3110-A

En la Sesión Extraordinaria del 18 de diciembre de 2019[164] se habría sancionado la séptima prórroga de la emergencia, esta vez por medio de Ley Nº 3110-A, extendiendo la prórroga del sistema hasta el 30 de junio de 2020.

La especificidad de este debate parlamentario, estriba en que todos los fundamentos vertidos para explicar la necesidad de la prórroga, se dieron con motivo de la discusión de la Ley Nº 3109-A de condonación de deudas de los productores agropecuarios de la Provincia.

---

[163] "Tomorrow, and tomorrow, and tomorrow / Creeps in this petty pace from day to day / To the last syllable of recorded time; / And all our yesterdays have lighted fools / The way to dusty death. Out, out, brief candle, / Life's but a walking shadow, a poor player /That struts and frets his hour upon the stage / And then is heard no more. It is a tale / Told by an idiot, full of sound and fury / Signifying nothing." ("Mañana, y mañana, y mañana / Se arrastra en este pequeño ritmo de día a día / Hasta la última sílaba del tiempo registrado; / Y todos nuestros ayeres han iluminado a los tontos / El camino hacia el polvo de la muerte. / Fuera, fuera, vela breve / La vida es solo una sombra andante, un pobre jugador / Que se pavonea y se preocupa por su hora en el escenario / Y luego no se oye más. Es un cuento / Contado por un idiota, lleno de sonido y furia / Sin significar nada") SHAKESPEARE, William *Macbeth –Edited by A. R. Braunmuller-*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, págs. 228/229.

[164] Ver http://legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_EX_DEL_18_12_19.pdf

Porque, aparentemente, condonar una acreencia estatal es exactamente lo mismo que seguir postergando el pago de sentencias judiciales firmes… Sigamos con el análisis.

El Diputado Peche votó negativamente, por entender que las herramientas financieras para solventar el pago de la acreencia habían sido dadas hace años. Abundando en este punto, el Diputado Gutiérrez expresó que

> Hay muy poca información respecto de los destinos dados pero ese crédito que terminó generando esta famosa emergencia. Es decir, la emergencia la dimos porque no teníamos el dinero para pagar los juicios, para que no se embarguen las cuentas. Se entregó el dinero, se arregló parcialmente, y la verdad que mucha información al respecto no hay. La última información que tengo data de agosto de este año. Y lo que estoy viendo es que en lo que va de la gestión hasta ahora, después de haber tomado un crédito, se pagaron 6 cuotas de las 16 cuotas que tiene el crédito. El crédito era por 250 millones de dólares; se pagan 11,718 millones de dólares de intereses y otros 11,718 dólares de servicios, lo cual hace que queden 10 cuotas de esto. De hecho la gestión que acaba de iniciar, el 18 de febrero tiene un vencimiento por 23 millones de dólares para pagar el crédito. Entonces, a ver: Hay una situación muy especial porque la plata está -o en algún fondo fiduciario-, no se terminó de pagar a los judiciales, seguimos planteando la emergencia y lo que motivaba la emergencia era que no estaba la plata; ahora, la plata sí está y se debió haber salido de esta emergencia, y en esa cuestión insistimos con el voto en contra.

Quizás la enorme improlijidad que es debatir el contenido de un proyecto de Ley, mientras se está votando otro; fue lo que permitió que el Diputado Bergia creyese encontrar una respuesta valedera a lo expresado por el Legislador Gutiérrez:

> No quiero entrar en una polémica, pero esta ley de emergencia no es sólo por esto; también hay otros juicios con la provincia del Chaco; hay temas municipales a los que también les damos un paraguas con esta emergencia; y, me parece, señor presidente que, si bien esto tuvo origen en esa acordada 858/91, hay varios municipios que necesitan de esta prórroga.

Detengámonos en esto: la Ley Nº 2425-F tenía un objeto extremadamente preciso, y por ello no es posible alegar presuntas deudas completamente ajenas al ámbito de aplicación de esta Ley (el Legislador incluso mencionó deudas con Municipios…), para prorrogarla. En tal situación, eventualmente, se habrá de dictar un instrumento normativo nuevo, pero no prorrogar un sistema cuyo objeto no persigue solventar aquellas deudas extrañas a su objetivo.

Salvo, claro está, que lo que se busque es *no pagar*.

Y la intención, claramente, es *no pagar* cuando se advierte que la prórroga de la Ley de Emergencia se aprobó, en general y en particular, aún antes de tratar la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2020, que es la que debiera haber dado cuenta de los "otros juicios" (nunca individualizados) a que se refiriera el Diputado Bergia.

**1.b.8 La Ley N° 3166-F**

El octavo intento de prórroga de la Ley Nº 2425-F fue efectivizado por medio de Ley Nº 3166-F, aprobada en la Sesión Extraordinaria del 31 de julio de 2020[165]; que extiende el plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021.

Para mayor gloria del principio republicano de gobierno, esta vez no hubo debate parlamentario alguno que justifique el obrar parlamentario desplegado.

**1.b.9 La Ley N° 3522-F.**

El noveno intento de prórroga, esta vez mediante Ley N° 3522-F, fue realizado el 16 de marzo de 2022 (sí, transcurridos dos meses y medio del fenecimiento del plazo de vigencia establecido por Ley N° 3166-F), extendiendo ahora la vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023.

Si el nivel de los debates parlamentarios habidos hasta ahora no ha sido precisamente digno de un Lisandro de la Torre; el que se dio con esta última Ley logra alcanzar cotas verdaderamente sorprendentes.

Veamos el único argumento vertido en beneficio de esta prórroga, dado por el Diputado Pedrini:

> Esta es una ley esencial que necesitamos. Solicito responsabilidad a los diputados presentes. Que se declare la emergencia económica y financiera dispuesta por ley 2425-F. Ya todos sabemos la situación en la que estamos, pueden caer embargos sobre las cuentas públicas, por lo que solcito la

[165] Ver http://legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_EX_DEL_31_07_20.pdf

urgente sanción de esta ley.

En esta ocasión, la prórroga se dio por un tiempo tres veces superior (un año y medio) al que se ordenaba en seis de las anteriores ocasiones (un semestre en esos casos[166]).

Sabemos también que, al 30 de junio de 2018, el 78,76% del grupo harto mayoritario de acreedores había desistido de pleitear (nunca más se debatió en el Hemiciclo la evolución de este porcentaje); y a dos años de ese dato, ahora se triplicó el plazo de prórroga.

Desde luego, así como nunca antes hubo un análisis serio del estado de las cuentas Estatales, ahora tampoco se cometió la fruslería de analizar la cuantía de la deuda remanente (que no se sabe) frente al flujo de ingresos provinciales corrientes (que no se explicita)

**1.b.10. El Decreto N° 171/23...**

Tres días antes del fenecimiento de plazo de vigencia de la última prórroga de la Ley N° 2425-F (concretamente, el 28 de diciembre de 2023) el Poder Ejecutivo expide el Decreto N° 171/23 -refrendado en acuerdo general de Ministros- por cuya parte dispositiva se dispone *"Prorrógase a partir de la fecha de su próximo vencimiento, y hasta el 31 de diciembre de 2024, la declaración de Emergencia Económica y Financiera de la Provincia del Chaco, dispuesta inicialmente por Ley 2425-F y prorrogada sucesivamente por sus similares Nros. 2471-F, 2558-F, 2629-A, 2766-A, 2841-A, 2963-A, 3110-A, 3166-F y 3522-F-, en un todo de acuerdo con los fundamentos expuestos en los considerandos del presente."*

A su turno, por el art. 2° se dispone que el instrumentos e expide *ad referéndum* de la Cámara de Diputados de la Provincia.

Dejando momentáneamente de lado el examen de la juridicidad, en el derecho público local, del dictado de un instrumento de estas características, vale la pena transcribir el escueto considerando que justifica el dictado de esta medida. Es así que se puede leer:

[166] La única excepción, hasta el momento, lo constituía la Ley N° 2.963-A, que había prorrogado la vigencia por el término de un año.

> Que por Ley N° 3522-F, se prorrogó el plazo de la declaración de emergencia económica y financiera de la Provincia del Chaco, cuya vigencia se encuentra próxima a su vencimiento, que acontecerá el día 31 de diciembre de 2023;
> Que al momento del dictado del presente, se encuentra suspendido el período de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Chaco, hasta el 01 de marzo de 2024, lo que dificulta el tratamiento del proyecto de Prórroga de la Ley 3522-F, de Emergencia Económica y Financiera de la Provincia del Chaco- dispuesta oportunamente por Ley N° 2425- F, y prorrogada sucesivamente por sus similares Nros. 2471-F, 2558-F, 2629-A, 2766-A, 2841- A, 2963-A, 3110-A y 3166-F;
> Que se torna necesario efectuar la prórroga de la vigencia de la Ley 3522-F, hasta el 31 de diciembre de 2024, y enviar a la Cámara de Diputados de la Provincia, para su ratificación legislativa, en atención a los términos de los Artículos 39, 119 inciso 1), 15), 22) 35) y 36) de la Constitución Provincial (1957-1994), y el Artículo 114 de la Ley 179-A, dada la jerarquía normativa utilizada para la solución de situaciones análogas que exigen una legalidad específica para legitimar una decisión de carácter excepcional a fin de disipar toda idea de afectación de los bienes y rentas del Estado Provincial por el lapso temporal entre la fecha del dictado de éste instrumento y la apertura de las sesiones ordinarias del Poder Legislativo;
> Que por lo expuesto, es procedente el dictado del presente instrumento legal, el que deberá ser refrendado en acuerdo general de Ministros, y "ad-referendum" de la Cámara de Diputados de la Provincia

Queremos dejar aclarado que no hemos efectuado ningún tipo de resumen o síntesis. Ese es todo el considerando del Decreto. Y como se puede apreviar, ninguno de sus cuatro breves párrafos siquiera intenta dar una idea del estado de las cuentas públicas o de la acreencia a afrontar

**1.b.11 …ratificado por Ley N° 4059-F**

Con conmovedora celeridad, en fecha 03 de julio de 2024 la Legislatura de la Provincia tuvo la gentileza de tratar la prórroga dispuesta por Decereto N° 171/23.

La importancia del examen de este debate parlamentario radica en que el arco de Leyes habidas entre la N° 2425-F y la N° 3522-F, fueron expedidas en gestiones gubernamentales peronistas (gobiernos de Capitanich, Peppo y Capitanich, respectivamente); siendo esta la primera vez en que un gobierno radical (pertenencia de los Diputados Gutiérrez y Peche, que sistemáticamente abogaron por la finalización de este régimen emergencial) examinaría la juridicidad del régimen.

Pues bien, estas fueron las palabras con las cuales la Diputada Canteros Reisler (la única que hizo uso de la palabra con motivo del tratamiento del proyecto convertido en Ley,

la verdad sea dicha) justificó la necesidad de su aprobación:

> Estamos por tratar el proyecto de ley 652/24, que es la ratificación del decreto 171/23, del Poder Ejecutivo, que es un procedimiento que se viene haciendo hace un tiempo; prorroga la emergencia económica y financiera de la provincia del Chaco, dispuesta inicialmente por la ley 2425. Esta es una prórroga hasta el 31 de diciembre del 2024.
> Bueno, como digo, presidenta, este es un procedimiento que se viene haciendo hace un tiempo, sabemos la situación económica que está viviendo el país, el ajuste y el déficit fiscal dispuesto por la provincia, por la Nación que afectó a las arcas del Estado y asumimos una gestión con compromisos y sentencias judiciales desoídas.
> Tenemos que hacer, por supuesto, honor a los compromisos asumidos en la gestión anterior, pero lo que queremos es proteger justamente la coparticipación y esto es lo que sucede o esto es lo que buscamos con esta ley que se viene prorrogando hace un tiempo.
> Así que bueno, sin más, es algo que ya lo conocemos, que ya se ha aprobado en otras gestiones, por lo que pido a mis pares que se acompañe en la ratificación de este decreto. Gracias, presidenta.

Lo vacuo de esas palabras, lo remanido del nivel argumental exhibido, nos excusa de reiterar vicios que ya hemos apuntado en páginas pretéritas.

Mas no por ello debemos dejar de señalar que si hay un pasaje de *"A través del Espejo"* que una y otra vez nos resuena como un eco persistente -quizás por eso de que la vida imita al arte[167]- es el del final de un diálogo entre Alicia y Humpty Dumpty:

> Cuando yo uso una palabra -insistió Humpty Dumpty con un todo de voz más bien desdeñoso- quiere decir lo que yo quiero que diga…, ni más ni menos.
> -La cuestión -insistió Alicia- es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.
> -La cuestión -zanjó Humpty Dumpty- es saber quién es el que manda…, eso es todo[168],

**1.b.13 El Decreto N° 203/25…**

Nuevamente por fuera del plazo de vigencia de la Ley N° 2425-F (específicamente, transcurridos 44 días desde la pérdida de vigor del régimen) en fecha 13 de febrero de 2025 el Poder Ejecutivo emite el Decreto N° 203/25, por cuyo art. 1° se dispone *"Prorrógase a partir del dictado del presente y hasta el 31 de diciembre de 2025, la Declaración de Emergencia*

[167] *"Lo único que me gustaría señalar es el principio general de que la Vida imita al Arte más de lo que el Arte imita a la Vida"* WILDE, Oscar *La decadencia de la mentira. Un Comentario*, trad. de Javier Fernández de Castro, Barcelona, Acantilado, 2014, pág. 50
[168] CARROLL, Lewis *A través del Espejo*, Córdoba Ediciones del Sur, 2004, pág. 88

*Económica y Financiera de la Provincia del Chaco, dispuesta inicialmente por Ley Nº 2425-F y prorrogada sucesivamente por sus similares Nros. 2471-F, 2558-F, 2629-A, 2766-A, 2841-A, 2963-A, 3110-A, 3166-F, 3522-F y 4059-F-, en un todo de acuerdo con los fundamentos expuestos en el Considerando del presente instrumento legal."*

A su turno, por el art. 2° se dispone que el instrumentos e expide *ad referéndum* de la Cámara de Diputados de la Provincia.

Al igual que en el caso del Decreto N° 171/23, el considerando no permite justificar una prórroga que jurídicamente es inviable por previo fenecimiento del instrumento que se pretende reconducir:

> Que por Ley N° 4059-F, se prorrogó el plazo de la declaración de emergencia económica y financiera de la Provincia del Chaco, cuya vigencia a vencido;
> Que al momento del dictado del presente, se encuentra suspendido el período de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Chaco, hasta el 01 de marzo de 2025, lo que dificulta el tratamiento del proyecto de Prórroga de la Ley Nº 4059-F, de Emergencia Económica y Financiera de la Provincia del Chaco- dispuesta oportunamente por Ley N° 2425- F, y prorrogada sucesivamente por sus similares Nros. 2471-F, 2558-F, 2629-A, 2766- A, 2841A, 2963-A, 3110-A, 3166-F y 3522-F;
> Que se torna necesario efectuar la prórroga de la vigencia de la Ley Nº 4059-F, hasta el 31 de diciembre de 2025, y enviar a la Cámara de Diputados de la Provincia, para su ratificación legislativa, en atención a los términos de los Artículos 39, 119 inciso 1), 15), 22) 35) y 36) de la Constitución Provincial (1957-1994), y el Artículo 114 de la Ley N°179-A, dada la jerarquía normativa utilizada para la solución de situaciones análogas que exigen una legalidad específica para legitimar una decisión de carácter excepcional a fin de disipar toda idea de afectación de los bienes y rentas del Estado Provincial por el lapso temporal entre la fecha del dictado de éste instrumento y la apertura de las sesiones ordinarias del Poder Legislativo;
> Que por lo expuesto, es procedente el dictado del presente instrumento legal, el que deberá ser refrendado en acuerdo general de Ministros, y "ad-referendum" de la Cámara de Diputados de la Provincia;

Como se puede apreciar, es, salvo la referencia a la Ley N° 4059-F, literalmente un *copy and paste* del considerando del Decreto N° 171/23… aún cuando las condiciones jurídicas de su dictado (régimen en teórico vigor entonces, régimen fenecido ahora) son ostensiblemente diferentes.

**1.b.13… ratificado por Ley N° 4166-A**

En fecha 14 de mayo de 2025, por fin, nuevamente se ratificó el obrar desplegado por

el ejecutivo.

En esa ocasión fue el Diputdo Gioker quien habló en favor de prorrogar el régimen, aunque una vez más sin hacer referencia alguna al estado de las cuentas públicas o a la acreencia que debía ser afrontada:

> Muchas gracias, presidente; voy a ser breve.
> Éste es un instrumento que ha sido tratado y prorrogado muchas veces en la Legislatura. Desde 2016 constantemente ha sido prorrogada, lo que había sido la ley 2425, y este instrumento establece una vía para gestionar las obligaciones del Estado –declara de carácter inembargable los ingresos provinciales y coparticipables del Estado nacional que tiene la provincia del Chaco-, y también faculta al Poder Ejecutivo a poder asignar mayores partidas y recursos para el cumplimiento de las necesidades y demandas, que no son pocas.
> Así que, sin más, presidente, les pido el acompañamiento a los colegas legisladores

Como se ve, transcurren los años, cambian los signos políticos que gobiernan la provincia… pero la intención de obtener un *bill de indemnidad* vía la inembargabilidad de fondos se mantiene.

En esta ocasión, la única voz disidente fue la de la Diputada Cubells, quien afiorm{ó que no votaría porque la prórroga se dispuso por Decreto.

### 1.b.13 Examen crítico del conjunto de prórrogas dispuestas.

Que un régimen como el de la Ley N° 2425-F se haya prorrogado en estas condiciones es, definitivamente, cualquier cosa menos un ejemplo de responsable ejercicio de la función legislativa.

Cabe aclarar que pese a que en el Recinto, y desde la primera prórroga del régimen, sistemáticamente se señaló la existencia de pronunciamientos judiciales que lo estaban declarando inconstitucional[169], ninguna de las 11 Leyes de prórroga modificó una sola coma del texto de la Ley Nº 2425-F.

[169] Así lo hicieron, por ejemplo, los Diputados Nikisch y Bogado en la Sesión del 29 de junio de 2.016 (Ley Nº 2.471-F); Bogado en la Sesión del 19 de diciembre de 2.016 (Ley N° 2.558-F); Bogado, Gutiérrez, Sánchez, Sager, Trabalón y Martínez en la Sesión del 15 de junio de 2.017 (Ley N° 2.629-A); Sánchez en la Sesión del 27 de diciembre de 2.017 (Ley N° 2.766-A); Gutiérrez en la Sesión del 13 de junio de 2.018 (Ley Nº 2.841-A)

En resumidas cuentas, cuando desde la apariencia se habla del rol de los debates parlamentarios, se suelen citar pasajes como éste:

> Emitir una opinión, es el derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión importante y respetable, que un representante siempre debe alegrarse de escuchar; y que siempre debe considerar con la mayor seriedad. Pero instrucciones imperativas; mandatos emitidos, que el Miembro está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sea contrario a la convicción más clara de su juicio y conciencia; éstas son cosas completamente desconocidas para las leyes de esta tierra, y que surgen de un error fundamental de todo el orden y tenencia de nuestra Constitución. El Parlamento no es un Congreso de Embajadores de intereses diferentes y hostiles; intereses que debe mantener cada uno, como agente y defensor, contra otros agentes y defensores; el Parlamento es la asamblea deliberativa de una Nación, con un solo interés, la del conjunto; donde, no deben guiar los propósitos y prejuicios, sino el bien general, resultante de la Razón general de todos[170].

Corolario de este punto de partida, la doctrina es unánime en considerar que la función de control es de las más esenciales que ejercita cualquier parlamento[171], pues como lo puso de resalto RUBIO LLORENTE *"No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante*

---

[170] *"To deliver an opinion, is the right of all men; that of Constituents is a weighty and respectable opinion, which a Representative ought always to rejoice to hear; and which he ought always most seriously to consider. But authoritative instructions; Mandates issued, which the Member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgement and conscience; these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental Mistake of the whole order and tenour of our Constitution. Parliament is not a Congress of Ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an Agent and Advocate, against other Agents and Advocates; but Parliament is a deliberative Assembly of one Nation, with one Interest, that of the whole; where, not local Purposes, not local Prejudices ought to guide, but the general Good, resulting from the general Reason of the whole"*. BURKE, Edmund "Speech to the Electors of Bristol" en CANAVAN, Francis -Compiler- *Select Works of Edmund Burke*, Indianapolis, Liberty Fund, 1999, Vol. 4, págs. 11/12.

[171] *"Son pocos los que hoy niegan que el control es la primera entre las funciones parlamentarias. Y pocos serán los que nieguen que es en su ejercicio donde el Parlamento alcanza mayor notoriedad… el control del poder público no es sólo la más importante de las funciones que en la actualidad tiene encomendadas el Parlamento sino que puede decirse que todas las funciones que tradicionalmente le han sido atribuidas son reconducibles a una noción última de control"* TUDELA ARANDA, José "La Renovación de la Función Parlamentaria de Control" en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Núm. 19, primer semestre de 2007, págs. 75/104 (file:///D:/Mis%20Archivos%20NO%20BORRAR/Downloads/6758-10434-1-PB%20(1).PDF). *"Cabría afirmar que la doctrina ha privilegiado, como objeto de estudio, la función de control, como la más destacada en un momento en que, como se vio, la función legislativa es de hecho compartida con el poder ejecutivo (¿y quizás con el judicial?). en este aspecto, es la relación mayoría-minoría la que cobra mayor relieve, quedando en un segundo plano (aunque no siendo totalmente irrelevante) el pluralismo interno dentro de los mismos grupos parlamentarios"* LÓPEZ GUERRA, Luis María El Control Parlamentario como Instrumento de las Minorías" en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, Núm. 8, 1996, págs. 81/104.

*el ejercicio de toda su actividad*[172]*"*

Ahora bien, y posicionándonos al nivel de la esencia[173], las páginas que en este capítulo dedicamos a ese intercambio de soliloquios[174] habidos en la Cámara de Diputados de la Provincia (que algunas veces nos recuerdan la pluma de KING[175]); quizás nos debieran orientar hacia otra explicación sobre cómo es posible que una Ley como la 2425-F haya sorteado con éxito –al menos en lo que a votación se refiere- ocho intentos de prórroga.

Por ende, si se acudiese a un trabajo como *Dios y Estado*, se pueden encontrar explicaciones mucho más interesantes para trabajar:

> La experiencia religiosa se cristaliza en torno a la creencia en una autoridad que está por encima del individuo, que determina su existencia y determina su comportamiento, del cual uno se siente tan comprometido como completamente dependiente. Si uno compara la autoridad absolutamente normativa con la cual la deidad toma posesión del alma del individuo con ese reclamo de obediencia incondicional con la cual la sociedad entra en la conciencia del individuo para expandirse más y más allí, no podrá advertirse diferencia alguna de esencia, y ni siquiera de

---

[172] RUBIO LLORENTE, Francisco "El Control Parlamentario" en IDEM *La Forma del Poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pág. 220.

[173] Como enseña HEGEL, *"la verdad del ser es la esencia"*. Profundizando esta sentencia, nos dice*: "En cuanto que el saber quiere conocer lo verdadero, lo que el ser es en y para sí, no se está quieto cabe lo inmediato y sus determinaciones, sino que lo atraviesa de parte a parte, con la presuposición de que detrás de este ser hay aún algo otro que el ser mismo"*. Por eso dirá que la esencia "*…diferencia las determinaciones que en sí contiene; porque ella es repulsión de sí o indiferencia frente a sí, referencia negativa a sí, con lo que se pone enfrente de sí misma, y no es ser para sí infinito sino en la medida en que es la unidad consigo dentro de esta su diferencia de sí"*. En cuanto a la apariencia, el alemán nos dirá que es la forma de designar el status ontológico de un fenómeno transitorio. Por ello *"…lo inmediato, diferente todavía de la esencia, no es meramente un estar inesencial, sino lo inmediato en y para sí nulo; es sólo una antiesencia: es la apariencia"* HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich *Ciencia de la Lógica*, trad. por Félix Duque, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid/Abada Editores, 2011, Tomo I –La Lógica Objetiva- págs. 437 y sig.

[174] *¿El fenómeno de la palabra, tanto en sus formas patológicas como en su forma normal, puede ser disociado del hecho, empero sensible, de que cuando el sujeto habla, se escucha a sí mismo? Una de las dimensiones esenciales del fenómeno de la palabra es que el otro no es el único que lo escucha a uno. Es imposible esquematizar el fenómeno de la palabra por la imagen que sirve a cierto número de teorías llamadas de la comunicación: el emisor, el receptor, y algo que sucede en el intervalo. Parece olvidarse que en la palabra humana, entre muchas otras cosas, el emisor es siempre al mismo tiempo un receptor, que uno oye el sonido de sus propias palabras. Puede que no le prestemos atención, pero es seguro que lo oímos"*. LACAN, Jacques *El Seminario 3: Las Psicosis*, trad. por Juan-Luis Delmont- Mauri y Diana Silvia Rabinovich, Buenos Aires, Paidós, 2017, pág. 40.

[175] *"El pueblo debe su extraño nombre a un suceso bastante trivial. Uno de los primeros residentes en la zona era un granjero larguirucho y hosco llamado Charles Belknap Tanner, que criaba cerdos. Una de las marranas más grandes se llamaba* Jerusalem. *Un día, a la hora de alimentar a los animales,* Jerusalem *salió del corral, escapó hacia el bosque inmediato y allí se volvió salvage y agresiva. Años más tarde, para ahuyentar a los chiquillos de su propiedad, Tanner seguía inclinándose sobre el portón y graznándoles con el ominoso tono de un cuervo: «¡No os metáis en el solar de Salem, si no queréis acabar destripados!» La advertencia pasó a la historia y el nombre también. El episodio no demuestra gran cosa, a no ser que en Estados Unidos de Norteamérica hasta los cerdos puedan aspirar a la inmortalidad"*. KING, Stephen *El Misterio de Salem´s Lot*, trad. por Marta I. Gustavino, Buenos Aires, Sudamericana, 2019, págs. 42/43.

> grado. Pues no debe olvidarse que es solo la teología dogmática la que atribuye carácter absoluto a la autoridad divina, pero la psicología empírica no reconoce un fenómeno psicológico de fuerza, efectividad o intensidad absolutas. Incluso en el corazón del más creyente de todos los creyentes, la idea de un mandamiento divino fallará ocasionalmente, perdiendo su efecto motivador en el comportamiento del siervo de Dios que de otra manera sería obediente. Por otro lado, siempre podemos observar con asombro el tremendo poder con el que la autoridad social obliga a las personas contra sus instintos más profundos a negar la voluntad primordial de vivir, el instinto de autoconservación, el autosacrificio más feliz[176].

Dentro de este orden de ideas, entonces, el verdadero rol de la Cámara de Diputados no es el de controlar la recta marcha de la gestión gubernativa o perseguir, mediante el intercambio de opiniones fundadas, el bienestar general. Muy por el contrario, su función se reduciría a la de un mero adlátere de la verdadera autoridad en tuno; y es desde allí que giros como "dar una herramienta al Ejecutivo[177]" traducen todo el motivo necesario para la sanción y prórroga de esta normativa.

**2. Las reglamentaciones de la Ley N° 2425-F**

La importancia de detenernos en este nivel de examen radica en que, por más que se trate de una normativa sublegal, la relevancia de los reglamentos como fuentes generadora de derechos –o aniquiladora de ellos- no puede ponerse en dudas, en un contexto de crisis del sistema de fuentes[178]. En palabras de SANTAMARÍA PASTOR, referidas a la realidad española

---

[176] *"Das religiöse Erlebnis kristallisiert sich um den Glauben an eine über dem Individuum stehende, dessen Existenz bedingende und dessen Verhalten bestimmende Autorität, von der man sich ebensosehr verpflichtet wie völlig abhängig fühlt. Wenn man die durchaus normative Autorität, mit der die Gottheit von der Seele des Einzelnen Besitz ergreift, mit jenem Anspruch unbedingten Gehorsams vergleicht, mit dem die Gesellschaft in das Bewußtsein des Individuums tritt, um sich dort immer mehr auszubreiten, wird man keinerlei Wesen-, ja nicht einmal einen Gradunterschied be merken können, Denn es darf nicht übersehen werden, daß Absolut heit der Autorität Gottes nur in der dogmatischen Theologie zuer kannt wird, die empirische Psychologie aber ein seelisches Phäno men von absoluter Kraf t, Wirksamkeit oder Intensität nicht kennt. Auch im Herzen des Gläubigsten aller Gläubigen wird gelegentlich die Vorstellung eines göttlichen Gebotes versagen, ihre motivierende Wirkung auf das Verhalten des ansonsten gehorsamen Gottes knechtes verlieren. Demgegenüber können wir aber immer wieder mit Staunen die gewaltige Macht beobachten, mit der die soziale Autorität die Menschen gegen ihre tiefsten Instinkte bis zur Ver leugnung des Urwillens zum Leben, des Selbsterh altungstriebes, zur freudigsten Selbstaufopferung zwingt".* KELSEN, Hans "Gott und Staat" en *Logos Zeitschrift für Systematische Philosophie*, 1923, págs. 261/284. Artículo disponible asimismo en el sitio de internet https://www.digizeitschriften.de/download/PPN51032052X_1922-23_0011/PPN51032052X_1922-23_0011___log21.pdf

[177] En prácticamente todas las versiones taquigráficas consultadas, ese giro fue utilizado tanto por Diputados del bloque oficialista, como desde las bancadas de las oposiciones.

[178] *"La característica principal de las fuentes del Derecho en las sociedades contemporáneas no es tanto la obvia complejidad de su contenido normativo (verificación necesaria de un orden social por definición «complejo»), cuanto la tendencia a la ausencia de sistema en el propio régimen jurídico de las metanormas (normas sobre la producción normativa).Es una constatación común, por lo demás apoyada*

pero perfectamente trasladables a nuestro medio:

> En lo cuantitativo, las cosas están claras: en el conjunto del sistema normativo, la Constitución y las normas con rango de ley no son sino islotes perdidos en un vasto océano de reglamentos: tomemos al azar cualquier anuario legislativo –por ejemplo el de 1.986- y comprobaremos que frente a 158 normas con rango de ley, el periódico oficial insertó 3.777 normas reglamentarias. Y lo mismo ocurre en el plano cualitativo: a cualquier conocedor del Derecho positivo le consta que los preceptos contenidos en la reglamentación son, con harta frecuencia, de una eficacia e incisividad mucho más directas e intensas que las que llenan múltiples leyes formales[179]

Tanto por este dato, como porque los usos históricos del término "decreto" muestran su vocación poderosamente autoritativa[180], detenernos en el examen de estos instrumentos no puede ser considerado una mera fruslería academicista.

**2.a El Decreto N° 2092/16**

Como se recordará, la Ley de emergencia fue sancionada un 23 de diciembre de 2.015, y primigeniamente su vigencia se extendía hasta el 30 de junio de 2.016.

Asimismo, y dado que los arts. 8, 9 y 10 establecían un procedimiento para lograr el pago de las acreencias atrapadas por el Sistema; el art. 15 de esta norma reglaba: *"Autorízace al Poder Ejecutivo a dictar normas reglamentarias que establezcan los términos y condiciones de las operaciones que se instrumenten por aplicación de la presente ley"*.

En virtud de esta habilitación, el Poder Ejecutivo de la Provincia dictó el Decreto N°

---

*y convalidada por la experiencia italiana, la extrema dificultad de construir un aceptable sistema de las fuentes del Derecho, al punto que algunos han dudado de su posibilidad misma y ha inducido a conclusiones radicalmente escépticas acerca de la utilidad, teórica y práctica, de los intentos de racionalización de la materia".* ROMANO-TASSONE, Antonio "Las Fuentes del Derecho Administrativo", trad. por Tomás Cano Campos, en *Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 248-249 de mayo/diciembre de 1997, págs. 143/171.

[179] SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, Vol I, págs. 688/689. En el mismo sentido, ver MUÑOZ MACHADO, Santiago *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015, T. VII –El Reglamento- pág. 11.

[180] *"…con «decreto» se designa históricamente algo más que una mera decisión de autoridad, una resolución o una determinación sobre cualquier materia o negocio que dicen vagamente los diccionarios. La utilización en los casos mencionados reviste de especial contundencia y energía la exteriorización del acto de discernimiento y de voluntad de que se trate, y la palabra misma indica la decisión de voluntad especialmente enérgica que, ante una encrucijada histórica, dirime la disyuntiva optando con firmeza por una de las soluciones posibles. Por ello, en algunas ocasiones, el recurso al término «decreto» sugiere con claridad una voluntad de ruptura con el orden político existente, y el decreto sirve para acentuar dicha voluntad de cesura entre dos épocas históricas -es, por ejemplo, el caso de la cesura monarquía-república en la España de 1931-"* DE LA IGLESIA CHAMORRO, María Asunción *El Gobierno por Decreto*, Pamplona, Marcial Pons, 1991, pág. 22

2.092/16, que se presenta como reglamentario de esta Ley[181].

No obstante, apenas se repasa el contenido del Anexo de dicho reglamento administrativo se podrá verificar que, antes que una especificación de los alcances de la Ley, tenemos un empeoramiento de sus términos más significativos, en perjuicio de los acreedores. Veamos esto con algún detenimiento.

**2.a1 Su reescritura de la Ley N° 2425-F**

Lo primero que debe destacarse es que el Anexo del Decreto pretende ser mucho más que una instancia que desarrolle el detalle o menudencias de los procedimientos de pago. Eso es puesto de resalto, sin ambages, en su art. 1º, conforme al cual *"La interpretación y aplicación de la Ley Nº 7751 se realizará de conformidad con lo dispuesto en la presente reglamentación"*

Merced a esta categórica afirmación, La Ley Nº 2425-F ya no significa lo que se puede deducir de su texto, su finalidad o sus antecedentes parlamentarios; sino que expresa lo que el Sr. Gobernador quiere que diga.

Seremos insistentes con este punto. Aun teniendo presentes las justificaciones que se hacen de las delegaciones legislativas[182] (supuesto de mayor autonomía que el que comporta un simple Decreto reglamentario); hay una distancia inmensa entre completar el contenido dentro de los límites de un marco normativo, con establecer derechamente si esos límites existen, y en qué medida lo hacen.

Y a este dato hay que aditar que, en la Provincia del Chaco, se encuentra explícitamente prohibida la delegación legislativa, como tuvimos ocasión de ver en el

---

[181] Su art. 1° sienta *"Apruebase la reglamentaci6n de la Ley N° 7751, que como Anexo forma parte integrante del presente Decreto."*

[182] Por ejemplo, la que efectúa ROSATTI: *"La ley es concebida hoy como un instrumento plástico (firme y elástico a la vez), susceptible no sólo de regular una situación específica sino también de aportar un margen de maniobrabilidad que permita el* aggiornamiento *interpretativo (algo con lo que Montesquieu no estaría de acuerdo) o la reglamentación extraorgánica (algo que no se compaginaría con la "voluntad general" reguladora de Rousseau): la expresión "ley marco" sintetiza con precisión esta nueva mentalidad legislativa"* ROSATTI, Horacio *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª edición¸ Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2017, T. II, pág. 328.

Capítulo I.

Volviendo al Decreto, la declaración contenida en su art. 1° no es inocente, sino que se encuentra preñada de consecuencias.

Si acudimos nuevamente al debate parlamentario habido con motivo de la sanción de la Ley N° 2425-F, fue el Diputado Sánchez el que manifestó: *"...eliminamos el artículo 11, que establecía que esta consolidación de obligaciones constituía la novación de la deuda original. Cuestión que, en todo caso, podrá plantearlo el abogado del Estado, veremos qué resuelve la Justicia, pero no está en la ley"*.

Sin embargo, el artículo 1 inc. b) del Anexo del Decreto N° 2092/16 norma que

> La consolidación legal del pasivo publico alcanzado por la Ley N° 7751, implica la novación de la obligación original y de cualquiera de sus accesorios, así como la extinción de todos los efectos, que pudiera provocar o haber provocado la consolidación respecto del Estado Provincial. En lo sucesivo sólo subsisten los derechos derivados de la consolidación. Asimismo, la cancelación de obligaciones con cualquiera de los medios de pago admitidos por la Ley N° 7751, extinguirá definitivamente las mismas. Los créditos a consolidarse se diferenciarán entre los que surgieren con motive del reclamo salarial de la acordada N° 858/91, y los honorarios profesionales originados en procesos judiciales derivados de aquélla.

En otras palabras, lo que el Legislador explícitamente decidió excluir, el reglamentador lo hizo ingresar de todos modos. Como consecuencia, las que eran deudas salariales con más de dos décadas de morosidad a cuestas, maravillosamente pasaron a ser noveles acreencias originadas en el 2016, sin relación alguna con la materia salarial.

Así, lo que legalmente era una declaración ritual de consolidación de deudas –porque no hubo novación de ellas- sublegalemtne se convirtió en una plenamente efectiva.

Desde luego, este no ha sido el único avance que la reglamentación efectuó sobre la Ley.

En orden al horizonte de pago, el art. 8 de la Ley facultaba a Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco, a realizar quitas, pago en cuotas, transacciones judiciales y en general todo tipo de negociación conducente a arribar a un acuerdo de deuda que contemple los

intereses del Estado Provincial; y para el caso en que no se arribase a tal acuerdo, el art. 10 sentaba que los recursos que anualmente incorpore el Poder Ejecutivo Provincial para atender el pasivo consolidado serán usados para pagar las deudas, conforme el orden de prelación que dicha norma establece, en un 50% del monto de las acreencias. El 50% restante se oblaría en cuotas plurianuales que no podrían superar el plazo decenal sentado en el art. 5 de la Ley.

De todas formas, la Ley fue explícita en dejar sentado que ante una mejora en las finanzas públicas, era un objetivo el afrontar el pago total en un plazo menor (art. 6); y que los intereses, en todos los casos y a partir de la consolidación de deudas, equivaldrían a la tasa pasiva del Banco de la Nación Argentina (art. 7).

Resumiendo, la normativa contemplaba un horizonte máximo de satisfacción de la acreencia –pago en diez años, con intereses a tasa pasiva desde la consolidación de deudas- y a partir de allí estableció la posibilidad de mejorar las condiciones de satisfacción, reduciendo el plazo de pago.

Dejando de lado la dudosa constitucionalidad de esta sistematización, a la luz de lo normado por el tercer párrafo del art. 76 de la Constitución Chaqueña[183]; veamos la reescritura que ha efectivizado el art. 6.1 del Anexo en crisis:

> 1. Las obligaciones con las personas que se encuentren en las situaciones indicadas en los incisos a) y b) del Articulo 10 de la Ley N° 7751[184] serán canceladas con el pago en efectivo del cincuenta por ciento (50%) del monto consolidado al 06 de enero de 2016 que se instrumentara mediante transferencia electrónica en la cuenta del titular del derecho antes del 31 de diciembre de 2016 o conforme lo determine la autoridad de aplicación. Se adicionarán a esas fechas los intereses que se devenguen de conformidad al Artículo 7 de la Ley N° 7751[185]. EI cincuenta por

[183] Dicho confronte se efectuará más adelante en este trabajo.
[184] *"ARTÍCULO 10: Los recursos que anualmente incorpore el Poder Ejecutivo Provincial para atender el pasivo consolidado, en caso de no concretarse las opciones y alternativas señaladas en el artículo 8°, se imputarán de acuerdo con el siguiente orden de prelación: a) Las personas mayores de setenta (70) años y aquellas que posean una discapacidad permanente debidamente acreditada mayor al 33,33%, la autoridad de aplicación asignará del monto presupuestado el cincuenta (50) % del crédito a tal fin. El cincuenta (50) % restante se efectivizará en cuotas plurianuales y hasta cumplir el plazo señalado en el artículo 5°. b) Las personas que padezcan alguna enfermedad grave debidamente acreditada y que pongan en riesgo la vida, la autoridad de aplicación asignará del monto presupuestado el cincuenta (50) % del crédito a tal fin. El cincuenta (50) % restante se efectivizará en cuotas plurianuales y hasta cubrir el plazo señalado en el artículo 5°..."*
[185] Tasa pasiva.

> ciento (50%) restante será pagado en cuotas plurianuales hasta cumplir el plazo señalado en el Articulo 5° de la Ley N° 7751[186], con más los intereses que se devenguen de conformidad al Articulo 7 de dicha Ley. EI instrumento en el que quede plasmado el compromiso de pago en cuotas plurianuales será susceptible de cesión de conformidad a los Artículos 1614 y siguientes (Cesión de Derechos) del C6digo Civil y Comercial. Esta modalidad de pago se ajustará al orden de prelación establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 7751.

Como podrá advertirse, la posibilidad de reducir la cantidad de cuotas plurianuales de pago, sencillamente desapareció. Así, las personas que ya tenían más de 70 años, las que poseían una discapacidad permanente de más de un 33,3% o atravesaban una grave afección en su salud; se encontraban obligadas a esperar 10 años más, con devengamiento de intereses a tasa pasiva -en un contexto que ya entonces empezaba a perfilarse como contablemente hiperinflacionario- para lograr percibir la totalidad de su crédito.

Pero como no todas son malas noticias, al menos un 50% de sus acreencias serían percibidas en el 2016. Digamos todo.

Si este es el trato dispensado a los privilegiados por el sistema, no se podría esperar mucha benevolencia para con los que contaban con la fortuna de no ser tan mayores, tan enfermos o tan discapacitados. Es así que leemos en los apartados a) y b) del art. 6.2 del Anexo que:

> Las obligaciones con las personas indicadas en el inciso c) del Artículo 10 de la Ley N° 7751[187] serán canceladas con los siguientes medios: a. Pago con espera del monto consolidado al 06 de enero de 2016 con más los intereses que se devenguen de conformidad al Artículo 7° de la Ley N° 7751 en cuotas plurianuales y hasta cubrir el plazo señalado en el artículo 5° de la Ley 7751. EI instrumento en el que quede plasmado el compromiso de pago en cuotas plurianuales será susceptible de cesión de conformidad a los Artículos 1614 y siguientes (Cesión de Derechos) del Código Civil y Comercial. Esta modalidad de pago se ajustará al orden de prelación establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 7751. b. Pago en efectivo con una quita del cincuenta por ciento (50%) del monto consolidado al 06 de enero de 2016, que se instrumentará mediante transferencia electrónica en la cuenta del titular del derecho antes del 31 de diciembre de 2016. Se adicionarán a esa fecha los intereses que se devenguen de conformidad al Articulo 7° de la Ley N° 7751. Esta modalidad de pago se ajustará al orden de prelación establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 7751. Esta modalidad de pago podrá ser ejercida hasta el 30 de Octubre de 2016 con expresa manifestación en la causa judicial, pudiendo ser prorrogado este plazo por Resoluci6n del Ministro de Hacienda y Finanzas públicas.

[186] Diez años.
[187] *"...c) Las personas no comprendidas en los incisos a) y b) precedentes, percibirán sus respetivas acreencias conforme lo determine la reglamentación".*

Como podrá leerse, este segundo grupo de acreedores tenía habilitada dos opciones: o bien se le pagaba de una vez el 50% de su acreencia, o podía aspirar a la totalidad del monto en cuotas plurianuales a lo largo de una década. Es decir, o una severa quita o una larga espera en la que una caquexia de intereses a tasa pasiva, también irrogará una quita.

Desde luego, a la luz de opciones tan draconianas, el ofrecimiento que contiene el art. 6.c de este Anexo no podía ser menos leonino

> c. Pago con quita y espera. Las personas alcanzadas por la consolidación podrá optar par el pago en menor cantidad de cuotas plurianuales aceptando una quita proporcional de acuerdo a la siguiente escala: I 1) 9 cuotas plurianuales con un 3,33% de quita sobre el monto consolidado 2) 8 cuotas plurianuales con un 7,08% de quita sobre el monto consolidado 3) 7 cuotas plurianuales con un 11,25% de quita sobre el monto consolidado 4) 6 cuotas plurianuales con un 15,84% de quita sobre el monto consolidado 5) 5 cuotas plurianuales con un 20,83% de quita sobre el monto consolidado 6) 4 cuotas plurianuales con un 26,17% de quita sobre el monto consolidado 7) 3 cuotas plurianuales con un 31,81 % de quita sobre el monto consolidado 8) 2 cuotas plurianuales con un 37,65% de quita sobre el monto consolidado 9) 1 cuota plurianual con un 43,58% de quita sobre el monto consolidado El instrumento en el que quede plasmado el compromiso de pago en cuotas plurianuales será susceptible de cesión de conformidad con los Artículos 1614 y siguientes (Cesión de Derechos) del Código Civil y Comercial. Esta modalidad de pago se ajustará al arden de prelaci6n establecido en el Artículo 10 de la Ley 7751.

Expuesta que fuera esta reglamentación, entendemos que se trata de un nuevo empeoramiento de las condiciones establecidas por la Ley N° 2425-F, ya que las posibilidades de disminuciones de las quitas predispuestas (que es una manda a la luz del art. 6° de la Ley N° 2.425-F) también se soslaya.

**2.b La ampliación de esta reglamentación, por medio del Decreto N° 1290/18**

Dictado el 21 de junio de 2018, este reglamento señala *"Que resulta necesario realizar una ampliación al Decreto N° 2092/16, a través de la incorporación del Anexo II al mismo, en virtud de que el mismo* [sic] *sólo comprende al pago de los agentes judiciales, no así a los agentes o funcionarios del Tribunal de Cuentas, conforme a lo previsto en el Artículo 15 del Anexo al Decreto 2092/16 y normativas citadas"*.

El anexo II en cuestión, reproduce exactamente el mismo contenido que ya se encontraba presente en el citado Anexo I, por lo que nos remitimos a lo ya dicho en el

apartado 2.1.

### 3. Acotaciones críticas sobre estos Decretos

Sin perjuicio de lo que expondremos en el Capítulo V, principiemos por lo más obvio: El Decreto N° 2092/16 fue dictado un 30 de septiembre de 2016. Lo que es lo mismo, el Poder Ejecutivo reglamentó el procedimiento de pago a los tres meses de que venciera el plazo de vigencia originario de la Ley N° 2425-F.

Por su parte, el Decreto N° 1290/18 fue dictado a nueve días de que feneciese el plazo de vigencia de la cuarta prórroga del régimen emergencial (la Ley N° 2766-A lo había extendido hasta el 30 de junio de 2018).

Luego, entendemos que este simple ejercicio de verificación de fechas nos permite continuar abonando lo que hemos sostenido al inicio de este Capítulo. El gobierno no quería pagar, y si se veía en el penoso trance de tener que cumplir con sentencias firmes, aplicaría quitas y esperas de una severidad que haría palidecer a Licurgo.

Así, y teniendo particularmente en cuenta la elevada edad alcanzada por la generalidad de los acreedores atrapados por esta normativa, el que el grueso de los acreedores sean trabajadores judiciales, y la anatematización que de ellos se hizo en los debates parlamentarios; la unilateral imposición de quitas o esperas como alternativa a la continuidad de seguir pleiteando, nos hacen recordar algunos pasajes de *"Diario de la Guerra del Cerdo":*

> Mientras revolvía el café, Vidal preguntó a Jimi:
> -Bueno, pero, ¿por qué búhos o chanchos?
> -Vaya uno a saber
> -¿De dónde sacaron la idea? Dicen que los viejos –explicó Arévalo- son egoístas, materialistas, voraces, roñosos. Unos verdaderos chanchos
> …
> -Por algo es que los esquimales o lapones llevan a los viejos al campo para que se mueran de frío –dijo Arévalo-. Solamente con argumentos sentimentales puede uno defender a los viejos.
> …
> La gente joven no entiende hasta qué punto la falta de futuro elimina al viejo de todas las cosas que en la vida son importantes. "La enfermedad no es el enfermo", pensó, "pero el viejo es la

vejez y no tiene otra salida que la muerte[188]"

De otro costado, en el caso de los trabajadores del Tribunal de Cuentas, la voluntad de no pago queda evidenciada cuando se advierten los siguientes extremos:

#1) Es digno de un Rebaudengo[189] afirmar que el Decreto N° 2092/16 excluyera de su sistema a estos trabajadores. Tan mendaz es lo expresado el 21 de junio de 2018 que el Anexo I (que existía desde el 2016), en su art. 4° indica que *"La consolidación dispuesta comprende a los sujetos con derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones que surgen de los Artículos 2°[190] y 3°[191] de la Ley N° 7751"*; sin trazar exclusiones de ninguna especie.

#2) Tal como lo señalásemos previamente, apenas tres días antes del dictado del Decreto N° 1290/18 el Ministro de Hacienda había dicho en el recinto legislativo que *"El tema con los empleados del Tribunal de Cuentas, hay una cuestión de carácter jurídico –hoy consultaba con el doctor- que nos imposibilitaba poder avanzar sobre la resolución del problema con ellos, no es un problema de plata, en eso estoy de acuerdo…"*

Por último, que es la voluntad de "no pago" y no la escasez de recursos, lo que ha movilizado este sistema, es algo que quedará todavía más claro en el capítulo siguiente.

---

[188] BIOY CASARES, Adolfo "Diario de la Guerra del Cerdo" en IDEM *Obra Completa*, Buenos Aires, Emecé, 2013, vol II, págs. 518/519 y 580

[189] *"Quede claro, querido Simone –le explicaba, habiendo pasado ya al tú-, que yo no fabrico falsificaciones, sino nuevas copias de un documento auténtico que se ha perdido o que, por un trivial accidente, nunca ha llegado a ser producido pero que habría podido o debido serlo"* ECO, Umberto *El Cementerio de Praga*, trad. por Helena Lozano Miralles, Buenos Aires, Sudamericana, 2017, págs. 120/121.

[190] *"Consolídanse en el Estado Provincial las obligaciones vencidas que consistan en el pago de sumas de dinero en cualquiera de los siguientes casos: a) Cuando medie o hubiese mediado controversia reclamada judicialmente y que tenga origen en la Acordada 858/91 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco. b) Cuando el crédito sea o haya sido reconocido por pronunciamiento judicial y éste estuviere firme y refiera a la Acordada 858/91 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco."*

[191] *"La consolidación dispuesta comprende las obligaciones que surjan con el pago de costos, costas y honorarios profesionales con motivo de la causas emergentes en reclamos judiciales a que refiere el artículo 1º y que se encuentren regulados judicialmente, firmes y consentidos"*

## CAPÍTULO III. LAS LEYES DE PRESUPUESTO APROBADAS EN LSO AÑOS PREVIOS A LA SANCIÓN DE LA LEY N° 2425-F ¿DABAN CUENTA DEL ANTECEDENTE FÁCTICO DE ESTE RÉGIMEN EMERGENCIAL?

### 1.- Introducción.

Como hemos indicado en capítulos previos, la emergencia económica reclama la existencia de un estado de fragilidad de las cuentas[192] que, en casos en los que afecta créditos salariales -de naturaleza alimentaria, debe estar suficientemente acreditada[193].

Es precisamente por ello que, dadas las manifestaciones vertidas en los debates habidos con motivo de la sanción y prórrogas de esos regímenes (ocasión en las que la fragilidad económica apenas fue mencionada alguna vez), es un buen ejercicio examinar los debates habidos con motivo de las sanciones de las leyes de presupuesto dictadas en los ejercicios inmediatamente anteriores a la sanción de la Ley N° 2425-F.

Debe recordarse que, como lo sostiene la doctrina especializada, *"...como la previsión y el orden son factores esenciales en la acción económica, es indispensable en toda hacienda*

[192] Bien que en una materia específica (hidrocarburos) ha dicho la Corte *"Que las sucesivas medidas adoptadas en la materia durante el período de inestabilidad económica y de hiperinflación que tuvo lugar a fines de los años 80, tales como la sanción de la ley 23.678, seguida de su modificación por los arts. 32 y 33 de la ley 23.697, la sanción de la ley 23.897 y el dictado del decreto sub examine 1757/90, así como el reducido espacio de tiempo en el que todas ellas fueron tomadas, son demostrativas de la fragilidad de la economía local y de la consiguiente necesidad que tuvo el gobierno nacional de responder continuamente a las alteraciones que se producían en el mercado de los hidrocarburos"* (precedente "La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) s/ cobro de pesos" en *Fallos* 3431944:. Primer párrafo del considerando 11º del voto mayoritario, pág. 1971 del volumen).

[193] Cuadra recordar que, conforme voto del Dr. Lorenzetti *"...la mera manifestación de insuficiencia presupuestaria o el eventual desequilibrio económico que la tutela otorgada por la cámara pudiera causar es una cuestión que, frente a la entidad de los derechos en juego, debe ser debidamente probada por quien la alega. Es decir, no se puede sostener que los demandados tengan obligaciones más allá de sus reales capacidades económicas ni tampoco que las limitaciones de recursos no deban ser tenidas en cuenta al momento de determinar el alcance de sus deberes. Simplemente, se trata de que quienes pretendan escudarse en una imposibilidad de cumplimiento demuestren que han realizado todos los esfuerzos a su alcance para satisfacer sus deberes; máxime cuando la obligación está en cabeza del Estado (nacional, provincial o municipal), pues es quien cuenta con la información presupuestaria". P*recedente "ESQUIVEL , ROBERTO Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL -MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL Y OTROS s/AMPARO LEY 16.986" en *Fallos* 345:1481. Considerando 17º del voto del Dr. Lorenzetti, pág. 1495 del volumen.

*la preparación periódica de planes financieros, que reciben la designación de presupuestos. El presupuesto es, por consiguiente, un plan preventivo relativo al probable curso de los ingresos y egresos de medios pecuniarios que, durante un ejercicio, ha de registrar la hacienda de que se trate*[194] ”

Es por ello que iniciaremos A los fines de dar una mayor ilustración sobre este punto, iniciaremos el examen con los debates tenidos con motivo de la sanción de la Ley de presupuesto para el año 2014, desde que la emergencia fue edictada en 2015.

**La Ley Nº 7348, de presupuesto para el año 2014**

Sancionada el 18 de diciembre de 2013[195], su discusión mostraba un escenario que muy áridamente podría ser congeniado con el texto de la Ley Nº 2425-F.

Es así que de la exposición que hiciera la Diputada Morel, se puede leer que

> ...yendo a lo que es en esencia la iniciativa girada, es posible advertir que exhibe -para el Ejercicio 2014- 19.891.655.900 en concepto de Recursos, destinados a sufragar las Erogaciones Corrientes y de Capital que ascienden a un monto total de 18.922.646.500 pesos. Cuya diferencia constituye un superávit financiero de 969.009.400 pesos, destinándose una parte a pagar vencimientos de capital de deuda pública, que insume un valor de 519.131.000 pesos, conforme lo expresa el despacho que obra en las bancas de los señores legisladores.
> Se confirma así la tendencia en la reducción de la deuda pública, consolidada sobre recursos corrientes que, sobre el fin del Ejercicio, se proyecto que rondará alrededor del 28 por ciento.
> Es importante destacar que el alza en la participación de la deuda proyectada para el ejercicio que estamos considerando se debe a la inclusión de los componentes de capital e interés como parte del Programa Federal de Desendeudamiento, con lo que se reafirma una vez más la importancia que reviste la política que vienen aplicando los gobiernos nacional y provincial para solucionar el problema más afligente y grave desde el punto de vista de las finanzas.
> Resulta también importante señalar el incremento de los recursos tributarios propios. En este sentido, rescato que esto tiene que ver con una clara coordinación de las políticas que en esa materia viene llevando a cabo el Gobierno provincial a través del organismo tributario.

Como se puede comprobar, las apreciaciones de la legisladora muestran que para el año 2014, fruto del incremento de los recursos tributarios propios, se esperaba no solamente lograr un superávit primario (resultado neto positivo que se obtiene de la deducción de los

[194] ATCHABAHIAN, Adolfo *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*, Buenos Aires, La Ley, 2008, pág. 149.
[195] Ver https://legislaturachaco.gob.ar/VersionesTaquigraficas/S_EX_DEL_18_12_13.pdf

gastos corrientes sobre el ingreso obtenido) sino incluso financiero (resultado neto positivo luego de pagar no solamente los gastos corrientes, sino incluso los servicios de deuda).

Este escenario fue puesto en entredicho por el Diputado Peche (en ese entonces jefe de la bancada radical); mas lamentablemente su exposición, salvo una puntual referencia al superávit financiero[196], no fue más que un largo *ad hominem* al insistir una y otra vez en la calificación "kirchnerista[197]" .

De todas maneras, bien vale aclarar que, en lo que es una constante en la actuación del Poder Legislativo de la Provincia del Chaco, las críticas del Diputado Peche deliberadamente tuvieron la fuerza de un tigre de papel, puesto que su exposición concluyó con la frase *"tenemos criterios diferentes en cuanto al presupuesto pero también sabemos que el gobernador a cargo necesita esta herramienta para dirigir los recursos, así que vamos a acompañar en general el presupuesto, y vamos a hacer hincapié en lo que no estamos de acuerdo"* (el subrayado nos pertenece).

---

[196] El Diputado manifestó "*La primera pregunta que uno se hace es ¿por qué si el presupuesto da un superávit, en el artículo 13 vamos a pedir un endeudamiento para la provincia de 300 millones de pesos en Letras del Tesoro? Es la primera diferencia que encuentro, si hay superávit no tenemos que pedir préstamos ni endeudar a la provincia."*

[197] *"…mucho tiene que ver con los datos que se utilizan, del INDEC, que todos sabemos que son falsos, o alguna metodología que se utiliza, y de estos 19.821 millones la mayoría de los recursos proviene del orden nacional con lo cual tenemos una dependencia total del gobierno nacional mas allá de que se hayan incrementado con mucho esfuerzo los recursos provinciales… estos datos los da la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias organismos que depende de la Secretaría de Hacienda de la Nación, quien elabora anualmente las pautas macrofiscales… según el criterio del relato kirchnerista muy poco tenemos que ver con lo que enfrentamos día a día… De acuerdo al crecimiento de la economía el gobierno nacional dice que la economía crecerá en el 2014 en un 6,2. Indudablemente que esta tasa es imposible de conseguir por muchas cuestiones. Si hay algo que ingresa al país es justamente porque el mundo demanda alimentos y nosotros proveemos alimentos, y este modelo económico está sustentado en el consumo, pero para mantener el consumo hay que darle a la maquinita, y darle a la maquinita genera inflación… el segundo rubro del relato kirchnerista que dice que el incremento de los precios del 2014 va a ser de 9,9. Imagínese que yo venía escuchando radio 10 - que la compró el gobierno kirchnerista - y decían que cerró el año con 27 por ciento de inflación".* En sentido similar se expresó su colega de bancada, la Diputada Dumrauf, al señalar *"…este presupuesto de alguna manera no refleja la realidad en la que vamos a tener que vivir todos los chaqueños y los argentinos… es un presupuesto que de alguna manera es un maquillaje a una gestión que se ha caracterizado por la falta de acción y políticas públicas en materia de salud, de pobreza, de generación de puestos de trabajo genuinos y de generar recursos propios, genuinos, porque seguimos teniendo una dependencia total de los recursos provenientes de la nación… es un presupuesto mentiroso, por otro lado, cuando hace referencia al crecimiento que se prevé para el año 2014, se prevé un crecimiento del 6,2 por ciento cuando todos los economistas mas importantes del país proyectan no más del 2,5 y esto nos muestra a las claras que el dibujo del presupuesto va a afectar posteriormente las políticas que se lleven adelante por parte del gobierno provincial."*

Coincidiendo en la necesidad de dotar de herramientas al ejecutivo[198] el Diputado Nikisch (compañero de bancada del Diputado Peche) sostuvo

> esta es la herramienta que necesita el gobierno de la provincia para ayudar a que todos podamos tener mejor servicios, una vida mas tranquila, para que los empleados públicos puedan dar la respuesta que necesitamos cada uno de los ciudadanos, y en ese sentido, lo que estuvimos en la actividad pública tenemos posiciones en cuanto al tratamiento del presupuesto muy firmes… el haber sido intendente y gobernador amerita que necesitamos en su momento el acompañamiento de concejales y legisladores por eso apoyo el presupuesto

Luego de este inicio, procedió a relativizar las críticas económicas ensayadas por el legislador preopinante, al señalar que

> Hay ventajas que se tiene en estos años que lo marcó Capitanich manifestando que la provincia, gracias a los aportes de coparticipación federal, y a la buena tarea del personal de la Administración Tributaria Provincial, los recursos de la provincia tuvo recaudaciones récord que permitieron llevar a la practica su gestión de gobierno con tranquilidad… es bueno y destacable reconocer que este año hasta el 30 de noviembre la provincia tuvo un aporte de coparticipación de 1713 millones de pesos por encima que recibió en esos mismos once meses de 2012, significan un 32 por ciento mas de lo que había recibido el año anterior… la provincia recibió bastantes recursos mas porcentualmente por encima de la inflación real que estaría rodando entre los 25, 26 o 27 por ciento, y si tomamos en cuenta los fondos específicos, lógicamente, esta suma en mas asciende a 2400 millones de pesos.

Todavía más allá fue el Diputado Vallejos, al señalar que advertía deliberadas subestimaciones en los ingresos presupuestados: *"...sabemos que este año se ha subestimado la recaudación para el año próximo pretendiendo usar en forma especulativa los mayores ingresos que vendrán de la nación, para utilizarlo en forma arbitraria el gobierno provincial."*

Respondiendo a las críticas del Diputado Peche, la legisladora oficialista Damilano Grivarello -en expresiones que no fueron rebatidas en ese debate- indicó

> quiero hacer una breve defensa política de lo que es este presupuesto sobre todo luego de escuchar las palabras del presidente de la bancada opositora donde parece que luego de irse nuestro gobernador electo, actual jefe de gabinete, el Chaco en menos de dos mese es la peor provincia". "La verdad – aseguró - creo que nos estamos olvidando de muchas cosas; por otro lado creo que

[198] El Diputado Bergia, por el bloque Ne-Par, también acudió a ese giro al sostener que *"el presupuesto público es el instrumento principal de manejo del Estado… es necesario que el gobierno cuente con esta herramienta indispensable, no solo para la gestión y ejecución de políticas públicas, sino para que en función de este presupuesto, los distintos organismos de contralor y nosotros como la voz del pueblo, y cualquier ciudadano pueda generar mecanismo del control del gasto y la inversión pública"*

> hay una fragilidad de memoria, porque quienes hoy por allí están pretendiendo cuestionar un presupuesto que no es aislado, que es una continuidad en la gestión de una provincia que viene dando muestra hace seis años de un crecimiento y un desarrollo positivo. No es un presupuesto aislado y quienes lo están cuestionando han tenido oportunidades de gobernar la provincia y de gobernar la nación; también han tenido que abandonar gobiernos a nivel nacional por una gestión a lo mejor no demasiado adecuada, dejándonos hiperinflación, hipe recesión y todo lo que hemos sido testigos" observó la legisladora que aseveró "creo que por allí falta un poco de autoridad política en este sentido para cuestionar un modelo de provincia que viene dando resultados concretos" y "nosotros como justicialistas siempre decimos que la única verdad es la realidad. Y la realidad nos muestra hoy una provincia del Chaco totalmente cambiada, transformada que nos da a los chaqueños después de muchos años la posibilidad de concretar sueños".

Desde el Frente Grande, el Diputado Trabalón acompañó estas manifestaciones al expresar

> que los ingresos que se plantean para el año 2014 muestra mayores presupuestos a los referidos en el 2013… se calcula alrededor de 4260 millones de pesos lo que representa un incremento porcentual de alrededor de 27 por ciento, es decir, estamos planteando un presupuesto que plantea incrementarse alrededor de 27 por ciento, cuando en función de los egresos o gastos totales que también se incrementa alrededor de 4072 millones de pesos que equivale a un 27 por ciento con respecto a lo presupuestado para el 2013. La diferencia entre los mayores ingresos y los gastos permiten aumentar el superávit primario pasando de lo que era en el 2013, 774 millones de pesos a 969 millones de pesos para el 2014, esto implicaría alrededor de un 25 por ciento… Cuando hacíamos esta valoración y comparando los dos presupuestos podemos determinar que hay un incremento real de los recursos para el año 2014, se esperan ingresos tributarios mayores a un 24 por ciento e ingresos tributarios nacionales por mas de un 36 por ciento, teniendo en cuenta esta mayor recaudación recibida por encima de lo esperado, el incremento para los recursos es de alrededor de un 23 por ciento para los que tienen origen nacional y de un 21 por ciento para los que tienen origen provincial

Finalmente, hizo uso de la palabra el jefe de la bancada oficialista -Diputado Sánchez- a los fines de remarcar los positivos resultados económicos de la gestión gubernamental

> podemos ponernos en la posición de que estamos mal, muy mal, bien o muy bien, que muchas veces depende de nuestra posición política, pero hay un dato incontrastable que es el crecimiento de los nuevos contribuyentes… hay gente que se suma al circuito formal de la economía y desde el inicio de la gestión Capitanich tenemos 42.867 contribuyentes, eso es un dato que es corroborable y nos da una pauta, es decir, quizás, no estemos tan bien como algunos creen, y quizás no estemos tan mal como algunos discursos que he escuchado hasta aquí; creo que este dato es importante y hay que celebrarlo porque habla de una economía activa y en crecimiento mas allá de algunas cuestiones nacionales que también nos impactan a nosotros en nuestra economía provincial… Se mantiene a su vez una reducción interesante que es el tema de los gastos del estado, el denominado gastos de operaciones. Todo lo que gasta el estado tiene una reducción importante y esto significa que hay un crecimiento de las erogaciones destinadas a la concreción de obras. Es importante decir que el monto total de erogaciones del Estado se reduce y esto habla a las claras de un gobierno que está mirando al sector productivo, al sector industrial, al sector privado como motor del crecimiento. Si hablamos del ministerio de Industria por ejemplo, estamos hablando de 192 millones de pesos, donde se han alcanzado los 15 mil empleos industriales y vamos hacia 20 mil empleos industriales; venimos de un presupuesto 2013 con 62

> millones de pesos y pasamos al 2014 con 155 millones; estamos hablando de temas neurálgicos para cualquier proyecto político que pretenda industrializar, que pretenda dar dinero al sector productivo. En todo esto ni siquiera tenemos toda la cuestión de consorcios rurales, el nuevo Instituto de Agricultura Familiar, que son cuestiones que tendrán su propio presupuesto.

Luego de una introducción que seguro sería la envidia de los Noruegos, el legislador específicamente habló del capítulo de deudas del Estado, donde una vez más se deshizo en elogios nórdicos

> el tema deuda en algún momento era casi el talón de Aquiles de la economía chaqueña… **veníamos con una deuda que era en el 2002 el 280% de nuestro presupuesto**, es decir, que no teníamos que pagar sueldos o gastar un litro de nafta durante tres años para poder pagar la deuda que tenía el estado provincial. **De esos 280% estamos pasando a un 26% en el 2014** y se continúa el proceso donde realmente debemos reconocer la decisión política de la presidenta de la Nación de llevar adelante el proceso de desendeudamiento de las economías provinciales. Desde este bloque así como muchas veces desde algún sector de esta Legislatura se habló de que el gobierno provincial nos quita, pongamos todo en la balanza, nosotros teníamos 280% de nuestro presupuesto hipotecado por la deuda y gracias al estado nacional estamos como estamos…

No obstante esta muestra de solidez económica, lo real y cierto es que en parte alguna de este debate se ha mencionado la existencia de las acreencias que serán atrapadas por el sistema de la Ley Nº 2425-F, y un principio de explicación para ello puede encontrarse, de nuevo, en las propias palabras de la Diputada Morel.

> ...el Poder Judicial puntualmente ha manifestado su no coincidencia respecto de que el Ejecutivo en materia de asignación de partidas no ha sido lo suficientemente ajustado a los requerimientos que le formularon… Se recepcionó la actuación simple 17.420 -por la que se presentó la reformulación del proyecto-, que originariamente ascendía a un monto total de 1.010.000.000 de pesos. En la reformulación, redujeron en 47.265.000 sus pretensiones; y, por supuesto, insistían en esta aprobación. Una vez que se agotaron las rondas de consultas -quiero hacer la salvedad de que también participó el defensor del Pueblo, y distintas asociaciones gremiales, como las que nuclean al personal del Poder Judicial y, puntualmente, a los gremios docentes, que tenían interés en abordar esta cuestión, ya que es motivo de su interés-, como es de estilo, la Comisión de Hacienda convocó al área específica –al Ministerio de Hacienda- para que concurriera, a efectos de trasladar estos requerimientos en función de que, como es de público conocimiento –de acuerdo con lo que expresa la Constitución y es de conocimiento estricto de los legisladores-, sabemos que no es posible reformular o modificar lo que el Ejecutivo envía como proyecto, sin su consentimiento. Vale decir, lo que está pergeñado y plasmado en ese proyecto de Presupuesto, así se debe tratar, y en caso de hacer algunas modificaciones, se deben consensuar con las jurisdicciones reclamantes y el área respectiva. Por eso, con la presencia de funcionarios del Ministerio de Hacienda, se hicieron estas aclaraciones y, como conclusión, el Gobierno de la provincia –a través de sus funcionarios- nos ratificó la idea de mantener los valores originales, flexibilizando en cuanto a la modificación de las estructuras de cargo a las que se accedió. En esto, puntualmente, en lo que se refiere al Poder Judicial.

Como se puede apreciar, únicamente respecto de las estructuras de cargo el Poder Ejecutivo estuvo dispuesto a otorgar más fondos para cubrir los salarios, pero absolutamente nada más.

Y como se puede verificar con el resultado de la votación (en lo general este proyecto obtuvo el voto afirmativo de los 29 Diputados presentes en el recinto), el conjunto de los legisladores, cualquiera fuere su pertenencia política, no tuvo inconvenientes en reducir al hemiciclo al rol de un mandadero.

En definitiva, como se puede apreciar, al 18 de diciembre de 2013 no existía fundamento alguno para el dictado de la Ley N° 2425-F. Por ello corresponde avanzar hacia el debate parlamentario del presupuesto para el año 2015.

**La Ley N° 7532, de presupuesto para el año 2015**

Sancionada el 16 de diciembre de 2014, su debate no contuvo tantos y tantos elogios como el del año anterior, mas continuaba mostrando cifras que no hacían temer régimen emergencial alguno.

Una vez más, fue la Diputada Morel la encargada de comenzar con la exposición

> Es importante, señor presidente, cuando se analizan los presupuestos traer a colación el inmediato anterior ejecutado y las proyecciones del corriente en el ejercicio para el cual estamos abordando y tratando de clarificar para su aprobación. En cuanto al Presupuesto original 2014 decía un 25,8 por ciento en relación con la proyección de este año. El Recurso Tributario provincial ascendía a 3.192.000.000 millones de pesos y respecto del presupuesto original 2024 hay una diferencia de 22,4 por ciento de incremento y un 18,7 respecto de la proyección para el presente año… Pero, señor presidente, más allá de los números de que podemos hablar en las distintas partidas principales de la composición del Presupuesto, resulta importante e interesante señalar -y ya hablando de los recursos provinciales- que el análisis de las estructuras fiscales presenta ventajas importantes para poder establecer comparaciones históricas sobre el desempeño estructural, que sirvan -a su vez- para la fijación de objetivos estables y comparables en el tiempo. En el presupuesto 2015 se puede observar la consolidación fiscal tendencial, luego del deterioro extremo de 2007, año electoral que sufre una reversión transitoria con la desaceleración de ingresos producida en 2009. Para el Ejercicio 2014 se puede apreciar que en el presupuesto sancionado se estimaba un superávit primario del 5 por ciento de los ingresos corrientes. Sin embargo, sobre la base de la ejecución parcial del ingreso y gastos -que incluye una dinámica de

ingresos muy por encima de lo presupuestado[199]- se estima un déficit fiscal de entre el 1 y el 3 por ciento para 2014[200]

Ya ingresando a hablar de la dinámica del desendeudamiento provincial, esta Diputada decía

> Parte de la dinámica desde 2010 -y esto tiene una particularidad que hay que remarcar- tiene que ver con el Programa Federal de Desendeudamiento, del que -por allí- deviene la reducción en el peso de la deuda y de los servicios de deuda en 2010. El shock imprevisto de 2010 que reconoce servicios de deudas, libera espacios y descomprime la tensión financiera acumulada anteriormente…. Es importante destacar la incidencia del Programa Federal de Desendeudamiento -implementado en mayo de 2010; y retomo, por un lado porque tuvo un efecto inmediato tanto sobre los indicadores de liquidez -con la reducción de los servicios de deuda, por la prórroga de vencimientos hasta la actualidad- como de solvencia por compensación de A.T.N. Por otro lado, también tuvo una consecuencia positiva en la estructura de la deuda, con efectos duraderos, al reconvertir deudas ajustadas -que eran el C.E.R.- a deuda nominal en pesos, con una tasa nominal del 6 por ciento… **La implicancia, en términos estructurales de la aplicación del Programa de Desendeudamiento, el desempeño de estos indicadores apunta a que se ha ganado espacio fiscal y financiero para otras erogaciones del sector público, tanto en el presente, por la reducción del servicio de deudas actuales; como en el futuro, dado el bajo nivel relativo de deuda pública**

Luego de esta exposición, nuevamente fue el Diputado Peche quien inició con sus críticas a las cifras propaladas

> Como viene ocurriendo a lo largo de todos estos años, una vez mas estamos en condiciones de afirmar que el proyecto de Presupuesto 2015 enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados es un dibujo, dado que no se condice las estimaciones previstas con los datos de la realidad… Decía el Poder Ejecutivo para el Presupuesto 2014: inflación del 9,9 por ciento, crecimiento del Producto Bruto Interno del 2 por ciento y tipo de cambio del dólar de 6,33. Lo cierto es que a esta altura de 2014 se espera que la inflación sea cercana al 40 por ciento, que el Producto Bruto Interno caiga un 2 por ciento y que el tipo de cambio alcance los 9,42, por lo que seguimos sosteniendo que año tras año el Presupuesto está dibujado.

La insistencia de este Diputado[201] nos impone efectuar algunas precisiones.

---

[199] Invitamos a recordar las palabras del Diputado Vallejos durante el debate de la Ley de presupuesto del año 2014.

[200] No olvidamos las palabras de algunos de los Legisladores del bloque radical que habían advertido del exagerado optimismo en el presupuesto del año anterior. Pero dada la argumentación empleada no podemos dejar de recordar al Bioy de "El otro laberinto" (uno de los relatos de "La trama celeste"): *"Horvaht decía de él: «Está en la buena causa, pero está por error".* Bioy Casares, Adolfo *Obra Completa I,* Buenos Aires, Emecé, 2012, pág. 269

[201] Cabe señalar que el Diputado Nikisch -también integrante del bloque radical y ex gobernador de la Provincia- se distrajo en el mismo tipo de consideraciones.

Primeramente, que desconoce el cuarto párrafo del art. 56 de la Constitución de la Provincia del Chaco, conforme al cual el presupuesto *"Se ajustará en sus aspectos técnicos a sus similares del Estado Nacional para permitir la consolidación de las cuentas públicas"*. Por ello es que, constitucionalmente, el presupuesto local no puede apartarse de variables estipuladas nacionalmente, como el tipo de cambio o la inflación.

Dicho sea de paso, el tipo de cambio presupuestado a nivel nacional es un promedio del año, no un límite superior.

En segundo, bien que íntimamente vinculado con lo anterior, es una nueva muestra de desconocimiento el achacar al presupuesto local su desacierto respecto del crecimiento del P.B.I. -nacional-, cuando en todo caso lo que ha de estimar es el Producto Bruto Geográfico o P.G.B. -local-.

Es verdad, Chaco es una de las jurisdicciones que mantiene -incluso en la actualidad- una enorme opacidad en materia de medición de la evolución de su P.G.B.[202], mas ello no autoriza el exceso que se apunta en este Diputado.

De todas formas -y volviendo al objeto de nuestras indagaciones- lo que interesa rescatar de este discurso es el pasaje en el que, nuevamente , se insiste en que se continúan subestimando los ingresos provinciales

> Conclusión: en referencia al Presupuesto 2015 podemos afirmar que está calculado sobre bases irreales; **ingresará mucho más dinero de lo estimado, especialmente en materia tributaria, producto de la inflación, de mayores ingresos en concepto de Coparticipación y como consecuencia del Programa de Desendeudamiento y en concepto de refinanciación de la deuda pública**, a través del programa que otorga la Nación a la provincia.

A su turno, fue el Diputado Nikisch quien, luego de seguir el mismo andarivel que su compañero de bancada, señaló el escaso nivel de endeudamiento de la provincia

[202] Corrientes sí mide su P.G.B. (al que llama PBG) mediante su I.P.E.C.D.

> …hay una cuestión no menor como la deuda flotante. Pedimos informes para determinar, ante los dichos del vicegobernador a cargo de la provincia sobre esta deuda que había recibido, que se había achicado, y toda esa cuestión. Al 30 de septiembre es de 1.050 millones de pesos, lo cual no es un número menor, ya que ahí están involucrados los comedores, a los que no se les paga; las deudas de Cultura y muchas más, pero lo importante es que **al 30 de septiembre de 2014 el peso de la deuda pública más intereses y gastos es sólo del 2,45 por ciento de los recursos. En ese sentido, es sumamente importante tener en cuenta que este dato: no impacta el tema de la deuda en el presupuesto.**

La intervención del Diputado Bergia marcó un retorno a los discursos auspiciosos, pues

> En referencia a lo técnico del Presupuesto, observamos de manera auspiciosa la creciente participación en la inversión de Bienes de Capital, que se eleva a un 4,10 por ciento respecto del año anterior, en detrimento de los Gastos Corrientes… Para ser breve, señor presidente, creemos que el presupuesto trata de mejorar la administración de los recursos, disminuye, relativamente, los gastos corrientes respecto de lo que se observaba en años anteriores y mejora la participación de ingresos corrientes, referente a los Gastos Corrientes, y consideramos que se permite la inversión pública

Por último, el Diputado Sánchez insistió en el buen sendero macroeconómico que atravesaba la provincia y que se reflejaba en este proyecto de presupuesto, particularmente en materia de endeudamiento

> …esta Ley de Presupuesto que estamos tratando es superavitario, que garantiza que cada una de las jurisdicciones del Estado va a tener suficientes recursos para desarrollar los distintos planes y la política de nuestro Gobierno provincial… Respecto del tema de la deuda, que se ha tocado también, la hablar de la emisión de Letras de Tesorería, que está dentro de los artículos que se someten a consideración… quiero decir que, en principio, esta emisión de Letras no es acumulativa. **A su vez, en orden al monto general del Presupuesto -que es de 258.400 millones de pesos el Cálculo de Recursos-, es absolutamente insignificante; supera apelas el 1 por ciento esta emisión de Letras de deuda**… Y si de deuda hablamos, recordemos que cuando quienes hoy son oposición y les tocó gobernar, dejaron -a 2003- una deuda equivalente a tres veces y media el Presupuesto provincial… Es cierto que en lo que fue la gestión 2003-2007 bajó -de tres veces y media- a un presupuesto y medio. Luego, siguió Capitanich esa labor de coherente administración de fondo; **y hoy, menos de la mitad de nuestro presupuesto es la deuda pública provincial**

Pese a todo, habiendo treinta y un diputados presentes en esa sesión, el proyecto fue aprobado en general con veinte votos.

Esta pequeña indagación de los antecedentes relativos a las Leyes de Presupuesto para los años 2014 y 2015 nos muestra que las arcas públicas no estaban pasando un momento de particular estrechez económica, por lo que se torna de muy parida justificación el nacimiento de la Ley N° 2425-F… en la medida que creamos que el Estado también se encuentra ceñido a la Ley.

No es este el momento de examinar esta cuestión, pero nuevamente no podemos ejar de recordar el ya citado diálogo entre Alicia y Humpty Dumpty… y preguntarnos si acaso no estamos porfiando en ser Alicia.

Para comenzar a responder esta pregunta, sería conveniente retroceder nuevamente en el tiempo, y examinar el origen de la deuda que fue atrapara por el régimen emergencial.

## CAPÍTULO IV. EL ORIGEN DE LAS ACREENCIAS CONSOLIDADAS MEDIANTE LA LEY 2425-F

### 1.- La Ley Nº 468-F de porcentualidad salarial

El 23 de noviembre de 1983, el Poder Legislativo de la Provincia del Chaco sancionó la otrora Ley Nº 2895 (actual Nº 468-F, de acuerdo al Digesto Jurídico del Chaco), por medio de la cual reinstaló el régimen de porcentualidad para las remuneraciones el personal del Poder Judicial.

La escala salarial aprobada por el art. 2º[203] de la Ley N° 468-F entró en vigencia a partir del 1º de diciembre de 1983 (art. 4º), la que se fue aplicando en forma proporcional (art. 5º[204]), hasta entrar en plena vigencia a partir del 1º de enero del año 1984.

En cuanto a la composición de los salarios, el art. 6º disponía: *"Los montos de remuneración total resultante de aplicar las disposiciones de los artículos 4º y 5º de esta ley, tendrán la siguiente composición relativa: cuarenta por ciento (40%) en concepto de sueldo básico y sesenta por ciento (60%) en concepto de Compensación Jerárquica".*

Determinada con esta modalidad la remuneración del cargo de juez del Superior Tribunal de Justicia, ella servirá para la determinación de las remuneraciones de los restantes cargos de Poder Judicial por adopción del régimen de coeficientes porcentuales, conforme lo dispone el art. 3° inc. b), con las limitaciones normadas en el segundo párrafo de su art. 4°[205].

La ley no llegó a cumplir dos años de vigencia cuando la Legislatura local excepcionó

---

[203] En el art. 2° se establece: *"Apruébase para los Magistrados y Funcionarios, el Personal Jerárquico, el Personal Técnico- Administrativo, de Maestranza y Servicios del Poder Judicial, un régimen de remuneraciones en base a coeficientes porcentuales, de conformidad con la escala consignada en el Anexo I que forma parte integrante de la presente Ley"*

[204] *"... A partir del 1 de enero de 1984 la remuneración total del cargo de Juez del Superior Tribunal de Justicia será igual al CIENTO POR CIENTO (100%) de la retribución que por todo concepto corresponda a un cargo de Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La remuneración total del cargo de Juez del Superior Tribunal de Justicia será modificada automáticamente cuando sea incrementada la de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación"*

[205] Conforma la norma, sólo se considerará la remuneración que con carácter general corresponda al cargo de ministro del Superior Tribunal de Justicia, con excepción de los adicionales particulares por título, antigüedad, asignaciones familiares y todo otro que obedezca a características individuales o personales de los funcionarios, y circunstancias del cargo o función.

el contenido del art. 5°.

En efecto, en fecha 02 de octubre de 1985 se sanciona la Ley N° 3109 por medio de la cual se suspendió el cumplimiento de la manda contenida en el art. 5° de la Ley N° 468-F –que equiparaba los ingresos de los Ministros del S.T.J. a los del ministro de la S.S.J.N.-, desde junio y hasta el 31 de diciembre de 1985 (art. 1°), aunque se ordenaba la recuperación de su vigencia plena e irrestricta a partir del 01 de enero de 1.986 (art. 4°).

En virtud de la pausa ordenada, se fijó como remuneración para el cargo de juez del Superior Tribunal de Justicia la suma de seiscientos setenta y siete australes con diez centavos, a la que se aditarían automáticamente los incrementos que, con carácter general y durante la vigencia de la Ley, correspondiera percibir al cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 2°).

Acudiendo al debate parlamentario, el Diputado Velázquez manifestó:

> "…creo que es importante destacar lo que significa la Ley N° 2.895 de los trabajadores del Poder Judicial. Hemos visto que esta organización sindical, en los años de parálisis política y sindical, promovió movilizaciones, huelgas y planteos para lograr una de las primeras reivindicaciones del gremialismo en el Chaco, que se vio coronada el 29 de noviembre de 1.983 con la ley de enganche [se refiere a la Ley N° 468-F]. Por esta ley los trabajadores del Poder Judicial tienen el derecho a percibir una suma que no coincide con la que nosotros, hoy, vamos a sancionar, pero es importante destacar –para ser coherentes y recordar a los señores diputados- que varias veces en esta Cámara dijimos que era necesario y convocábamos a la reflexión de los distintos poderes… para acordar una política salarial para los trabajadores de la administración pública sin diferencias, ni privilegios…"

Como podrá advertirse, el metamensaje que insinúan las palabras del Diputado es una denuncia del *régimen salarial privilegiado* con que se estaban beneficiando los trabajadores judiciales[206]. Por ello, con la intención de atemperar el epinicio que el diputado Velázquez

[206] El siguiente pasaje lo pone absolutamente de manifiesto: *Hay dos hechos, en la provincia, que llenan de orgullo. Debemos tomar el ejemplo. Me ha tocado participar de una asamblea con los trabajadores del ingenio Las Palmas, los cuales durante dos años percibieron sus sueldos y salarios fuera de término. Estos se reunieron con empresas vinculadas al Ingenio, con el directorio y decidieron que se dispusiera de sus haberes en miras a reactivar este Ingenio a fin de llevar adelante la zafra 1.985. Esto evidencia el grado de conciencia de los trabajadores y en esta Legislatura recibimos la visita –que nos llena de satisfacción- de un conjunto de trabajadores en lugar de presentar –como los magistrados y funcionarios- recursos de revocatoria, plantearon*

hizo de la contracción del salario de los trabajadores como la llave maestra del saneamiento de las cuentas públicas, el diputado López aclaró:

> "Creo que es importante lo que ha anunciado hace un momento el señor diputado preopinante, en el sentido de que valoraba la actitud de los trabajadores judiciales, pero entiendo que es importante también llevar a este sector de los trabajadores estatales de la provincia un poco de tranquilidad. Valoramos en toda su intensidad el gesto que han tenido para con la provincia en este momento difícil como el que vivimos, pero queremos también asegurar que esta conquista que habían logrado a fuerza de lucha hace un par de años, que había sido una conquista en otra época de la vida institucional del país y cercenada luego por el gobierno del proceso militar, que esa reconquista, diría yo, tenga proyección y permanencia en el futuro, porque andaba campeando la idea de truncarla. Entonces, cuando votamos este proyecto, a la vez que estamos perfeccionando el mecanismo que posibilite una pequeña recomposición salarial –que no es la que corresponde por ley, pero es la que aceptan en función de la posibilidad que tiene la provincia de atenderlo- también por este mismo instrumento estamos asegurando a los trabajadores del Poder Judicial que van a seguir teniendo en el tiempo la vigencia de esa conquista por la que ellos lucharon y lograron".

**2.- Primeros desconocimientos que efectúa el S.T.J.**

Dado el contexto inflacionario de esos años, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia entendió que no era conveniente dejar en manos de la Cámara de Diputados el establecimiento de la cuantía de sus remuneraciones, por lo que –desde ya, a extramuros de la Constitución Provincial- decidió ahorrar al Hemiciclo la penosa tarea de actualizar el monto de los ingresos de *algunos* trabajadores judiciales.

Es así que Cimero Provincial, por Acuerdo Extraordinario N° 1964 de fecha 23 de agosto de 1985, resolvió establecer a partir del 1° de junio de 1985, por aplicación de la Ley N° 468-F, como retribución total mensual del cargo de ministro de dicho cuerpo la suma de 813,38 australes. En punto a la compensación funcional establecida por el Acuerdo N° 38/85 de la Corte Suprema, propició su establecimiento, por Ley provincial, para magistrados y funcionarios del poder judicial, en términos similares a los que diera la Corte Suprema.

El motivo de esta consideración estribaba en que la:

---

*a esta Cámara el suspender la ley de enganche hasta el 1 de enero de 1986 por comprender que nuestra provincia no estaba en condiciones de llevar adelante la ley 2.895"*

> …compensación funcional para Magistrados y Funcionarios también establecida en la misma Acordada en su art. 2), si bien le corresponde una similar a los Magistrados y Funcionarios de la Provincia del Chaco, ésta debe obtenerse a través de una norma legal local que así lo disponga por las razones específicas y circunstanciales del Magistrado o del cargo o función [pues] la remuneración del cargo de Juez del Superior Tribunal de Justicia es igual al 100% de la retribución que por todo concepto corresponda a un cargo de Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 5 de la Ley 2895), con excepción de los adicionales particulares por título, antigüedad, asignaciones familiares, y todo otro que obedezca a características individuales o personales de los funcionarios y circunstanciales del cargo o función

Ahora bien, abrevando en lo que COVIELLO[207] o FIORINI[208] sostiene respecto de la necesidad de motivación de los actos administrativos, la justificación suficiente de toda decisión gubernamental es un desprendimiento de la forma republicana que consagra nuestra Constitución Nacional, la cual implica la publicidad de los actos expedidos por las autoridades, permitiendo que los habitantes del país conozcan no sólo la acción que lleva a cabo el Estado, sino también por qué actúa así[209].

---

[207] COVIELLO, Pedro José Jorge "La fuerza de las autolimitaciones administrativas y de la motivación del acto administrativo en un pronunciamiento de la Corte Suprema", en ED (Administrativo) 2012-123.

[208] *"La motivación del acto ni por asomo es exponente de un recaudo simplemente formal aunque integre la forma exterior del acto y esto acontece porque —como ya le hemos repetido— todo el derecho público es forma. La motivación responde a valores que debe defender el jurista y la ciudadanía toda. Se ha expuesto que la razonabilidad es de la esencia de la actividad jurídica pública, y entonces, su valor esencial no puede trastocarse al manifestarse en forma objetiva, como es la motivación que se manifiesta como objetividad de la razonabilidad que deben contener todos los actos administrativos. La inclusión, como requisito esencial del acto, responde a varios valores sustanciales y al más profundo que caracteriza al Estado democrático, que impone apodícticamente que todos sus actos deben ser públicos"*. FIORINI, Bartolomé *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1976, T. I, pág 422.

[209] En este punto resulta interesante recordar lo que en su momento enseñaba JEFFERSON: *"…Indeed it must be acknoleged that the term republic, is of very vague application in every language. Witness the self-styled republics of Holland, Switzerland, Genoa, Venice, Poland. Were I to assign to this term a precise and definite idea, I would say that, purely and simply, it means a government, by it's citizens, in mass, acting directly and personally, according to rules established by the majority: and that every other government is more or less republican in proportion as it has in it's composition more or less of this ingredient of the direct action of the citizens... Other shades of republicanism may be found in other forms of government, where the Executive, Judiciary, and Legislative functions, and the different branches of the latter are chosen by the people more or less directly, for longer terms of years, or for life, or made hereditary; or where there are mixtures of authorities, some dependant, and others independant of the people. The further the departure from direct and constant control by the citizens, the less has the government of the ingredient of republicanism…"* ("De hecho, debe reconocerse que el término república es de aplicación muy vaga en todos los idiomas. Sean testigos las autoproclamadas repúblicas de Holanda, Suiza, Génova, Venecia, Polonia. Si asignara a este término una idea precisa y definida, diría que, pura y simplemente, significa un gobierno, por parte de sus ciudadanos, en masa, que actúa directa y personalmente, de acuerdo con las reglas establecidas por la mayoría: y que cada otro gobierno es más o menos republicano en proporción, ya que tiene en su composición más o menos este ingrediente de la acción directa de los ciudadanos ... Se pueden encontrar otros matices del republicanismo en otras formas de gobierno, donde el Ejecutivo, el Poder Judicial, y las funciones legislativas, y las diferentes ramas de estos últimos son elegidas por la gente más o menos directamente, por períodos más largos de años, o de por vida, o se hacen hereditarias; o donde hay mezclas de autoridades, algunas dependientes y otras independientes de las personas. Cuanto más se aleje del control directo y constante de los ciudadanos, menos tendrá el gobierno del ingrediente del republicanismo.) JEFFERSON, Thomas "Letter to John Taylor" –

Permítasenos ser prolijos en la insistencia. La motivación se integra tanto con la exteriorización de la causa del dictado del reglamento, como también de su finalidad, pues *"En el marco del régimen democrático del cual el Estado de Derecho es su manifestación jurídica, repugna que se tomen decisiones que no estén justificadas en los antecedentes y el derecho aplicables, y en la finalidad que se tiene en cuenta en su adopción*[210]*"*. Este punto es particularmente crítico cuando nos encontramos frente a un reglamento administrativo, cualquiera sea su especie, pues como señala BIANCHI *"...el loable esfuerzo por controlar la emisión de un acto administrativo no se ha extendido a la de los reglamentos. La omisión es curiosa, pues no caben dudas de que estos últimos tienen un fuerte déficit democrático, pues no proceden de un cuerpo legislativo representativo, y poseen, además, un impacto mucho mayor en los administrados que los actos administrativos. Como normas de alcance general, aplicables a un número indeterminado de sujetos, los reglamentos potencialmente pueden afectar mucho más los derechos de los individuos que los actos administrativos*[211]*"*.

Luego, el examen de la motivación plasmada en el considerando de este reglamento administrativo –y de cualquier acto gubernamental, la verdad sea dicha- dista mucho de ser un preciosismo estéril, para convertirse en un verdadero deber de la vida en democracia[212].

Pues bien, deteniéndonos en el examen del pasaje transcripto, se podrá ver que es el propio cuerpo el que propicia una interpretación espuria de la Ley de Porcentualidad, al excluir del contenido de su entonces art. 5°, conceptos que no habían sido diferenciados.

Continuemos con la evolución de los actos administrativos dictados por el Cimero Provincial.

---

Monticello, may 28, 1816- en FORD, Paul Leicester -Editor- *The Writings of Thomas Jefferson*, New York/London, G.P. Putnam´s Sons, 1899, Volume X, págs. 28/29.

[210] COVIELLO, Pedro José Jorge "El debido proceso adjetivo", en *Revista de Derecho Administrativo*, Ed. AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2008, pág. 1020.

[211] BIANCHI, Alberto B. "El Control Constitucional de los Reglamentos Delegados (Una Comparación entre la Argentina y los Estados Unidos)" en *Revista de Derecho Administrativo* 2014, pág. 43.

[212] Bien que desde una perspectiva que no compartimos, UNAMUNO acertadamente decía que *"...la democracia nos impone más obligaciones y deberes que nos confiere privilegios y derechos. Y el primer deber que la democracia nos impone es el de interesamos en el manejo de la cosa pública, de la res pública"* UNAMUNO, Miguel de *Antología*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1964, pág. 377

Ya en el año 1986, por Resolución Nº 131 (del 13 de marzo) el Superior Tribunal de Justicia establece un adicional del 25% correspondiente a Dedicación Exclusiva. En fecha 03 de abril, expide la Resolución Nº 214, que ratifica el criterio de la primera y en respuesta a un cuestionamiento del Ejecutivo Provincial, solicita el cumplimiento de la Resolución Nº 131, que tiene su origen en el Decreto Nacional Nº 2474/85, aplicado a magistrados y funcionarios no comprendidos en el régimen de horario mínimo. Por ambas resoluciones el STJ estableció que es el intérprete final de las normas constitucionales y legales vigentes en la provincia; que la remuneración total del Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación le corresponde en un 100% al cargo de Juez del STJ, y que estando sujeta a las variaciones que pueda sufrir en el orden nacional deben ser asimiladas automáticamente por aplicación de la ley provincial 468-F (art. 5º, párrafo 3). Se entendió en dicha oportunidad que el pago de la asignación especial por dedicación exclusiva establecida por Decreto nacional Nº 2474/85, es un adicional general -que por dedicación exclusiva beneficia al Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- y que dicha asignación es uno de los conceptos que integran la remuneración total del cargo mencionado, por lo que debe ser también de aplicación a la remuneración que corresponde en un 100% al cargo de ministro del S.T.J. de la Provincia de acuerdo a la ley 2895, sirviendo a su vez de base para la determinación de las remuneraciones de los restantes cargos del Poder Judicial.

Interpreta que el adicional general referenciado no se encuentra excluido por las normas de la Ley de Porcentualidad, que sólo excepciona los adicionales particulares, y reitera que el Poder Judicial tendrá el imperio necesario para afirmar y mantener su inviolabilidad funcional e independencia frente a los otros poderes del Estado.

El 17 de junio de 1986, el cuerpo emite la Resolución Nº 518[213] Esta Resolución adiciona el 25% ya determinado en el acto administrativo identificado con el Nº 131/86, a la base de cálculo para el ministro del S.T.J.

Aquí cabe acotar que el Superior Tribunal de la Provincia se alejó del criterio del Decreto Nº 2474/85 y de la Acordada 18/86, al adicionar el suplemento del 25% correspondiente a dedicación exclusiva al básico del ministro del cuerpo, cuando dicho criterio no había sido contemplado por la Corte Suprema en la mencionada acordada. Esto provocó que el Ministerio de Economía elevara un reclamo mediante Nota Nº 462, en fecha 21 de agosto de 1986[214], cuyo contenido pertinente es el que sigue:

> … 4) En el caso particular del Chaco y del Poder Judicial la aplicación de la política salarial no ha sido coincidente con la nacional en virtud de que: a) Aumentos que sólo correspondían a Magistrados y Funcionarios son aplicados en nuestra jurisdicción a todo el personal. b) Existen diferencias de bonificaciones entre las contempladas por la Nación y los efectivamente abonados en la Provincia. 5) Ello hace que nuestra Provincia tenga un déficit no reconocible por la Nación en esta materia mensualmente que le impide financieramente afrontar los costos que dichas medidas presuponen…

La presentación de esta observación derivó en la expedición de la Resolución Nº 772, que ordena a la Dirección General de Administración liquidar los haberes del personal sobre la base de 1201,65 Australes (suma establecida como remuneración total mensual de los ministros) a partir del 01 de julio de 1.986. Dicho instrumento dispuso el pago del 25% previsto por el Acuerdo Nº 38/85 de la Corte, el 25% contemplado por el Decreto Nacional Nº 2474/85 y la Acordada Nº 3/86, exclusivamente para Magistrados y Funcionarios de la estructura de cargos aprobada por la ley 2471 y sus modificatorias, sin perjuicio de la decisión que respecto de otro personal pueda adoptar el STJ, en su oportunidad.

[213] La misma tiene como referencia la Acordada 18/86 de la CSJN, que fija a partir del 1/4/86, la remuneración total mensual del Juez de dicha Corte en la suma de A896,75.
[214] El contenido de la nota es reproducido en la Sentencia Nº 22, de fecha 09 de febrero de 2009, *in re* "Muller, Gustavo Adolfo c/ Superior Tribunal de Justicia y/o Poder Judicial de la Provincia del Chaco s/ Demanda Contencioso Administrativa"

Como podrá advertirse, aunque ha sido un avance respecto del Acuerdo Nº 1964/85 (que era exclusivamente aplicable a los ministros del cuerpo), sigue siendo un desconocimiento del sistema estatuido por la Ley de Porcentualidad, cuya violación no queda disimulada con la reserva arrogada por el S.T.J. de conceder estos incrementos al resto de la planta.

A fin de reafirmar su posición, el Superior Tribunal de Justicia dictó también la Resolución Nº 839, por medio de la cual declara que lo único indiscutido del texto de la Ley Nº 468-F es la forma como se equipara la remuneración de los jueces del S.T.J. con los de la C.S.J.N. y que el resto es materia de interpretación[215].

Tiempo después, la Resolución Nº 852 reglamenta el art. 2º del acto administrativo identificado como Resolución Nº 772, y otorga la compensación funcional para magistrados y funcionarios que no perciben bonificación por título, y la dedicación exclusiva para los que no tienen otra ocupación remunerada salvo la docencia y trabajan más de 40 hs. semanales.

Se extiende entonces al personal jerárquico con calidad de funcionarios la compensación funcional y a todo el personal la dedicación exclusiva, siempre que se cumpla con los requisitos.

En fecha 17 de octubre, se dicta la Resolución Nº 1023 que, tomando como base la Acordada 43/86 de la C.S.J.N. que fija a partir del 01 de octubre, la suma de 1547 Australes para el ministro de la Corte; fija ese mismo monto y a partir de la misma fecha, para el ministro del S.T.J.

Durante el año 1987 el Superior Tribunal, ante los diversos incrementos salariales dispuestos por la Corte Suprema[216], expide una serie de Disposiciones (Resoluciones Nº 406

[215] Como ya se estaban iniciando diversos planteos jurisdiccionales por la forma errática y arbitraria con que se estaban otorgando los incrementos salariales, esta Resolución también dice que la única interpretación válida de los alcances de la Ley Nº 468-F la dará la sentencia que recaiga en los juicios planteados y a plantearse contra la Resolución Nº 772

[216] La Resolución Nº 348 eleva la base de cálculo a 1765,48 Australes. La 642 lo hace a 1960,86 Australes. La 720 eleva a 2377,75 Australes. Finalmente, el Decreto 1571/87 coloca la base de cálculo en 2759,19 Australes.

–del 05 de mayo-, 745 –del 11 de agosto-, 895 –del 22 de septiembre- y 936-del 02 de octubre-) mediante las cuales traslada dichos incrementos al sueldo de los ministros del cuerpo, tomándolos como base de cálculo para el resto del personal del Poder Judicial.

Curiosamente, a pesar de que estas Resoluciones daban cumplimiento a la Ley de Porcentualidad, al mismo tiempo ratifican la aplicación de la Resolución Nº 772. Con lo cual el cumplimiento de la Ley Nº 468-F queda reducido a punto menos que una merced del Cimero Provincial.

Durante el año 1988 se observó similar temperamento[217]; aunque se sucedieron algunos hechos de interés.

En efecto, el Superior Tribunal dictó, el 07 de marzo, la Resolución Nº 104 -basada en la Acordada 25/87 de la Corte Suprema y el Decreto Nacional 1417/87[218]-, por la que aplica a las remuneraciones de la totalidad del personal del Poder Judicial de la provincia, a partir del primero de enero, las previsiones establecidas en los referidos instrumentos nacionales; argumentando que todos los ajustes remunerativos dispuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación se deben aplicar al Superior Tribunal de Justicia.

Como el Ejecutivo se negó a dar cumplimiento a esta Resolución bajo el argumento de que la Ley Provincial Nº 2471 (actual Nº 378-A, de acuerdo al Digesto Jurídico del Chaco) determinaba otro régimen de bonificación por antigüedad, dictó a tales efectos el Decreto Nº 426/88. Y ello motivó que el Superior Tribunal emitiera, el 12 de abril, la Resolución Nº 204 por la que requería del Ejecutivo la derogación de ese decreto y el cumplimiento del pago ordenado por Resolución Nº 104.

[217] La Resolución Nº 34 –del 16 de febrero- se corresponde con el Decreto Nacional Nº 145/88 y la Resolución Nº 195/88 de la Corte. La Resolución Nº 101 -del 07 de marzo- hace lo propio respecto del Decreto Nacional Nº 273/88 y la Resolución Nº 256/88 de la Corte. La Resolución Nº 315 -del 02 de mayo- toma por referencia el Decreto Nacional 506/88 y la Resolución Nº 496/88 de la Corte. La Resolución Nº 443 -del 07 de junio- lo hace del Decreto Nacional 701/88 y Resolución Nº647/88 de la Corte. La Resolución Nº 613 -del 02 de agosto- se corresponde con el Decreto Nacional 907/88 y la Resolución Nº 815/88 de la Corte. La Resolución Nº 677 -del 24 de agosto- toma por referencia el Decreto Nacional Nº 1024/88 y la Resolución Nº 875 de la Corte. Finalmente, por Resolución Nº 1089 -del 01 de diciembre- se adoptó el contenido del Decreto Nacional Nº 1692/88 y de la Resolución Nº 1224/88 de la Corte.

[218] Se encuentran referidos a la bonificación por antigüedad.

El fundamento dado para este proceder fue que la Ley Nº 468-F norma que los ministros del S.T.J. percibirán la misma remuneración que los de la C.S.J.N., y que sobre dicha remuneración se efectuará la proporcionalidad por categoría de Magistrados, Funcionarios y Empleados. A más de ello, la Ley Nº 468-F era posterior a la 378-A, por lo que esta última debía entenderse modificada por la primera.

De este relato surge que el Superior Tribunal, ahora, entiende como una obligación legal la adopción de todas las variaciones remunerativas que establezca la Nación, entendiendo que las bonificaciones, cualquiera sea su definición, forman parte de la retribución. Es decir, para 1988 (contra lo sostenido en años anteriores, como ya vimos) el S.T.J. interpretó que la equiparación no abarca únicamente la remuneración general que incide en la escala, sino que también comprende la de todo concepto sea general o particular.

En resumidas cuentas, este conjunto de interpretaciones que efectuaba el Superior Tribunal determinaban, en la práctica, que los emolumentos de los Ministros crecieran a un ritmo mucho mayor que los salarios del resto de la planta de funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Provincia, en abierta oposición al espíritu tuitivo de la Ley N° 468-F. Es por ello que esta praxis ilegítima generó numerosos planteos judiciales, que culminaron con la declaración de ilegitimidad de tales reglamentos mediante Sentencia N° 296, del 12 de octubre de 1989, *in re* "Muller, Gustavo Adolfo c/ Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco s/ Demanda Contencioso Administrativa". En este pronunciamiento, los conjueces actuantes dejaron sentado lo siguiente:

> Si bien la Acordada N° 38 antes referida fijó como "remuneración total" del cargo de Juez de la Corte Suprema de la Nación, la suma de A 813,38 y creó una compensación funcional del 25% de dicha remuneración, no es menos cierto que esta compensación funcional integra también la remuneración del cargo, pues el mecanismo utilizado sólo deja expuesta una modalidad particular para asignar a los Jueces de la Corte la retribución que corresponde al cargo; toda vez que para desempeñar el cargo de Juez se requiere inexcusablemente el título de abogado, entre otros requisitos… lo cual nos conduce inevitablemente a considerar que no se trata de un adicional de carácter particular en razón del título universitario. Si para acceder al cargo de Juez se requiere título de abogado… la retribución del cargo de por sí es comprensiva de estas circunstancias, de lo contrario estaríamos en presencia de una solución inaceptable e insostenible, pues o se presumiría

> la no exigencia de título de abogado para ejercer la magistratura –lo que es un absurdo- o en el caso se estaría retribuyendo dos veces el mismo concepto[219]… la compensación funcional a que refiere la Acordada N° 38 de la Corte tiene el carácter de remuneración, conforme lo tiene resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Bonorino Peró", pues los haberes de los Jueces "están formados por la sumatoria de los rubros que por toda clase de conceptos integran la remuneración integral" [sic]… En la interpretación de la Ley 2895, la determinación de la remuneración total del cargo de Juez del Superior Tribunal de Justicia, es la resultante de tomar en consideración la retribución que por todo concepto corresponda a un cargo de Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en que… aparece el rubro compensación funcional establecido por el Acuerdo Nº 38… referido como una forma de retribución del cargo. Y en consecuencia, por aplicación del art. 3) inc. b) y 5º) del régimen provincial, en la remuneración total del cargo de Juez del Superior Tribunal de Justicia, corresponde sea computada la cuestionada compensación funcional[220].

Quizás debido a la inminencia de este pronunciamiento es que, durante el año 1989, el S.T.J. aplicó sin cortapisas la Ley de Porcentualidad, ya que todos los incrementos salariales que beneficiaban a los ministros de la Corte fueron trasladados hacia los salarios de sus pares provinciales, y de este modo fueron tomados como base de cálculo para el resto de la planta de judiciales. De todos modos, se continuó con la ratificación de la Resolución Nº 772/86 del S.T.J.

El 16 de febrero de 1.990 el Superior Tribunal dictó la Resolución Nº 30 (cuyo antecedente se encuentra en el Decreto Nacional 300/90), por la que se fija la remuneración del ministro del Superior Tribunal, tomando el 100% de la remuneración del homólogo de la C.S.J.N., manteniendo al mismo tiempo el 25% en concepto de compensación funcional otorgado por la Resolución Nº 772/86 del S.T.J.

Un mes después, en fecha 16 de marzo, por Resolución Nº 148 se estableció un suplemento por permanencia en la categoría, equivalente al 10% del haber mensual –tomando como base mensual el sueldo básico más la compensación jerárquica-.

---

[219] Abundando en este argumento, el fallo señalado denuncia que la Corte Suprema, al dictar esta Acordada, en realidad plasmó una ficción para justificar un indirecto incremento en la retribución de los magistrados. Esta, afirman, es la única interpretación posible *"...pues de otro modo y por vía del absurdo, llegaríamos a la conclusión que del mismo modo resultarían retribuibles la edad, la antigüedad, la renta, la residencia, en síntesis, los demás requisitos que establece la Constitución Nacional para el cargo de Juez."*.

[220] A más de este argumento, el fallo también hace mérito de la autocontradictoria conducta asumida por el propio Superior Tribunal de Justicia, porque sin que se hubiera dictado el instrumento legal a que hacía referencia el Acuerdo Nº 1964/85, al dictar la Resolución Nº 772/86 reconoció al resto de la planta el derecho a percibir la compensación en trato.

Este reglamento administrativo toma como antecedente el Decreto Ley 2273/83 y la Acordada 12/83 de la Corte; e interpreta que *"el suplemento aplicado por permanencia en la categoría es considerada como parte integrante de la remuneración que con carácter general corresponde a un cargo de Juez, y no obedece a adicionales con características individuales o personales de los funcionarios circunstanciales al cargo o función"* y que resulta aplicable por el art. 5º de la Ley de Porcentualidad.

Por lo demás, siguiendo con la política salarial ensayada en los dos años anteriores, replicó en el orden local todos los incrementos que la Corte estableció para sus salarios, en el orden nacional.

Similar conducta siguió durante casi todo el año 1.991, pero el abandono, por parte del Superior Tribunal de Justicia, de lo normado por la Ley N° 468-F se haría sentir con todo su vigor en las postrimerías de dicho año. A eso dedicamos el próximo apartado.

**3.- La Resolución N° 858/91**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 08 de noviembre de 1991, dictó la Acordada N° 56, cuyos fundamentos resulta necesario tenerlos en cuenta:

> Que el Poder Ejecutivo Nacional ha dado cuenta de la imposibilidad de satisfacer en su totalidad los requerimientos presupuestarios destinados a llevar a la práctica el programa de recomposición salarial dispuesto mediante las Acordadas Nos 32 y 38/91. 2) Que en virtud del segundo punto dispositivo de la Acordada Nº 42/91, el Poder Ejecutivo Nacional comunicó al Sr. Presidente de esta Corte la existencia de una partida destinada a atender las proyecciones salariales futuras vinculada con el anexo I y el acuerdo instrumentado en el Acta del 20 de agosto de 1991, suscrita entre los Ministerios de Economía y Justicia de la Nación –que armoniza con la política de retribuciones para puestos de alta responsabilidad-, mediante el cual la Administración Central procuró poner fin a las reclamaciones planteadas en sede judicial por gran número de magistrados, que fueron declaradas procedentes por sentencias de todas las instancias, incluso por los Señores Conjueces de esta Corte Suprema intervinientes en esas causas. 3) Que esta asignación específica, destinada a evitar en el futuro la reiteración de los conflictos mencionados y a atender los niveles salariales de los cargos de alta responsabilidad, no corresponde que sea alterada por esta Corte atento resultar el futuro del propósito del Poder Ejecutivo de satisfacer aquellos objetivos, siendo la vía elegida ajena a la ponderación de este Tribunal. 4) Que no habiendo suministrado el Ministerio de Economía los recursos necesarios para los restantes niveles escalafonarios (art. 4 de la Ley 23.853), cuya adecuada remuneración constituye preocupación permanente de esta Corte, ha de requerirse al Poder Ejecutivo Nacional que arbitre las medidas necesarias para posibilitar su debida atención…

En virtud de dichos fundamentos, el acuerdo dispuso 1) dejar sin efecto las Acordadas 32 y 38/91 [de recomposición salarial]; 2) crear en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, a partir del 1° de octubre de 1991, un suplemento mensual, no remunerativo ni bonificable; 3) requerir al Poder Ejecutivo Nacional que adopte las medidas para que la Corte cuente con los recursos necesarios para extender al resto del personal la mejora concedida para el cargo de Prosecretario Administrativo, en igual proporción.

Es este acto administrativo de la Corte el que sirve de fundamento al Superior Tribunal chaqueño para, en fecha 12 de noviembre de 1991, dictar la Resolución N° 858, conforme a la cual se dejaron sin efecto las Resoluciones Nos. 703 y 786/91 (son las equivalentes a las acordadas 32 y 38 de la C.S.J.N.).; se crea, a partir del 1° de octubre de 1991, un *"suplemento mensual no remunerativo ni bonificable"* que comprenderá a los ministros del Superior Tribunal de Justicia, a Prosecretarios y asimilados, con coeficientes que van desde 100% a 50%[221].

Como se ve, los empleados fueron dejados completamente de lado en la asignación de este incremento.

El dictado de este reglamento determinó que, seis meses luego del dictado de la Resolución N° 858/91, la Cámara de Diputados de la Provincia intentase reglar nuevamente el esquema salarial de los trabajadores judiciales de la Provincia.

**3.- La Ley N° 3755, primer reconocimiento de la antijuridicidad de la Resolución N° 855/91**

Ya declaradas las emergencias a nivel nacional y provincial, la legislatura dicta, el 10 de junio de 1992, la Ley N° 3755[222] y le da su actual configuración al sistema porcentual de los judiciales chaqueños, mediante la eliminación del art. 5° de la Ley N° 468-F (que

[221] Los montos allí consignados fueron posteriormente incrementados (Resolución N° 377/92), siguiendo así lo dispuesto por la Corte mediante Acordada 14/92.
[222] Si bien se informa que la Ley Nº 724-A es la actual denominación de la Ley N° 3755, el texto consolidado en el Digesto Jurídico del Chaco solamente conserva los arts. 3, 5 y 7 de la redacción originaria. Y era el art. 1º de aquella normativa el que procedió a la derogación del originario art. 5º de la Ley Nº 468-F.

establecía la relación entre el sueldo de un ministro del Superior Tribunal de Justicia y uno de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

A la hora de explicitar los motivos que llevan a la sanción de esta Ley, el Diputado Lomónaco expresó:

> "La Comisión de Hacienda estudió en profundidad los proyectos de ley 2.711 y 2.709, ambos de este año, por los cuales se proponen dos acciones que tienen que ver con la política salarial de la provincia y cuyo resultado final es devolverle al Poder Legislativo la potestad y su atribución para fijarla por ley, en cualquiera de sus tres poderes. En su artículo 1°, este despacho propone la desvinculación del sistema salarial del Poder Judicial de la provincia del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, devolviéndole al Chaco la potestad federal de definir la política salarial dentro de sus propias fronteras."

Como podrá advertirse –al menos en lo manifiesto de la justificación- la Ley N° 3755 no se encontraba motivada en estrecheces presupuestarias, desproporción entre la actividad desplegada por los trabajadores judiciales y los estipendios que recibían, o razones de emergencia económica. Todo su andamiento estribaba en devolverle al hemiciclo chaqueño la soberana potestad de fijar los emolumentos de los empleados públicos provinciales.

Dicho esto, cabe destacar que la Cámara de Diputados se encontraba plenamente consciente del perjuicio patrimonial que irrogaba la Resolución N° 858/91, desde que contempló que se exceptuaran de su cumplimiento, por el término de 15 días, los incrementos salariales que pudiera otorgar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al personal no comprendido en la acordada 56/91 y Resolución Nº 858 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco.

El plazo de quince días establecidos en esta ley, venció el 6 de julio de 1992, sin que se hubiera otorgado aumento alguno al resto del personal.

Y una posible explicación a la omisión del S.T.J. en cumplir con la Ley N° 468-F, en el plazo otorgado por esta norma, puede rastrearse en el hecho de que el Cimero Provincial

jamás derogó la Resolución N° 858/91, sino que tuvo que ser la Legislatura chaqueña la que se encargara de abrogarla, mediante el dictado de la Ley N° 6.151.

**4.- La Ley N° 6.151. Análisis de su sanción**

Aprobada en la Sesión Ordinaria del 11 de junio de 2008[223], esta Ley incrementó en dos veces (a partir del 01 de julio de 2008 y desde el 01 de enero de 2009, respectivamente) las nuevas escalas salariales aplicables a Magistrados, Funcionarios y Empleados tanto del Poder Judicial como del Tribunal Electoral (art. 2°) Jurisdicción 09: Poder Judicial y 17: Tribunal Electoral.

También estableció que el "Suplemento Mensual No Remunerativo Ni Bonificable" aplicable en el Poder Judicial y Tribunal Electoral, a Magistrados y Funcionarios hasta el cargo de Jefe de Despacho (el creado por Resolución N° 858/91), se reduciría, desde el 01 de julio de 2008, en pesos mil novecientos ($1900,00) o hasta la suma que se perciba cuando fuese menor. Aquellos cargos que reciben por dicho concepto sumas superiores a la consignada, continuarán percibiendo la diferencia en más hasta el 31 de diciembre del 2008 (art. 3°, primer párrafo).

Finalmente, a partir del 01 de enero de 2009, se eliminará totalmente el concepto de "Suplemento Mensual No Remunerativo Ni Bonificable" (art. 3°, segundo párrafo).

Es interesante acudir al debate parlamentario habido con motivo de esta Ley. Así, acudiendo a las palabras del diputado San Cristóbal:

> Hemos recibido en comisiones a la señora representante de los trabajadores judiciales y evaluamos que la mejor forma de resolver el requerimiento del Poder Judicial [se refiere al mejoramiento de las escalas salariales] es el mecanismo que estamos llevando adelante. Con la desaparición de la bonificación que se dictó en algún momento -apartándose de las normas, dejando de lado el régimen salarial que tenía el conjunto de los trabajadores, así como su porcentualidad-, me parece que el camino que se va a transitar entre julio y diciembre –la incorporación de este concepto no remunerativo al sueldo básico- va a ser el correcto. Por eso

[223] Ver http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_11_06_08_1.pdf.

> acompañamos la sanción de la ley, reconociendo que es un gran esfuerzo financiero, pero merecido para los trabajadores judiciales[224].

.

Fueron todavía más claras las palabras pronunciadas por el diputado Sánchez, del bloque justicialista:

> Esta iniciativa tiene su origen en una gran injusticia que se cometió en 1.991 cuando, violando la ley, se estableció una suma de 2.900 pesos no remunerativa y no bonificable que, en sus comienzos, fue solamente para los jueces del Superior Tribunal de Justicia. Luego, en los años subsiguientes -no recuerdo si ´92 ó ´93-, un poco para apaciguar las aguas se fue ampliando -incluso sin respetar el coeficiente porcentual de cada cargo- hasta jefe de Despacho, y posteriormente al resto de los trabajadores judiciales, absolutamente ajenos a este suplemento no remunerativo y no bonificable que, por tal concepto, también impactaba negativamente en los trabajadores pasivos… Aquí hay un esfuerzo presupuestario muy importante, señora presidenta; pero que vale la pena, porque -si Dios quiere- desde el 1º de enero de 2.009, estos dieciocho años de lucha del sector gremial de la Justicia se van a ver coronados con una victoria, cuando ese suplemento no remunerativo y no bonificable pase a integrar el salario de cada trabajador, con el correspondiente aporte y todo lo que corresponde por ley. Con esto estamos dando una respuesta a aquellos que iniciaron juicio y a los que no lo hicieron, en el entendimiento de que sí fue injusto no haber cumplido la ley, y que si había un aumento, debería ser remunerativo y bonificable.

Desde una lectura muy rápida, se podría concluir en que, luego de prácticamente 18 años de conflictos y rispideces, tuvo que ser otro poder del Estado el que se encargase de restablecer el pleno imperio de la Ley N° 468-F, al disponer la eliminación del contenido de la Resolución N° 858/91.

Con un poco menos de prisa, se podrá advertir que, además, la sanción de esta normativa permitió detener el incesante incremento de los montos que podían ser reclamados en los innúmeros procesos iniciados; al abrogar el contenido de la Resolución N° 858/91.

Sin embargo, una lectura todavía un poco más atenta nos muestra que tal restablecimiento no ha sido completamente prolijo, porque el texto de la Ley N° 6151 ha dejado olvidados a los trabajadores del Tribunal de Cuentas, quienes por imperio del art. 3° de la Ley N° 571-A, determinan su escala de remuneraciones a partir de la sumatoria de

[224] Similares conceptos vertió la diputada Terada: *"Simplemente, para adelantar el voto positivo del Bloque A.R.I. a este despacho… tal como nos comprometiéramos cuando en la Comisión de Hacienda llevó su proyecto el Sindicato de Empleados Judiciales. Consideramos que es justa esta recomposición salarial, porque quienes ejercemos la profesión de abogados conocemos perfectamente la labor y la tarea que realizan los empleados judiciales, que son los que están sosteniendo todo el sistema, por lo que –como decimos los abogados-, "Será Justicia" si se sanciona esta ley."*

conceptos que, en carácter de remuneración básica, perciban los Ministros del Superior Tribunal de Justicia[225].

Así, mientras en el período que va del 01 de julio al 31 de diciembre de 2008 los trabajadores judiciales y del Tribunal Electoral verían disminuido el monto al que podían aspirar en concepto de la bonificación de mentas; los que se desempeñaban en el Tribunal Electoral se beneficiarían de la ausencia de tal cortapisa.

Finalmente, una lectura detenida de esta normativa nos muestra que la pequeña falta de prolijidad, en realidad, es enorme. Nos explicamos.

Naturalmente, estamos de acuerdo en que el Poder Legislativo de la Provincia del Chaco es el único constitucionalmente habilitado para fijar salarios[226]. Por ello entendemos que, aun cuando se diese crédito a postulaciones como las de "zonas de reserva" de los otros poderes del Estado[227], lo real y cierto es que, a más de que el juego de los incs. 1º y 11º de la Constitución Provincial colocan en el Hemiciclo la habilitación para reglar la materia salarial, la Ley Nº 724-A establece, en su art. 1°, que: *"A partir de la fecha de publicación de la*

---

[225] *"Establécese que la remuneración única del Presidente y Vocales del Tribunal de Cuentas, será igual a la que perciban el Presidente y el Juez del Superior Tribunal de Justicia respectivamente, en concepto de sueldo básico, compensación jerárquica y similares que conforman la retribución básica. En ningún caso la retribución que por todo concepto perciba el Presidente del Tribunal de Cuentas, será superior a la retribución del cargo de Presidente del Superior Tribunal de Justicia."*

[226] Consagra la Constitución Provincial en su art. 28, que: *"El Estado tutela el trabajo en todas sus formas. La ley asegurará al trabajador las condiciones económicas, morales y culturales para una existencia digna y libre. Sus disposiciones revestirán carácter de orden público. El trabajo no es una mercancía"*. A su vez, el art. 29 dice que: *"Todo trabajador goza de los siguientes derechos:… 2. A igual trabajo corresponde igual retribución…"* En cuanto a las atribuciones constitucionales para regular sobre la materia salarial, el art. 119 dice que: *"Corresponde a la Cámara de Diputados: 1. Dictar las leyes necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por esta Constitución, sin alterar su espíritu… 11. Dictar las leyes de organización de la justicia…"*.En cuanto a los deberes y atribuciones del Superior Tribunal de Justicia, el art. 162 dispone: *"…2. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados del Poder Judicial…3. Preparar antes del 31 de agosto de cada año el presupuesto anual de gastos e inversiones del Poder Judicial para el ejercicio siguiente,... 6. Dictar el reglamento interno del Poder Judicial…8. Proyectar ante la Cámara de Diputados leyes sobre organización de tribunales, organización y funcionamiento de la Policía Judicial, creación de servicios conexos y complementarios y de asistencia judicial".* Respecto al Poder Ejecutivo, el art. 141 reza que el Gobernador: *"...2. Participa en la formación de las leyes con arreglo a esta Constitución,...3. Promulga y hace ejecutar las leyes de la Provincia, facilita y dispone su cumplimiento por medio de normas reglamentarias y por disposiciones especiales que no alteren su espíritu....8. Presenta a la Cámara de Diputados, antes del 30 de septiembre, el proyecto de ley de presupuesto general y el plan de recursos,...".*

[227] Nosotros seguimos a BALBÍN, Carlos F. *Tratado de Derecho Administrativo*, 2ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2015, T. I, pág. 141; bien que extendiendo sus conclusiones respecto del Poder Ejecutivo, a los demás poderes del Estado.

*presente ley, las escalas de remuneraciones básicas y adicionales de las autoridades superiores y de todos los cargos de las diferentes categorías de personal, cualquiera sea su denominación, de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Tribunal de Cuentas, Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Organismos Autárquicos y Descentralizados, solo podrán ser aprobadas o modificadas por ley".*

No puede oponerse a esta conclusión el que la Resolución Nº 858/91, en realidad, sólo actualiza poderes residuales de la Constitución Provincial.

Baste para ello acudir al contenido del inc. 36º del art. 119 de la Carta Provincial, conforme al cual es atribución de la Legislatura *"Dictar las leyes y reglamentos que sean necesarios para poner en ejercicio los poderes y autoridades que establece esta Constitución, aquellas encaminadas al mejor desempeño de las atribuciones conferidas precedentemente y las que se relacionan con todo asunto de interés público y general de la Provincia que, por su naturaleza y objeto, no corresponda privativamente al Congreso de la Nación"*.

Como podrá verse, el inciso atribuye al Poder Legislativo el dictar leyes 1) para actualizar los poderes y autoridades reconocidos por la Constitución, 2) para ejercitar la totalidad de las atribuciones explícitamente conferidas a la Cámara de Diputados, y 3) todo otro poder, relacionado con el interés general y público de la Provincia, que no haya sido explícitamente conferido al Congreso de la Nación. Luego, dado que el texto constitucional nos habla de *"todo asunto"*, no existe manera de postular que *"algún asunto"* quede en un limbo constitucional, a la espera de que alguno der los poderes constituidos lo ejercite.

Ergo, el Poder Judicial tampoco podía dictar este reglamento en uso de poderes "residuales" que, por expreso mandato legal, únicamente los detenta el Poder Legislativo, toda vez que tal cartera de gobierno no está investida con una atribución como la que el art. 119 inc. 36º sí otorga al Poder Legislativo.

Resumiendo, es claro que el Poder Judicial exorbitó su competencia al dictar la Resolución Nº 858/91. Ahora bien ¿acaso ello habilita a que el Poder Legislativo pueda por sí mismo abrogar el contenido de dicha Resolución? Entendemos que la respuesta afirmativa ha de imponerse.

Es completamente cierto que los reglamentos administrativos obligan al Poder Legislativo, cualquiera que sea su origen y sin que a ello se oponga la subordinación jerárquica de los reglamentos a las Leyes. Ahora bien, dado que en nuestra Constitución Provincial no existe una limitación material[228] al ejercicio de la potestad Legislativa en todo lo que no sea materia delegada al gobierno nacional; es perfectamente posible que una Ley formal pueda abrogar el contenido de un reglamento administrativo cualquiera. En este caso, la Ley Nº 6151 fue dictada en una materia que, como vimos, explícitamente se encuentra reservada al Hemiciclo local, por lo que no podría cuestionarse esta abrogación. Lo que sí genera inquietudes, es la excesiva latitud temporal en que tardó en ejecutarse esta solución.

**4.a Inquietudes que genera la oportunidad de su sanción**

Como se ha visto, la Ley Nº 6151 tardó más de 17 años en sentar una solución a parte de los inconvenientes generados por la Resolución Nº 858/91, lo que torna necesario indagar las posibilidades que permitan dar plausibilidad (asumiendo que ello fuere posible) a semejante conducta.

La primera y más fácil explicación (sin abrir juicios valorativos sobre su implicancia) estriba en señalar que el Legislador no se encontraba anoticiado temporáneamente del dictado de la Resolución de mentas, lo que explicaría que el proyecto de la que al final sería la Ley

[228] Recordemos que, según MAYER, la Ley se convierte en la mejor forma de garantía frente al poder en tanto cristaliza la supremacía de la Ley sobre la administración, impidiendo así que los derechos se subordinen a otros instrumentos por fuera de ella. MAYER, Otto *Derecho Administrativo Alemán*, trad. por Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1982, vol. I, pág. 72.

Nº 6151, recién se presentase en el año 2008[229]. Pues bien, esta explicación es insostenible a la luz de los debates parlamentarios.

En efecto, en la Sesión del 10 de junio de 1992, ocasión en que la Ley Nº 3755 fue dictada, no solamente se dejó sentado que, desde entonces, solamente la Cámara de Diputados podría establecer adicionales a las remuneraciones aplicables a la totalidad de los trabajadores de la administración centralizada y descentralizada[230]; sino también se dio cuenta de la ilegitimidad que comportaba el ya tantas veces citado reglamento administrativo.

Fue así que, con ocasión de la discusión sobre el contenido del art. 5º de la futura Ley Nº 3755, el Diputado Del Balzo manifestó:

> Pido la sustitución del artículo 5º del despacho por uno que diga: «Se exceptúa del cumplimiento de la presente ley, por el término de 15 días, a los incrementos salariales que pueda otorgar la Suprema Corte de Justicia de la Nación al personal no comprendido en la acordada 56/91 de la Suprema Corte y de la resolución 858/91 del Superior Tribunal de Justicia de la provincia del Chaco. En tal caso, será de aplicación obligatoria el otorgamiento del aumento por esta única vez». Esto es así habida cuenta de que, por esta acordada y por la resolución antes citada, los altos funcionarios del Poder Judicial se han otorgado aumentos que no fueron «enganchados» o no se trasladaron al personal de menor jerarquía de la justicia

Como podrá verse, la principal de las consecuencias gravosas del reglamento dictado en 1991 fue expuesta sin ambages, en el recinto legislativo, en junio de 1992. Y sin embargo, pese a la interdicción a toda creación de adicionales por fuera del dictado de Ley formal, tuvieron que pasar 16 años (desde el 10 de junio de 1992 hasta el 11 de junio de 2008) para que se abrogase la bonificación viciosamente creada e implementada por el S.T.J.

Luego, no es correcto sostener que el Legislador no se encontraba anoticiado.

Otra posible explicación podría señalar que, en realidad, la Ley Nº 3755 reglamentaba y operativizaba los pertinentes contenidos de la Constitución Provincial, por lo que la veda a la posibilidad de otorgar conceptos salariales mediante actos de alcance general distintos a las

[229] Proyecto Nº 1682/08.
[230] Actual art. 1º Ley Nº 724-A.

Leyes, sólo operaba hacia el futuro. Por ello, hasta el dictado de la Ley Nº 6151, era mera decisión del Legislador permitir o no la subsistencia de la Resolución Nº 858/91.

Creemos que esta explicación tampoco puede ser de recibo, a la luz de nuestra historia constitucional.

En este orden de ideas, cabe recordar las sabias palabras que plasmara, en 1897, Joaquín V. González:

> No son, como puede creerse, las declaraciones, derechos y garantías simples fórmulas teóricas: cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Los jueces deben aplicarla en la plenitud de su sentido, sin alterar o debilitar con vagas interpretaciones o ambigüedades la expresa significación de su texto. Porque son la defensa personal, el patrimonio que hace que cada hombre, ciudadano o no, un ser libre e independiente dentro de la Nación Argentina[231]

En otras palabras, no es necesario recurrir a los desarrollos foráneos sobre el Estado Constitucional de Derecho[232], o a las contemporáneas elaboraciones de la Corte Suprema sobre tal sintagma[233] para verificar que, desde las postrimerías del siglo XIX, la fuerza normativa de los textos constitucionales es reconocida por nuestra doctrina.

---

[231] Joaquín V. GONZÁLEZ "Manual de la Constitución Argentina" en IDEM *Obras Completas de Joaquín V. González*, Buenos Aires, Imprenta Mercatali, 1935, Vol. III, pág. 78

[232] De acuerdo a GARCÍA PELAYO: *"El Estado legal de Derecho identifica al Derecho con la ley o con las normas dictadas en función de una ley… En cambio, el Estado constitucional de Derecho eleva la Constitución desde el plano programático al mundo de las normas jurídicas vinculatorias y, por consiguiente, no sólo acoge el principio de la primacía de la ley in suo ordine, sino que lo complementa con el principio de la supremacía de la Constitución sobre la ley y, por tanto, sobre todo el ordenamiento jurídico".* GARCÍA PELAYO, Manuel "Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho. El Tribunal Constitucional Español" en *Revista del ILANUD*, San José, ILANUD, Año 9-10, Nos. 23-24 -1988/1989-, pág. 15. FORSTHOFF, por su parte, entiende que la constitución es un sistema de valores a realizarse y, en cuanto tal, se erige en un conjunto de mandatos que el Legislador imperativamente debe desarrollar (FORSTHOFF, Ernst *El Estado de la Sociedad Industrial*, trad. por Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pág. 107). La misma idea defiende Hesse al señalar que la causa eficiente que justifica a la normativa constitucional *"…estriba en que pretende tener vigencia, es decir, realizar el estado por ella normado"* (HESSE, Konrad *Escritos de Derecho Constitucional*, trad. por Pedro Cruz Villalón, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pág. 62.)

[233] En una familia de fallos que efectúan una implícita adscripción a la distinción efectuada por García Pelayo, se describe al Estado Constitucional como aquél en el cual el texto fundamental posee supremacía operacional. Por ejemplo, en "Casal" ("Matías Eugenio Casal y Otros" en *Fallos* 328:3399), al diferenciar los recursos extraordinario y de casación, el Tribunal vinculó al Estado Constitucional con la supremacía de la Constitución, contraponiéndolo así con el Estado Legal de Derecho. Esto surge del considerando 13° del fallo (pág. 3430 del volumen), donde leemos "*La más fuerte y fundamental preocupación que revela el texto de nuestra Constitución Nacional es la de cuidar que por sobre la ley ordinaria conserve siempre su imperio la ley constitucional… se trata, pues, de dos modelos diferentes: nuestro recurso extraordinario responde al modelo*

Así las cosas, razonamientos como el que ahora explicamos, propios del Estado Legal de Derecho, a más de intrínsecamente peligrosos[234], en nuestro medio se encuentran periclitados desde hace más de un siglo.

En definitiva, si ya en junio de 1992 el Legislador se encontraba anoticiado del dictado y consecuencias de la Resolución Nº 858/91, y si desde finales del siglo XIX que en Argentina se defiende la fuerza normativa de la Constitución; los 16 años de morosidad se tornan injustificables.

Seremos prolijos en la insistencia. Suele creerse que hay situaciones tan pero tan inverosímiles que solamente encontrarían cabida en los textos literarios. Ahora bien, y tal como le respondiese Vivian a Cyril: *"Paradox though it may seem—and paradoxes are*

---

*de los jueces controladores de la legislación; el recurso de casación proviene del modelo de legisladores controladores de las sentencias. Originariamente, la casación fue un típico recurso propio de un Estado legal de derecho; el recurso extraordinario lo es, de un Estado constitucional de derecho".* En "Consumidores Argentinos" ("Consumidores Argentinos c/ EN -PEN - Dto. 558/02 –SS – Ley 20.091" en *Fallos* 333:633), al momento de explayarse sobre la télesis con la que ha de interpretarse la carta fundamental respecto de su regulación de los Decretos de Necesidad y Urgencia, sostiene que debe hacérsela a la luz de los principios del Estado Constitucional. Ello surge de los párrafos 1° y 2° de su considerando 6) *"…la interpretación de la Constitución Nacional, en cuanto regula los decretos de necesidad y urgencia, debe ajustarse a los principios del estado constitucional." "Ello es así porque los constituyentes decidieron sujetarse a unos principios fundamentales para convivir en sociedad, pensados para que sean perdurables e inmunes a las tentaciones de cambiarlos frente a las previsibles mudanzas de opinión"* (pág. 644 del volumen). Todavía más importantes son los pronunciamientos en los que el Alto Cuerpo vincula al Estado Constitucional de Derecho con la protección de la dignidad humana. Por ejemplo, en el precedente "ALITT" ("Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual v. Inspección General de Justicia" en *Fallos* 329:5266) el Alto Cuerpo sostuvo que *"…la esencia misma de nuestra carta de derechos –que con la incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ha sido fortalecida y profundizada– es el respeto de la dignidad y libertad humanas…"* (primera parte del segundo párrafo del considerando 11º, pág. 5287 del volumen). Estos entendimiento fueron reiterado en "Alespeiti" ("Alespeiti, Felipe Jorge s/ Incidente de Recurso Extraordinario" en *Fallos* 340:493), cuando afirmó: *"…ningún tribunal de justicia podría, sin menoscabar irremediablemente la legitimidad del ejercicio de su jurisdicción, desconocer que "la esencia misma de nuestra carta de derechos –que con la incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ha sido fortalecida y profundizada– es el respeto de la dignidad y libertad humanas"* (considerando 15, pág. 501 del volumen). Debe recordarse, finalmente, que en los precedentes "Pérez" ("Aníbal Pérez c/ Disco S.A." en *Fallos* 332:2046, primer párrafo del considerando 4, pág. 2054 del volumen) y "Álvarez" ("Maximiliano Álvarez y Otros c/ CENCOSUD S.A." en *Fallos* 333:2306, considerando 6, págs. 2316/2317 del volumen), el Tribunal indicó que la persona humana es inescindible de su dignidad.

[234] En este punto seguimos a GARCÍA DE ENTERRÍA: *"…la concepción rousseaniana creía salvar con el dogma de la generalidad de la ley hecha por todos los ciudadanos nada menos que la alienación del hombre en la sociedad. Esta esperanza utópica está totalmente quemada por la sociedad de nuestro tiempo. La Ley ha pasado a ser en nuestras complejas estructuras sociales un simple medio técnico de la organización colectiva. Es esta la significación que se da al concepto de legalidad en una construcción técnica tan apurada como la Sociología de Max Weber, de modo que la Ley puede no sólo no hacer ninguna referencia a la justicia (por ejemplo, la organización de un taller de miles de obreros, una cadena de montaje), sino, mucho más, puede incluso también convertirse en un modo de organización de lo antijurídico"*. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *La Lucha contra las Inmunidades del Poder*, 3ª edición, Madrid, Civitas, 1989, pág. 80.

*always dangerous things —it is none the less true that Life imitates art far more than Art imitates life*[235]*"*

Advertidos de ello, quizás un alivio a este cuadro sería el verificar que, por ejemplo, en *"El amor en los tiempos de cólera"* Florentino Ariza llegó a esperar 53 años, siete meses y once días con sus noches.

Pero como la vida imita al arte mucho más que el arte a la vida, ya hemos tenido ocasión de ver hasta qué extremo Florentino podría considerarse un hombre afortunado.

**5.- La invalidación de la Resolución N° 858/91 en instancia jurisdiccional**

Al año siguiente del dictado de la Ley N° 6151, un Superior Tribunal de Justicia, nuevamente integrado por conjueces, expidió Sentencia N° 22, de fecha 09 de febrero de 2009 *in re* "Muller, Gustavo Adolfo c/ Superior Tribunal de Justicia y/o Poder Judicial de la Provincia del Chaco s Demanda Contencioso Administrativa", Expte N° 55.455/04; en la que declaró repugnante al ordenamiento jurídico el dictado de la Resolución N° 858/91.

Para así resolver, principió recordando que era innegable que la Ley N° 468-F tuvo, entre sus principios normativos básicos, la equiparación al orden nacional con fundamento en la garantía de igual remuneración por igual tarea

> Ahora bien, tal finalidad de equiparación no puede llevarse al extremo de considerar que la misma es absoluta o total, y de tal modo cohonestar cualquier resolución tomada en el ámbito provincial bajo el argumento de haber sido resuelta previamente así en la Corte Suprema. Si bien con una finalidad de equiparación, la Ley 2895 creó un régimen remunerativo propio –es decir, provincial-, cuya aplicación en la práctica no debió llevarse a esquemas que implicaran hasta la alteración de la autonomía provincial… Existieron diferencias en los cargos de las respectivas estructuras escalafonarias, en las bonificaciones y adicionales y otros aspectos remunerativos, en aumentos otorgados para magistrados y funcionarios en una jurisdicción y en la otra no, en las formas de asignaciones presupuestarias –ej.: periodo de autarquía de la Corte, previa autorización por Decreto Nacional, etc.-, en los estados de las finanzas públicas de ambos estados, etc., circunstancias que el Superior Tribunal, actuando en ejercicio de facultades administrativas, no pudo o no debió haber ignorado (mérito u oportunidad del acto administrativo). En la práctica, con el dictado de la Resolución 858/91 y otras que replicaban en el ámbito del STJ lo dispuesto en la CSJN –bajo el pretendido sistema de equiparación absoluta- se llegó a una clara subversión del

[235] "Aunque pueda parecer una paradoja, y las paradojas son siempre cosas peligrosas, no es menos cierto que la vida imita al arte mucho más de lo que el arte imita a la vida." El fragmento pertenece a *The decay of Lying* de Oscar WILDE.

> orden normativo y del principio de jerarquía normativa (art. 31 CN), ya que una Acordada de la Corte Suprema se imponía por sobre una ley provincial.

Luego de realizado este análisis de la inconstitucionalidad de la Resolución 858/91, a la luz de lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional, el voto mayoritario analizó ahora la inconstitucionalidad de este reglamento administrativo, en su confronte con la Ley de Porcentualidad. En este orden de ideas, advirtió que

> …a través de la criticada Resol. 858/01 se aplicó la Ley 2895, aunque parcialmente, ya que por la misma se otorgó un aumento a la categoría superior de magistrados y funcionarios judiciales, pero no para el resto de los magistrados, funcionarios y empleados, o sea, no se respetó el principio de porcentualidad que informaba la Ley 2895. En tal sentido el texto y el espíritu de la Ley 2895 es claro en cuanto a crear un esquema retributivo único: si la retribución del Juez de la Corte se aumentaba, este aumento se trasladaba inmediatamente al del Juez del Superior Tribunal (enganche), y de allí al resto del personal judicial (porcentualidad). No es una aplicación razonable del derecho vigente poner arbitrarias cortapisas a una ley, de modo de aplicarla parcialmente, a unos sí y a otros no, mucho más cuando los derechos que en la misma se establecen están regulados para ser aplicados al conjunto. No puede negarse la violación manifiesta al principio de igualdad.

Efectuado que fuera este análisis, el voto mayoritario pasó ahora a cotejar la influencia que los regímenes emergenciales pudieron tener, en cuanto a legitimación del obrar administrativo del Superior Tribunal de Justicia. En este sentido:

> No caben dudas de que la Provincia del Chaco no atribuyó a la emergencia económica los alcances determinados por la legislación nacional. La ley 23.697 es contundente en cuanto a la prohibición de todo mecanismo de ajuste de haberes basado en coeficientes o índices, norma ésta que no fue replicada a nivel provincial. Por el contrario, la Ley 3536 expresamente ratificó la continuidad de los regímenes legales remunerativos vigentes, entre ellos el establecido por la Ley 2895. En tal sentido, no debe obviarse de que es privativo de cada Estado Provincial la determinación de las medidas con las que conjura la situación de peligro público derivada de una emergencia económica, ya que ello depende de una evaluación de las circunstancias fácticas propias de cada momento y lugar… La Provincia del Chaco, a través del Poder Legislativo (órgano que por antonomasia le compete ejercer las facultades extraordinarias en una emergencia) no consideró necesario al efecto siquiera suspender la vigencia de la Ley 2895. Por lo tanto, no es jurídicamente viable la eventual invocación de una pretensa situación de emergencia para haber obviado la aplicación de la Ley 2895 (y en todo caso, sólo para el Poder Judicial, y no para las otras jurisdicciones del Estado), menos por órganos distintos al Legislativo y por actos menores a la jerarquía de una ley, y aún peor que lo sea de modo hipotético, abstracto o en términos generales, que no especifiquen con precisión las circunstancias fácticas reales en que se funda, las que además deben ser concomitantes y vigentes al tiempo de los hechos que generan el litigio.

Finalmente, y en lo que el voto mayoritario entiende es la suerte de confesión de la ilegitimidad del acto administrativo de mentas, señala que la sido el Poder Legislativo provincial el que ha reconocido la antijuridicidad de la Resolución N° 858/91

> …al dictar la Ley N° 6.151. Conforme ya se ha expuesto supra, por la misma se reconoció que el Suplemento no remunerativo ni bonificable creado por la Resol. 858/91 debía ser anulado como tal, y su monto trasladarlo a todo el personal judicial conforme criterios generales de enganche y porcentualidad fijados por la Ley 2895, y que el mismo debía ser incorporado al Sueldo Básico y Compensación Jerárquica en el plazo fijado en tal norma. El dictado de esta ley tiene claros e indiscutidos efectos jurídicos que determinan la suerte de esta acción con contundencia: el Estado Provincial ha reconocido implícita y extraprocesalmente la ilegalidad de la Resol. 858/91 del STJ y ha hecho aplicación concreta y clara de la Ley N° 2895, en el sentido reclamado por el demandante, y lo ha hecho nada más ni nada menos que en la forma y con la autoridad de una ley, aunque con efectos hacia adelante.

Ante lo expuesto, resulta francamente increíble que las autoridades del Superior Tribunal de Justicia hayan mantenido enhiesto, durante prácticamente 20 años, un acto administrativo tan infestado de inconstitucionalidades como lo ha sido la Resolución N° 858/91. Es descorazonador ver cómo, pese a que legislativamente se le acordó la posibilidad de subsanar su error, el máximo representante del Poder Judicial de la Provincia del Chaco haya persistido en negarles a sus propios empleados lo que explícitamente la Ley de Porcentualidad les había otorgado, en holocausto a la garantía de igualdad[236].

Si bien la instancia jurisdiccional, en la Sentencia ya señalada, declaró la inconstitucionalidad de la Resolución N° 858/91; no podemos dejar de insistir en este dato: ocho meses antes del dictado de este pronunciamiento, fue la Cámara de Diputados la que, reconociendo la antijuridicidad de este reglamento administrativo, procedió a eliminar el suplemento creado en el año 1991, mediante el dictado de la Ley N° 6151.

---

[236] "… *la igualdad no se limita al tratamiento de las normas emanadas del Poder Legislativo, sino que ella también se garantiza frente a los otros dos poderes del Estado e incluso frente a los particulares … Pueden sintetizarse expresando que las clasificaciones que otorgan distinto trato a categorías de individuos son válidas en tanto sean razonables, esto es, no sean persecutorias, hostiles o estigmatizantes; es decir, que nieguen a unos lo que se concede a otros en iguales circunstancias*" Ekmekdjian, *op. cit*, pág. 133

## CAPÍTULO V. LA VIGENCIA DE LA LEY 2425-F

Como se recordará, la Ley Nº 2425-F originariamente había establecido un régimen emergencial exclusivamente aplicable a una determinada categoría de acreedores estatales, que regiría hasta el 30 de junio de 2016 (art. 1º Ley Nº 2425-F).

Como ya vimos, este sistema parece haber sido prorrogado en numerosas ocasiones, pero dicha herramienta se encuentra genéticamente viciada por haberse apartado del ordenamiento jurídico.

En efecto, la primera prórroga del régimen fue la intentada por medio de la Ley Nº 2471-F (sancionada el 29 de junio de 2016 y promulgada en la misma fecha por Decreto Nº 1307/16), que extendió el plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016. Sin embargo, su debida publicación no ocurrió sino hasta el 06 de julio de 2016, en el número 9955 del Boletín Oficial de la Provincia del Chaco[237].

Esto para nada es un dato menor. La necesidad de la debida publicación de las Leyes finca en que configura la base de la presunción del conocimiento del derecho; y así dimana de nuestra Constitución Provincial, si se cotejan los contenidos del segundo párrafo del art. 118[238], y del segundo párrafo de la cláusula transitoria primera[239].

Descendiendo ahora hacia el anexo del Decreto Nº 851/80, reglamentario de la Ley Nº 3-B de creación del Boletín Oficial de la Provincia del Chaco, se podrá leer en el primer párrafo de su punto 3º que *"El Boletín Oficial publicará los documentos señalados en el punto 6* [el apartado "a" del punto 6 menciona a las Leyes Provinciales], *los que serán tenidos por auténticos y obligatorios, por el efecto de esa publicación, considerándose*

[237] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_9955.pdf
[238] *"Dentro del término de diez días hábiles de haberlo recibido de la Legislatura, el Poder Ejecutivo podrá devolverlo vetado en todo o en parte. Si no lo hiciere, el proyecto quedará convertido en ley y deberá ser promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo en el día inmediato al del vencimiento del plazo, o en su defecto, publicarse por orden del presidente de la Cámara de Diputados dentro de los diez días hábiles"*
[239] *"Se dispondrá por el Poder Ejecutivo provincial la publicación en el Boletín Oficial del texto ordenado, que se titulará Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994"*

*comunicados a quienes corresponda, por ese solo hecho, con excepción de aquellos que tuviesen otra forma legal para ser comunicados. Tendrán carácter de fehaciente notificación y no se podrá alegar desconocimiento."*

Así las cosas, si la necesidad de publicación de las Leyes Formales es un deber constitucional, y si es la publicación en el Boletín Oficial el único medio por el que se puede tener *"por auténticos y obligatorios"* los textos integrativos de tales leyes; lo que debe concluirse imperativamente es que la primera prórroga de la vigencia de la Ley Nº 2425-F jamás fue publicada en forma temporánea.

Así, si se carece de publicación temporánea, no puede *"prorrogarse"* un régimen normativo que, por imperio de su propio articulado, ya no se encontraba vigente desde hacía prácticamente una semana.

Así las cosas, a la fecha de la primera publicación oficial de la Ley Nº 2471-F, lo que se hizo fue intentar alongar la eficacia de un sistema legal que, por imperio de su propio texto, explícitamente había dispuesto el cese de su vigencia.

Sorpresivamente, esta no ha sido la única violación al principio republicano de gobierno que nos ha legado este sistema emergencial.

Con posterioridad a la Ley Nº 2471-F, la Legislatura Provincial expide, en fecha 19 de diciembre de 2016, la Ley Nº 2558-F, que pretende "prorrogar" el plazo de vigencia del extinto sistema de la Ley Nº 2425-F, hasta el 30 de junio de 2017. Si bien dicha Ley fue promulgada el 26 de diciembre de 2016 por medio de Decreto Nº 2883/16; lo real y cierto es que su publicación no ocurrió sino hasta el 06 de enero de 2017, en el número 10.029 del Boletín Oficial[240].

[240] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_10029.pdf

Recuérdese que la presunta prórroga fenecía el 31 de diciembre de 2016, por lo que nuevamente estamos ante un intento extemporáneo de prolongar la vigencia de una normativa dos veces caducada por vencimiento de su plazo de vigencia.

Siguiendo con el *iter* propuesto, la Legislatura de la Provincia del Chaco sancionó la Ley Nº 2629-A en fecha 14 de junio de 2017 (dieciséis días antes del vencimiento fijado por Ley Nº 2558-F); que prorrogaba la vigencia de la Ley Nº 2425-F hasta el 31 de diciembre de 2017. Pero ahora su promulgación se ordenó el 03 de julio de 2017 (a los tres días de la pérdida de vigencia de la Ley Nº 2558-F), por medio de Decreto Nº 1316/17. Y aun así, no fue sino hasta el 21 de julio de 2017 que la Ley fue finalmente publicada en el Nº 10.109 del Boletín Oficial del Chaco[241].

Es decir, la violación al orden republicano es ahora mayor desde que ni siquiera la promulgación fue efectuada en forma temporánea.

El 27 de diciembre de 2017, la Cámara de Diputados sanciona una nueva prórroga –ahora hasta el 30 de junio de 2018- mediante Ley Nº 2766-A. Esta ley fue promulgada el 27 de diciembre de 2017 por medio de Decreto Nº 2922/17, pero la publicación en el Boletín Oficial no ocurrió sino hasta el 08 de enero de 2018, en su número 10.176[242].

Así, se ha intentado una vez más prorrogar un régimen que hacía más de una semana había perdido –sí, de nuevo- vigencia.

El 13 de junio de 2018 la Cámara de Diputados sanciona una nueva prórroga (Ley Nº 2841-A) hasta el 31 de diciembre de 2018. Esta Ley fue promulgada en esa misma fecha (Decreto 1338/18) y publicada temporáneamente, el 29 de junio de 2018, en el Nº 10.244 del Boletín Oficial de la Provincia.

[241] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_10109.pdf
[242] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_10176.pdf

El 12 de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados fija una nueva prórroga de vigencia, hasta el 31 de diciembre de 2019, por medio de Ley Nº 2963-A, la que fue promulgada el 26 de diciembre de 2018 por medio de Decreto Nº 3176/18.

No obstante, honrando lo que ya es una norma de estilo dentro de la dinámica de esta Ley de Emergencia, nuevamente se incurre en una extemporánea publicación; dado que la Ley se publicó recién el 09 de enero de 2019, en el Nº 10.321 del Boletín Oficial[243].

El 18 de diciembre de 2019, la Legislatura edicta una nueva prórroga (Ley Nº 3110-A) hasta el 30 de junio de 2020, promulgándose el texto mediante Decreto Nº 163/19 de fecha 20 de diciembre de 2019. Una vez más, la publicación fue realizada extemporáneamente, puesto que feneciendo la última prórroga –viciosa, por lo ya largamente explicitado- en fecha 31 de diciembre de 2019, no fue sino hasta el 14 de febrero de 2020 (prácticamente a un trimestre de vencido aquél plazo) que la Ley fue publicada en el Nº 10.483 del Boletín Oficial de la Provincia[244].

En fecha 31 de julio de 2020 se dicta la Ley Nº 3166-F que, a dos meses de fenecido el plazo establecido por la Ley Nº 3110-A, pretende prorrogar el plazo de vigencia de la Ley Nº 2425-F, hasta el 31 de diciembre de 2021. Esta última ley fue promulgada el 06 de agosto de 2020 (Decreto Nº 915/20) y fue publicada el 21 de agosto de 2020, en el Nº 10.555 del Boletín Oficial[245].

En otras palabras, esta vez incluso la sanción legislativa de la pretendida prórroga, se hizo meses después de vencido el plazo establecido.

Finalmente, esta extensa cadena de vulneraciones constitucionales, consistentes en la búsqueda de imponer a personas como los accionantes, las consecuencias de un régimen jurídicamente inexistente por agotamiento del término de su vigencia; culmina con una antijuridicidad nueva.

[243] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_10321.pdf
[244] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_10483.pdf
[245] https://chaco.gob.ar/uploads/boletin/boletin_10555.pdf

Efectivamente, dos meses y medio después de vencida la vigencia de la Ley, el 16 de marzo de 2022 se sanciona una nueva "prórroga" de la vigencia de esta normativa, ahora mediante Ley N° 3522-F.

Para mayor gloria del principio republicano de gobierno, al 30 de marzo de 2022 esta nueva "prórroga" continúa sin ser publicada en el Boletín Oficial del Chaco.

En resumidas cuentas, la Ley Nº 2425-F estableció su vigencia hasta el 30 de junio de 2016. A los seis días de su pérdida de vigencia, se publicó una primera prórroga –Ley Nº 2471-F- hasta el 31 de diciembre de 2016. Seis días posteriores a la pérdida de vigencia de esta prórroga, se reincide en el apartamiento de la juridicidad con la publicación de la Ley Nº 2558-F, extensiva del plazo de vigor hasta el 30 de junio de 2017. A los tres días de esta nueva pérdida de vigencia, se promulga Ley Nº 2629-A, hasta el 31 de diciembre de 2.017. A los 8 días de la nueva pérdida de vigor, se publica la prórroga (Ley Nº 2766-A) hasta el 30 de junio de 2.018.

Luego de que, por una vez, se realizara una temporánea prórroga (Ley Nº 2841-A, Decreto Nº 1338/18 y B.O. Nº 10.244) hasta el 31 de diciembre de 2018, a los nueve días de la pérdida de vigencia del sistema se publica la Ley Nº 2963-A, que busca prorrogar el régimen hasta el 31 de diciembre de 2019; y no fue sino hasta dos meses y medio después de acaecido aquel plazo fatal, que se publicó la nueva extensión de prórroga por medio de Ley Nº 3110-A, hasta el 30 de junio de 2020.

Finalmente, y prácticamente a los tres meses de fenecido el plazo de las Leyes Nº 3110-A, se publica la nueva prórroga por medio de Ley Nº 3166-F, y otro tanto se hace ahora con la Ley "secreta" (en tanto no publicada) N° 3522-F.

Recuérdese que no estamos hablando de un elemento accesorio de este sistema. Las Leyes emergenciales, precisamente por su carácter de tales, son transitorias. Lúcidamente lo expuso la Dra. Kemelmajer de Carlucci, en oportunidad de fundar su voto *in re* "Fiscal de

Estado en: Merga Fernando y Ana González c/ Municipalidad de Las Heras s/ Sumario – Inconstitucionalidad" Expte. N° 53.191[246]:

> …emergencia… es un estado en el que los derechos individuales ceden al bien común general porque está en juego la propia existencia del todo; sólo así puede llegar a justificarse, en un estado democrático, que el bien de cada uno no se considere parte integrante del bien de todos. Pero si tal excepcionalidad ha pasado, no hay razón alguna para que los derechos amparados por la Constitución queden postergados en aras de un supuesto bien común abstracto, so pena de tirar por la borda más de doscientos años de evolución jurídica relativa a la defensa de los derechos individuales y a la responsabilidad del Estado.

Por ende, un elemento sustancia que hace a su validez constitucional lo constituye el plazo de vigencia. Fenecido ese término, inexorablemente el marco emergencial debe caducar puesto que su razón de ser se encuentra en excepcionar el normal devenir de las situaciones jurídicas.

De todas formas, hay un dato que nos sigue causando extrañeza. A la fecha no existe un solo pronunciamiento jurisdiccional que haya analizado la imposibilidad jurídica de la existencia de las presuntas prórrogas de la Ley N° 2425-F.

[246] Fallado el 15 de febrero de 1.994, con nota de PADILLA, Miguel M. "Los Jueces Pueden y Deben Declarar el Fin de las Emergencias (La Emergencia no es Permanente: el Sentido Común se Impone)" en GORDILLO, Agustín -Director- *Derecho Administrativo. Doctrinas Esenciales*, Buenos Aires, La Ley, 2010, T. I, págs. 814/818.

## CAPÍTULO VI. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 2425-F Y DE SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS 2092/16 Y 1290/18

En el Capítulo I habíamos hablado de la necesidad de que el estado de necesidad, en tanto antecedente fáctico, debía ser demostrado si se buscaba brindar juridicidad a una declaración de emergencia, aun cuando se tratase de un supuesto de emergencia económica.

Pues bien, si analizamos el contexto en el que se dictó este sistema emergencial, caeremos en cuenta sobre la falacia de los motivos manifiestos que llevaron al establecimiento de tal normativa. Nos explayamos.

### 1.- Mendacidad de las causas eficientes del dictado de este régimen

### 1.a Nunca hubo un verdadero estado de necesidad

Si tomamos en cuenta las declaraciones y discursos que tanto desde los Poderes Ejecutivo y Legislativo se hicieron a lo largo del año 2015; veremos que todos ellos hacían gala de un desahogo financiero de tal envergadura, que es harto difícil de conciliar con los términos en que fue declarada la emergencia por medio de la Ley Nº 2425-F.

Así, con motivo de la Sesión Especial del 30 de junio de 2015[247] (a seis meses de dictarse la Ley Nº 2425-F), el Sr. Gobernador de la Provincia explicó ante el Hemiciclo local que:

> …en 2007 teníamos una contabilidad patrimonial que arrojaba un Patrimonio Neto negativo, equivalente a 2.490,8 millones de pesos. En 2014, el mismo asciende a 24.065,8 millones de pesos, positivo. Las proyecciones, en virtud del proceso de ejecución de inversión pública y de incremento en el valor de activos, precisamente, indican 27.968,9 millones de pesos. Esto equivale a decir que tuvimos un incremento del 966 por ciento hacia 2014 y 1.123 proyectado para 2015. En ese contexto, las empresas estatales han tenido un comportamiento de 328,2 millones de pesos de Patrimonio Neto, en 2007, a 2.838,6 millones, en 2014 y será equivalente a 7.891,6 millones de pesos, para 2015, en virtud –precisamente- de la activación de los procesos de ejecución de la inversión que se está realizando en el transcurso de este ejercicio, que no fue incorporado al Ejercicio 2014… Esto equivale a decir que el Patrimonio Neto de las empresas públicas ha tenido un crecimiento del 765 por ciento, entre 2007 y 2014, y será de 2.304, para 2015… **Por lo tanto, lo que quiero transmitir es: resultado fiscal primario:**

[247] Ver http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_E_DEL_30_06_15.pdf

> **contundentemente favorable; resultado financiero: contundentemente favorable; resultado desde el punto de vista del incremento patrimonial del sector público: contundentemente favorable, y lo mismo: contundentemente favorable la capitalización de las empresas públicas[248]…** La deuda pública en la provincia tuvo un incremento significativo desde 1995 hasta 2002: pasó del 47 por ciento del Presupuesto público al 317 por ciento, y ahora está llegando al 19,6 por ciento –redondeando para arriba: 20 por ciento-, (aplausos), lo cual muestra, de un modo objetivo y contundente, la reducción en términos relativos… resultado fiscal primario y financiero: positivo; incremento del Patrimonio Neto del sector público provincial; incremento y acrecentamiento del Patrimonio Neto de las empresas públicas; reducción de deuda, en términos del Producto Bruto Geográfico; reducción de deuda del Presupuesto Público y, a su vez, reducción en valor presente neto –y a su vez, también el incremento de la autonomía financiera, producto del acrecentamiento de los recursos propios respecto de los recursos totales-. Y esto también se tiene que ver en esta serie proyectada de Producto Bruto Geográfico.

Avanzando, en fecha 30 de septiembre de 2015 (aún faltaban tres meses para la sanción de la Ley que nos ocupa) el Sr. Gobernador de la Provincia se ufanó, en su mensaje de elevación del proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2016[249], de un panorama económico y financiero digno de admiración:

> La Provincia del Chaco ha experimentado en los últimos 8 años la mayor tasa de crecimiento de la economía provincial como consecuencia de una combinación perfecta de: a) transferencias sociales directas producto de una estrategia de inclusión social que permitió recuperar la capacidad adquisitiva de segmentos sociales excluidos, b) inversión pública récord que pasó del 4,5% del PGB en el año 2.007 al 18% del PGB en el año 2.015, un récord histórico, c) expansión de la superficie sembrada y de volúmenes de producción agrícola, ganadera, forestal y piscícola de la producción primaria que permitieron alcanzar récords de producción en comparación de estándares históricos pese a recurrentes sequías que afectaron los principales cultivos agrícolas, d) crecimiento y desarrollo industrial que dinamizaron la actividad económica local. En el Plan Quinquenal 2.013-2.017, nos comprometimos a promover una administración fiscal y financiera ordenada que implique garantizar un equilibrio/superávit fiscal primario y financiero, disminuyendo paralelamente la deuda pública de largo plazo. En línea con nuestro compromiso, la administración del período 2.007-2.015 permite visualizar un superávit fiscal tanto primario como financiero, con una reducción efectiva neta de la deuda pública, tanto en relación con el PGB como con la ejecución presupuestaria.

Si avanzamos ahora hasta 12 (doce) días antes de la sanción de la Ley Nº 2425-F, llegaremos a la Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2015, en la cual se aprobó el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Provincial para el ejercicio 2016. Fue en dicha ocasión que la Diputada Morel[250] se explayó sobre el grado de solidez que habían

[248] Las negritas nos pertenecen.
[249] Se lo puede consultar en http://portal1.chaco.gov.ar//uploads/multimedia/archivo/_Presupuesto%202016%20-%20Mensaje%20de%20Elavaci%C3%B3n.pdf.pdf
[250] Ver http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_10_12_15.pdf

alcanzado las cuentas públicas del Chaco:

> En términos estructurales, se desprende de estos indicadores[251] que se ha ganado espacio fiscal y financiero para otras erogaciones del sector público, tanto en el presente –con la reducción de servicios de deuda actuales como en el futuro, dado el bajo nivel relativo de deuda pública. La provincia ha mejorado significativamente su posición de solvencia, y no posee riesgo de incumplimiento de los servicios de mediano plazo de la misma. Los problemas de corto plazo de liquidez que puedan afectar el pago de obligaciones se podrían resolver mediante reestructuraciones o ampliaciones nominales de deudas estructurales.

Todavía más lejos fue la Diputada Damilano Grivarello, al comparar la situación de la Provincia tal cual la recibió el entonces –y actual- Gobernador en diciembre de 2007, respecto de cómo la entregaba a diciembre de 2015:

> Recordemos que en ese momento, por cada peso del Presupuesto que se recibía, se debían tres; hoy podemos decir que tenemos una provincia totalmente desendeudada. Podemos recordar que en ese momento los empleados públicos cobraban con 20 o más días de atraso, y no solamente en pesos sino también en distintos tipos de bonos. Podemos recordar que la infraestructura pública de ese momento no tiene punto de comparación con lo que se ha logrado hacer en estos ocho años, no solo con fondos nacionales sino también con fondos provinciales, y ahí hablamos de los más de 800 kilómetros de rutas repavimentadas o reconstruidas, los 500 kilómetros de nuevas rutas, las más de 300 escuelas, las cuadras de pavimentos y todo lo demás... Podemos recordar que en esa época hablábamos de una provincia que sí tenía altos los índices de desnutrición, de pobreza, de analfabetismo, y todo el terreno que se ha ganado en estos años, y creo que es debido, justamente, a que se han reasignado las partidas presupuestarías correspondientes para cada una de las áreas…

Si bien es verdad que hubo Legisladores que manifestaron su descreimiento respecto de las cifras del Proyecto enviado[252]; el mismo finalmente fue aprobado. Luego, el Presupuesto daba cuenta de una Provincia solvente y desendeudada.

Respecto de este último punto, cabe tener en cuenta que este Proyecto (y ulterior Ley)

---

[251] Se refiere a los indicadores de solvencia, de liquidez y de servicios de deuda sobre coparticipación federal de impuestos más la Ley de financiamiento educativo.

[252] Por ejemplo, el Diputado Peche manifestó: *"…los ingresos previstos para 2016 son de 38.314 millones de pesos, y las erogaciones alcanzan a 37.425 millones de pesos, lo que nos da un marcado superávit de –aproximadamente- 880 millones; cuestión para nosotros totalmente improbable si tenemos en cuenta las reiteradas subejecuciones presupuestarias, observadas a lo largo de los años anteriores. Totalmente improbable por los pedidos de autorización para modificar los presupuestos, y muy particularmente, las bases de datos alejadas de la realidad… si usted presupuesta con previsiones falsas se corre el riesgo, para el ejercicio 2016, de caer en un déficit. Usted sabe que al aumentar el salario, aumenta considerablemente el Gasto Corriente. Entonces, ¿qué va a ocurrir? Se genera una situación fiscal complicada y esto, ¿en qué termina? Implica que a lo mejor no se puedan pagar deudas, reducir los Gastos de Capital, que signifique inversión en obras públicas, como viene haciéndose en los últimos ejercicios."*

sí contaba con una partida específica para afrontar el pago de las demandas que se iniciaron con motivo de la Resolución Nº 858/91. Así lo puso de resalto el Diputado Vallejos, al hablar de la partida presupuestaria destinada al Poder Judicial:

> …el Ejecutivo remitió un Presupuesto de 1.956 millones, lo cual implica –nominalmente- más dinero. Sin embargo, de ese dinero que se remite, 200 millones son para juicios que están, en este momento, en la Cámara ContenciosoAdministrativa, no requeridos por el S.T.J.; y se disminuye en 158 millones para Personal y Bienes de Capital.

Abundando en este tópico, fue el Diputado Sánchez quien señaló:

> incluso se quejan de que hemos dado, dentro del Presupuesto del Poder Judicial, 200 millones de pesos con destino al pago de este crédito, que lo ha generado el propio Superior Tribunal de Justicia. ¿Dónde quieren los señores del Superior Tribunal de Justicia que pongamos esos 200 millones de pesos, sino en el área donde se ha originado ese derecho a los acreedores y gastos para el Estado, en principio de 200 millones de pesos? Ellos dicen –muy sueltos de cuerpo- que en todo caso debe imputarse dicha partida a un ítem o concepto independiente de la jurisdicción del Poder Judicial. ¡Claro! Ellos se mandan la macana –por decir una palabra que no sea irrespetuosa de los señores miembros del Superior Tribunal de Justicia-, que la tenemos que pagar todos los chaqueños, para lo cual hay una ley concreta que está planteando esta cuestión, que hemos hablado y puede que sea parte de una posible sesión extraordinaria, y ni siquiera pretenden imputar a la partida Poder Judicial lo que éste ha generado y que hoy tenemos que, reitero, pagar todos los chaqueños.

Queremos hacer particular énfasis en la parte final del pasaje citado. Es allí donde el Legislador Sánchez, al tiempo que ponderaba la histórica magnificencia de los logros del Gobernador saliente[253], adelantaba que el régimen emergencial que inauguró la Ley Nº 2425-F se encontraba a las puertas de su aprobación. En otras palabras, Chaco había logrado el milagro de la bilocación: al mismo tiempo estaba a medio metro de ser un tanto un paraíso como un erial humeante.

---

253 *"…considerando absolutamente infundadas todas las consideraciones que hemos escuchado de una oposición que realmente debería llamarse al prudente silencio, porque en cualquier área que la oposición chaqueña quiera discutir los resultados de la gestión Capitanich les aseguro que el silencio es salud y es recomendable cuando se quiere entrar en una discusión donde claramente es imposible comparar ya no siquiera los cuatro años de Rozas, los ocho, más cuatro de Nikisch, sino comparemos los 12 años del gobierno de la llamada Alianza con los ocho de Capitanich; ni en materia de viviendas, de acueductos, de rutas, de asistencia social, de empoderamiento de derechos o de calidad institucional; en ningún área que demos esta discusión, señor presidente, les aseguro que ellos salen ganando, en ninguna. Por eso Jorge Capitanich va a ser recordado en la historia de esta provincia, y ojalá que Domingo Peppo lo supere, pero hasta hoy, claramente, es el mejor gobernador de la historia de la provincia del Chaco (aplausos), y con absoluta autoridad lo decimos y orgullosos de haber acompañado a nuestro gobernador en estos años de gobierno."*

Permítasenos ser prolijos en esta insistencia. En fechas 30 de junio, 30 de septiembre y 9 de diciembre de 2015, tanto el Sr. Gobernador como numerosos Legisladores hablaban de resultados económicos, financieros, de crecimiento y de desarrollo que envidiarían hasta los países nórdicos. Y sorpresivamente, el 21 de diciembre de 2015 el Tesoro Provincial estaba en la caquexia, a punto tal que, de acuerdo a las manifestaciones de la Diputada Bogado en dicha fecha: *"...una cifra de casi 460 millones de pesos, en concepto ya de embargos, pone en riesgo no sólo el pago a los trabajadores estatales, que seríamos otro sector importante de esta sociedad, sino que pone en riesgo ejercicios de derechos elementales para la sociedad como la Salud y la Educación."*

Obviamente, como dos situaciones tan disímiles no pueden ser verdaderas al mismo tiempo, nos encontramos frente a una disyuntiva. O el ahogo económico y financiero invocado en la Sesión Extraordinaria del 21 de diciembre de 2015 era real (el Diputado Sánchez decía que la sanción de la Ley de emergencia *"...ya no puede tardar ni un tiempo más"*); o lo eran la opulencia y boato en que se bañaban las arcas estatales de acuerdo al presupuesto aprobado doce días antes, el 9 de diciembre de 2015 (cuando el mismo Diputado Sánchez afirmaba que la gestión del Gobernador quedaría grabada positivamente en los anales de la historia). Y el desarrollo de la cronología de los acontecimientos demuestra que, sea cual fuere la opción que se adopte, no estamos frente a una emergencia, sino ante una actuación legislativa harto deficitaria.

Y este déficit de actuación se hará todavía más presente en el siguiente apartado.

**1.b Nunca se configuró una situación extraordinaria o de acontecimiento súbito**

En efecto, ya habíamos dicho que, siete años y medio antes de que se dictase la Ley N° 2425-F, la Legislatura Provincial se encontraba fehacientemente anoticiada de las consecuencias gravosas que había acarreado el dictado de la Resolución N° 858/91, y por ello procedió a la derogación de la bonificación creada por ella, mediante el dictado de la Ley N°

6151.

Ahora bien, el examen de los debates parlamentarios demuestra que el conocimiento de la existencia y entidad de esta acreencia, era de público y notorio para casi todos los poderes del Estado Chaqueño, incluso años antes de que se efectuase la mentada derogación.

Así lo pone de manifiesto la intervención de la Diputada Bogado, quien en la Sesión Ordinaria que aprobó la Ley N° 2444-F[254], expuso lo siguiente:

> Me detengo acá porque me parece muy importante –como dije al principio-: la definición que tuvieron estos integrantes del entonces Superior Tribunal de Justicia de la provincia tuvo las implicancias que hoy conocemos; el megajuicio que tenemos que pagar todos los chaqueños, y hay responsabilidades políticas y administrativas de los organismos de contralor porque nadie desconocía -ninguno, los gobernadores de entonces ni los que vinieron después- que el reclamo estaba hecho. No desconocía los organismos de contralor, llámense Contaduría General o el organismo de contralor externo como el Tribunal de Cuentas. No se desconocía esta demanda como tampoco la vigencia de la "ley de enganche". De hecho, más allá de que en 1999 se dicta la suspensión de los autos para llamado a sentencia, lo cierto es que todos preveíamos las consecuencias que íbamos a tener, sobre todo porque hubo otra causa que también tuvo el mismo final y la misma definición en esta Cámara de Diputados, que fue un endeudamiento para poder abonar esa deuda. Me detengo nuevamente porque, hablando de las responsabilidades políticas y administrativas, la ley 6151 tiene mucha importancia en esta causa y, justamente, es citada en la sentencia que se dicta en 2009… La importancia de esta norma, señora presidenta, señores legisladores, es que al haber trasladado a todo el personal judicial -conforme a los criterios generales de la 2895, "ley de enganche"-, el efecto inmediato que se desprende de la vigencia de esta norma es que los reclamos de capital se calculan desde la vigencia de la reprochada resolución 858/91 hasta la vigencia de la 6151, dictada en julio de 2008. Esta ley es de tal importancia que, justamente, en la sentencia de la "causa Müller" dictada por el Superior Tribunal, claramente lo dice: "Ahora bien, todo el cuestionamiento a la ilegitimidad de la mentada resolución viene a quedar cerrado y zanjado con la sanción de la ley provincial 6151, sancionada en junio de 2008". Quiero resaltar que esta norma surge del proyecto de ley 1682, de 2008, propiciado por nuestros compañeros de bancada: el señor legislador Sánchez y el diputado mandato cumplido Raffín.

Estas consideraciones fueron compartidas por el Diputado Gutiérrez, que manifestó:

> Evidentemente, estamos en una situación muy especial debido a que faltó, también, no sólo la previsión de los mecanismos de contralor sino de los últimos tres o cuatro años del presupuesto, porque hasta el municipio más chico de la provincia prevé -en su presupuesto- lo que son las costas o eventuales demandas judiciales. Me parece que no estaríamos en esta situación tan compleja hoy, si hubiéramos empezado a pagar presupuestariamente 200 ó 300 millones de pesos en los años 2014, 2015 y 2016; de hecho, hoy para las provincias pagar 200 millones de pesos, equivale al 10 por ciento de los ingresos coparticipables de un solo mes, y estoy hablando de todo un año. Entonces, aclaremos primero que hubo falta de previsibilidad; quizá hay cuestiones que no conocemos bien, de por qué explotó cuando tuvo que hacerlo, esta situación que hoy complica la caja de todos los chaqueños.

[254] Ver en http://www.legislaturachaco.gov.ar/VersionesTaquigraficas/S_O_DEL_26_04_16.pdf

Si avanzamos ahora hacia la sanción de la primera prórroga de esta normativa (Ley Nº 2471-F), el Diputado Sánchez, increpando algunas consideraciones del Legislador Nikisch, expresó:

> …lo sorprendente es que quien nos da todas estas recomendaciones fue gobernador de esta Provincia, y la Acordada es del año '91, ¡y quien nos viene a recomendar que paguemos en efectivo -que cómo no vamos a cumplir la manda constitucional de pagarles- gobernó esta provincia desde 2003 a 2007! ¡¿Y por qué no lo hizo usted, señor diputado, cuando fue gobernador, cuando ya la ilegitimidad de esa Acordada era manifiesta?! ¡¿Qué nos vienen a dar recomendaciones –parado en no sé qué atril-, a decirnos lo que tenemos que hacer, cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo y no resolvieron el problema?!

Este cuadro fue corroborado por el Diputado Peche, que en dicha ocasión explicó: *"…no hay que decir ¿por qué no arregló cuando estaba el exgobernador Nikisch? Porque estaba en juicio; el señor legislador Sánchez es abogado y sabe que mientras se apelen los fallos, no hay sentencia firme"*.

Finalmente, el Diputado Nikisch también prestó conformidad al conocimiento que ya en 2003 se tenía de la gravedad de este cuadro cuando, en calidad de respuesta al Legislador Sánchez, indicó:

> Sabemos que es del ´91, sabemos que una jueza radical y tres jueces peronistas son los responsables de esta resolución, por lo que creo que es –y en esto lamentablemente el túnel del tiempo no existe- una lástima que el señor diputado Sánchez, cuando fui gobernador, no haya tenido la iniciativa, desde la Legislatura, para tomar un crédito, acompañar desde el peronismo a un gobierno radical y decir "gobernador, le damos la herramienta para que resuelva este problema"

Tiempo después, con ocasión de sancionarse la Ley N° 2766-A, el Diputado Nikisch tuvo oportunidad de señalar que el Hemiciclo se encontraba advertido de las consecuencias negativas que irrogaba la Resolución N° 858/91, desde el año 1992:

> …la Acordada 858/91 es de la gestión del doctor Baroni y quienes eran y firmaron –voy a leer y me voy a poner los anteojos- la resolución del 12 de noviembre, pero que se aplica desde el 1º de

> octubre de 1991, son los doctores Juan del Carmen Sima –peronista-; Aquiles Hernán Sotelo –peronista-; María Luisa Lucas -radical- y Guillermo Mendoza –peronista-. Es decir, decisión peronista por mayoría en Gobierno peronista. Pero después del 10 de diciembre, asume Acción Chaqueña y a los pocos meses -o sea entrando, antes de mayo- ya había juicio político planteado contra estos jueces. Estamos hablando de los primeros meses de 1992. ¿Qué hacen los 4, el presidente y los vocales del Superior Tribunal de Justicia?, recomiendan una conversación con la Sala Acusadora de la Cámara de Diputados, habría que preguntarnos o preguntarles a los legisladores de esa época –algunos ya no estarán- qué es lo que se había conversado -o querían conversar los miembros-, y ratifican en mayo del `92 lo hecho en el `91. Voy a leer el punto 2º de esa resolución: "Tener presente los valores fijados en la presente resolución -es decir, ahí ponían los valores que iban a cobrar los del Superior Tribunal hasta algunas escalas del Poder Judicial- a las resueltas de los juicios iniciados contra la resolución Nº 858/91"; es decir, a los pocos meses ya se sabía que iba a haber juicios y que alguien los iba a tener que pagar.

En otras palabras, estrictamente no nos encontramos frente a una situación "emergencial", porque tanto ilegitimidad de la Resolución 858/91, como los procesos judiciales y acreencias que irrogaría, eran notorios al menos desde el año 1.992. Ergo, nos enfrentamos ante situaciones mucho más cercanas a la desidia, la inopia o la incuria en el ejercicio de las funciones de control y planificación.

**1.c El Estado jamás fue colocado en situación de sujeto necesitado**

Si acudimos a la Ley N° 2444-F (sancionada en 2016), se advertirá que el monto destinado a la cancelación de las acreencias originadas en la Acordada N° 858/91 ascendía a la suma de mil novecientos cincuenta millones de pesos ($1.950.000.000,00).

En abstracto, puede parecernos una suma abrumadora, pero debemos recordar que el art. 1° de la Ley N° 2421-A fijaba *"...en la suma de Pesos Treinta y siete Mil Cuatrocientos Veinticinco Millones Ochocientos Mil Novecientos ($37.425.800.900), el total de erogaciones del Presupuesto General de la Administración Pública Provincial no Financiera (Administración Central y Organismos Descentralizados), para el Ejercicio 2016"*.

En otras palabras, el volumen monetario que se destinaría al pago de tales acreencias, ascendía al 5,2% del presupuesto de gastos de dicho ejercicio fiscal.

Si bien en términos presupuestarios un sacrificio del 5% no es insignificante, debe tenerse en cuenta que las posibilidades de discutir judicialmente la legitimidad de estas acreencias no se clausuró en las postrimerías del 2015, sino un lustro antes.

En efecto, aunque el citado precedente "Müller" del 09 de febrero de 2009[255] fue recurrida por la Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco, el Recurso de Queja fue desestimado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 14 de diciembre de 2010[256].

Así las cosas, no es correcto contraponer el monto individualizado en abril de 2016 con el volumen presupuestado para tal ejercicio fiscal. Por el contrario, teniendo presente que la definitiva inconmovilidad de la acreencia se remonta a diciembre de 2010, como mínimo hay que tomar en cuenta los presupuestos aprobados para los ejercicios iniciados en 2011.

Tomando en cuenta este lineamiento mínimo, la simple sumatoria nominal de los presupuestos aprobados para los cinco ejercicios fiscales comprendidos entre 2011 y la sanción de la Ley de Emergencia (que fue sancionada doce días después de la aprobación de la Ley N° 2421-A) asciende a la suma de ciento diecisiete mil ochocientos ochenta y cinco millones seiscientos cincuenta y seis mil novecientos trece pesos ($117.885.656.913[257]). Lo que es lo mismo, el 1,67% del presupuesto nominal de ese sexenio era el necesario para la cancelación total de la deuda, esta última a valores actualizados al 2016. Si actualizáramos el valor de los presupuestos de los años 2011 a 2015 a los valores equivalentes del año 2.016, obviamente que el peso de la deuda sería considerablemente menor.

Sin perjuicio de lo expuesto, en el apartado anterior ya tuvimos ocasión de mostrar que la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco se encontraba anoticiada de la antijuridicidad de la Resolución Nº 858/91 desde el año 1992, por lo que desde la Ley de

[255] Citada en el Capítulo I.
[256] Como la desestimación del Recurso de Queja se fundó en el art. 280 del C.P.C.N., el pronunciamiento no se encuentra publicado en la colección *Fallos*, sino que se debe consultar en la web de la Corte (http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=1594&cache=1601823398874=.
[257] Siete mil novecientos cuatro millones trescientos cuarenta mil seiscientos tres pesos ($7.904.340.603) para el año 2.011 (Ley N° 6.685). Once mil trescientos un millones seiscientos seis mil diez pesos ($11.301.606.010) para el año 2.012 (Ley N° 6.930). Catorce mil ochocientos cuarenta y nueve millones quinientos sesenta y seis mil novecientos pesos ($14.849.566.900) para el año 2.013 (Ley N° 7.158). Dieciocho mil novecientos veintidós millones seiscientos cuarenta y seis mil quinientos pesos ($18.922.646.500) para el año 2.014 (Ley N° 2.177-F). Veintisiete mil cuatrocientos ochenta y un millones seiscientos noventa y seis mil pesos ($27.481.696.000) para el año 2.015 (Ley N° 7.532). Treinta y siete m il cuatrocientos veinticinco millones ochocientos mil novecientos pesos ($37.425.800.900) en 2.016.

Presupuesto para el año 1993 que debiera haber contemplado –o en su caso, demostrado la imposibilidad de- instrumentar algún mecanismo –fideicomiso, inversión, cuenta…- destinado a satisfacer la acreencia declarada en emergencia 23 años después.

Una vez más, no es una situación de sujeto necesitado la que atravesó el Estado; mucho menos un Estado que contaba con resultados "contundentemente favorables" en los frentes económico y financiero. En puridad, la Ley es una combinación práctica entre la completa desidia en el ejercicio de la función de control por parte del Legislativo, y el afán de no pagar expuesto por el Ejecutivo.

**1.d El Estado, constitucionalmente, estaba explícitamente impedido de dictar este régimen.**

En 1991, BIDART CAMPOS sostenía que uno de los últimos derechos a afectar, con el dictado de regulaciones de emergencia económica, era el derecho al salario

> Es cierto que en nuestro sistema de control constitucional los jueces no juzgan ni revisan los criterios políticos de oportunidad, conveniencia, mérito, etc., con que se adoptan las medidas restrictivas de derechos personales. Pero en el estricto juicio de constitucionalidad y razonabilidad de esas medidas, hay que valorar y prever los efectos que ellas producen y que producirán… Entonces, sin salirse del estricto examen de razonabilidad y constitucionalidad, los jueces no pueden dejar de ponderar el impacto negativo que para la vida humana, para la dignidad personal, para la subsistencia propia, tienen las medidas que afectan al salario; y no sólo en un sentido puramente individual para cada trabajador que sufre y soporta esa repercusión, sino para su familia (art. 14 bis)… En suma, el derecho al salario es uno de los últimos que, en tiempos de emergencia económica, debe ser afectado por medidas restrictivas. Tal vez diríamos que entre los derechos sociales es, no "uno" de los últimos que toleran aplicación de esas medidas, sino "el" último que debe afectarse cuando ya se ha agotado todo otro intento serio y razonable de paliar la crisis. Porque ¿acaso el derecho al salario no merece ser visto como indisolublemente unido al derecho a la vida? ¿Cómo mantener la vida –hasta reduciéndola a su puro aspecto biológico (no morirse)- si mediante el trabajo y el salario no se pueden cubrir las más elementales necesidades e la subsistencia[258]?

En el caso de la Provincia del Chaco, esa advertencia doctrinaria fue endurecida en un texto constitucional que impide, de manera absoluta, que se apliquen reducciones a las deudas de naturaleza salarial. Así, de conformidad al tercer párrafo del art. 76 de la Constitución Provincial *"La ley no podrá disponer quitas, esperas, remisión o pagos que no*

[258] BIDART CAMPOS, Germán J. "Estamos Enfermos de Emergencia" en ED, 140-154.

*fueran con moneda de curso legal, de deudas por daños a la vida, la salud o la moral de las personas, indemnizaciones por expropiación y remuneraciones de sus agentes y funcionarios".*

Como se recordará, el origen de las acreencias atrapadas por este sistema es, precisamente salarial. Y por imperio de esta manda constitucional, una deuda de estas características no podía ser afectada por quitas o esperas; que sí autorizan e imponen, respectivamente, la Ley N° 2425-F y sus reglamentaciones.

Entendemos que, en un burdo intento para salvar un obstáculo tan categórico, es que los Decretos impusieron la novación de las deudas capturadas por este sistema.

**1.e Tampoco es un régimen transitorio**

Al menos desde el precedente "Ercolano[259]" la Corte afirma que los regímenes emergenciales deben ser transitorios[260]; y tal como hemos visto a lo largo de este trabajo, lo real y cierto es que el régimen ha sido prorrogado una y otra vez, aun a despecho de la imposibilidad jurídica de hacerlo, con el único objetivo de someter a sus leoninos términos, hasta el último de los acreedores atrapados.

**1.f Sino uno que pretende reducir a la nada las acreencias atrapadas por su normativa**

Como habíamos visto, la Ley N° 2425-F fijó que las deudas consolidadas solamente generarían intereses a tasa pasiva (art. 7).

Ahora bien, no se nos puede escapar que esta ley fue sancionada a finales de diciembre de 2015, mientras que, en términos contables, argentina inició un proceso hiperinflacionario en el año 2016. Veamos esto.

A escala global, las normas internacionales de información financiera (N.I.I.F.) requieren reexpresar a moneda homogénea –por ejemplo, en dólares- los estados financieros

[259] C.S.J.N. "Don Agustín Ercolano contra doña Julieta Lanteri Renshaw, sobre consignación" en *Fallos* 136:161 (199.922)

[260] Allí dijo la Corte, en su voto mayoritario, que arribaba a una *"…conclusión favorable respecto a la facultad legislativa para ejercitar en este caso el poder de reglamentación sobre los precios, como una* ***medida transitoria y de emergencia****"* (págs.. 177/178 del volumen, las negritas nos pertenecen).

de una entidad cuya moneda funcional (la del territorio en la cual opera) es la de una economía hiperinflacionaria.

Precisamente para determinar cuándo una economía se encuentra en dicha situación, la norma internacional de contabilidad 29 (NIC 29) fija en su tercer párrafo una serie de requisitos que habilitan el encuadre en cuestión. Así, de acuerdo a su texto:

> …El estado de hiperinflación viene indicado por las características del entorno económico del país, entre las cuales se incluyen, de forma no exhaustiva, las siguientes: a) la población en general prefiere conservar su riqueza en forma de activos no monetarios, o bien en una moneda extranjera relativamente estable. Las cantidades de moneda local obtenidas son invertidas inmediatamente para mantener la capacidad adquisitiva de la misma; b) la población en general no toma en consideración las cantidades monetarias en términos de moneda local, sino que las ve en términos de otra moneda extranjera relativamente estable. Los precios pueden establecerse en esta otra moneda; c) las ventas y compras a crédito tienen lugar a precios que compensan la pérdida de poder adquisitivo esperada durante el aplazamiento, incluso cuando el periodo es corto; d) las tasas de interés, salarios y precios se ligan a la evolución de un índice de precios; y e) la tasa acumulada de inflación en tres años se aproxima o sobrepasa el 100%.

Este modo de determinar si la economía es hiperinflacionaria cuenta con correlato local. Así, la Resolución Técnica N° 17 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (F.A.C.P.C.E.) sostiene, en su punto 3.1, lo siguiente:

> …Un contexto de inflación que amerita ajustar los estados contables para que los mismos queden expresados en moneda de poder adquisitivo de la fecha a la cual corresponden, viene indicado por las características del entorno económico del país, entre las cuales se evaluarán, entre otras, las siguientes: a) la tasa acumulada de inflación en tres años, considerando el índice de precios internos al por mayor, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, alcanza o sobrepasa el 100%; b) corrección generalizada de los precios y/o de los salarios; c) los fondos en moneda argentina se invierten inmediatamente para mantener su poder adquisitivo; d) la brecha existente entre la tasa de interés por las colocaciones realizadas en moneda argentina y en una moneda extranjera, es muy relevante; y e) la población en general prefiere mantener su riqueza en activos no monetarios o en una moneda extranjera relativamente estable. La expresión de los estados contables en moneda homogénea cumple la exigencia legal de confeccionarlos en moneda constante.

Esta metodología contable no solamente se muestra uniforme en las reglamentaciones nacional e internacional, sino que también encuentra correlato normativo.

Así, la Ley N° 27.430 (Ley de Reforma Tributaria) en sus arts. 37 y 64 sustituyó tanto el anteúltimo párrafo del art. 58 como el art. 94 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, a fin

de habilitar el ajuste por inflación cuando se verifica un porcentaje de variación del índice de precios, acumulado en los treinta y seis meses anteriores al cierre del ejercicio que se liquida, superior al ciento por ciento.

Correlativamente, La Comisión Nacional de Valores (C.N.V.) ha establecido, a través de las Resoluciones Generales Nros. 562/09 y 576/10, la aplicación de la Resolución Técnica Nº 26 y sus modificatorias de la F.A.C.P.C.E. que adopta, para ciertas entidades incluidas en el régimen de oferta pública de la Ley Nº 17.811, ya sea por su capital o por sus obligaciones negociables, o que hayan solicitado autorización para estar incluidas en el citado régimen, las N.I.I.F.

Posteriormente, la C.N.V. ha emitido la Resolución General 777/2018 mediante la cual establece que las sociedades emisoras deberán aplicar el método de reexpresión de estados financieros en moneda homogénea, conforme lo establecido por la mencionada NIC 29, siendo su aplicación obligatoria para aquellos estados financieros anuales, por períodos intermedios o especiales, que cierren a partir del 31 de diciembre de 2018.

Luego, la existencia de un estado hiperinflacionario cuando se acumula más de un 100% de inflación en un período de 36 meses; es un dato con reconocimiento normativo en nuestro derecho; máxime cuando la Ley N° 27.468 modificó el artículo 10° de la Ley N° 23.928, estableciendo que la derogación de todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios, no comprende a los estados financieros, respecto de los cuales continuará siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 62 *in fine* de la Ley General de Sociedades N° 19.550.

Así las cosas, realizando los cálculos matemáticos pertinentes, habiendo llegado la inflación nacional, en el año 2016 al 40,9%, al 24,8% en 2017 y al 16% a junio de 2018, la inflación acumulada al 30 de junio de ese año (es decir, en 30 meses) alcanzó el 103,97%.

Para peor, este cuadro no es una simple coyuntura del año 2018, sino que indefectiblemente también será predicable hasta diciembre de 2026.

En este orden de ideas, debe recordarse que de acuerdo al I.P.C. que elabora el INDEC, las inflaciones minoristas entre los años 2018 y 2023 fueron, respectivamente, del 47,6%, 53,8%, 36,1%, 50,9%, 94,8% y 211,4%.

Ahora, echando mano a uno de los últimos informes de Relevamiento de Expectativas del Mercado (julio de 2025) que publica el B.C.R.A., diciembre de 2025 cerraría con un 27,3% de inflación (a julio de 2025 el IPC informa un acumulado del 17,3%) y a su turno en los años 2026 a 2027 se alcanzarían, respectivamente, un 16,5% y 10,1%.

Ergo, a diciembre de 2026 la inflación acumulada ultrapasaría holgadamente el límite del 100%.

Si nos hemos detenido en estos cálculos numéricos es para mostrar cómo es que la imposición de una tasa pasiva, en un contexto altamente inflacionario, con esperas que, tal como se vio, llegan a la década; se convierte en su subterfugio para convertir en una acreencia en punto menos que una limosna. Y una privación tan grande del capital adeudado, es injustificable en los términos del art. 17 de la Constitución Nacional.

En definitiva, podemos afirmar que el sistema impuesto por la Ley Nº 2425-F jamás debió haber sido dictado, porque ni los requisitos vertebradores del derecho de emergencia, ni la manda Constitucional del art. 76, fueron satisfechos.

Sin embargo, no es correcto detenernos en este nivel de examen; puesto que esta verificación, verdaderamente, muy poco importa. Vale tener presente esta pieza del anecdotario político-jurídico:

> …en la víspera del 2 de diciembre de 1851, varios ciudadanos y funcionarios franceses, animados de gran preocupación, visitaron a un anciano jurista [Vallette], miembro de la Cámara de Representantes de la IIa República y profesor de la Facultad de Derecho de París; y le dijeron que había que hacer algo, que había que actuar de inmediato porque el presidente Luis Napoleón iba a dar, de un momento a otro, en pocas horas, el golpe de Estado. El jurista, que estaba durmiendo en ese momento, los escuchó atentamente sentado en la cama y, en seguida, les respondió con tono solemne: "No importa, el acto es nulo de pleno derecho y todo eso será ilegal, no hay ningún peligro", y siguió durmiendo[261]

Por ende, dado que el pasado nunca culmina de convertirse en historia[262], la simple comprobación de la inconstitucionalidad del texto legal citado (máxime cuando ya vimos cómo es que se llegó a su sanción) debiera palidecer ante el duro dato del pertinaz capricho en querer prorrogarlo y aplicarlo. Nuestra condición de operadores jurídicos, de artífices y colaboradores en la realización concreta de la justicia; nos impone continuar con la indagatoria.

Salvo, claro está, que se desestime esta advertencia de José Manuel ESTRADA:

---

[261] Ver VANOSSI, Jorge Reinaldo "¿Hacia dónde va el Poder?" en IDEM, *Teoría Constitucional*, 3ª edición, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2013, T. I, pág. 470.

[262] Esto se señala desde TUCÍDIDES hasta TOYNBEE. *"Tal vez la falta del elemento mítico en la narración de estos hechos restará encanto a mi obra ante un auditorio, pero si cuantos quieren tener un conocimiento exacto de los hechos del pasado y de los que en el futuro serán iguales o semejantes, de acuerdo con las leyes de la naturaleza humana, si éstos la consideran útil, será suficiente"*. TUCÍDIDES *Guerra del Peloponeso*, trad. de Juan José Torres Esbarranch, Barcelona, RBA Coleccionables, 1983, I 22, 4, ó T. I, págs. 58/59. "La guerra de 1914 me sorprendió mientras comentaba Tucídides a los estudiantes de Balliol, inscritos en la facultad de *Literae Humaniores*, y luego, de repente, mi intelecto se iluminó. La experiencia que ahora estábamos haciendo en nuestro mundo, ahora ya había sido vivida por Tucídides en el suyo. Y ahora podía releer a mi autor con una nueva percepción, descubriendo en sus palabras y detrás de sus frases significados y sentimientos a los que me había mantenido insensible hasta que yo, a mi vez, fui golpeado por una crisis histórica similar al que le inspiró su trabajo. Tucídides, esto me parecía claro ahora, ya se había encontrado en este terreno antes. Él y su generación nos habían precedido a mí y a mi generación en esa fase de la experiencia histórica que, respectivamente, uno tras otro, habíamos alcanzado: en verdad, su presente había sido mi futuro. Pero esto hizo que la notación cronológica que registraba mi mundo como "moderno" y el de Tucídides como "antiguo" sea absurda. Independientemente de lo que pueda decir la cronología, mi mundo y el mundo de Tucídides ahora demostraron ser filosóficamente contemporáneos" *("La guerra del 1914 mi sorprese mentre commentavo Tucidide agli studenti del Balliol, iscritti alla facoltà di* Literae Humaniores, *e allora, improvisamente, il mio intelletto fu illuminato. L´esperienzia che stavamo ora facendo nel nostro mondo, ora già stata fatta da Tucidide nel suo. Ed ecco che ora io potevo rileggere il mio autore con una nuova percezione, scoprendo nelle sue parole e dietro le sue frasi significati e sentimenti cui ero rimasto insensibile fino a che anch´io, a mia volta, oro stato investito da una crisi storica analoga a quella che a lui aveva inspirato il suo lavoro. Tucidide, ciò mi appariva chiaro ora, si era già trovato prima su questo terreno. Egli e la sua generazione avevavo preceduto me e la generazione mia en quella fase dell´esperienza storica cui rispettivamente, gli uni dopo gli altri, eravamo giunti: in verità il suo presente era stato il mio futuro. Ma ciò rendeva assurda la notazione cronologica che registrava il mio mondo come "moderno" e quello di Tucidide come "antico". Qualunque cosa la cronologia potesse dire, il mio mondo e il mondo di Ticudide dimostravano ora di essere filosoficamente contemporanei"*). TOYNBEE, Arnold J. *Civilità al Paragone*, trad. de Giuseppe Paganelli y Amina Pandolfi, Milano, Tascabili Bompiani, 1983, págs. 11/12

> La imaginación construye con los conceptos de fenómenos físicos y morales entidades ficticias que reemplazan en el espíritu a las nociones inmediatas sobre las cuales operan las facultades discursivas; y embebida la mente en contemplaciones engañosas, procede de ilusión en ilusión, hasta dar en la quimera. Así, la ciencia se torna fantástica; y las fantasías políticas son pecados que no purgan los teorizadores, sino los pueblos[263].

**1.g Y las acreencias de un grupo muy específico, con agravio del art. 16 C.N.**

En un artículo publicado en el año 2003, Jorge Reinaldo VANOSSI se preguntaba

> ¿Quiénes "subsidian" a quiénes? ¿Unos pocos reciben lo suyo y la inmensa mayoría de los damnificados no percibe nada o casi nada? Las crisis deben ser soportadas por todos, equitativamente: hay un principio de solidaridad social, que integra el entramado de ese complejo tejido, a tenor del cual no puede tolerarse el eventual enriquecimiento sin causa de una minoría, en patético contraste con la pauperización generalizada de los demás[264]

Pues bien, el caso que ahora analizamos se presenta como el simétrico opuesto a tal cuadro. Ante una crisis económica, el Poder Ejecutivo remite un proyecto –convertido en Ley por la Cámara de Diputados- en el que la totalidad del peso de esa emergencia económica la pague un específico sector de sus acreedores, conformado por los trabajadores del Poder Judicial y Tribunal de Cuentas que iniciaron reclamos salariales con motivo del dictado de la Resolución N° 858/91.

De momento hagamos abstracción de la inexistencia de un cuadro de crisis económica en el año 2015; hagamos abstracción que, para 2018, la Provincia mostraba un abultado superávit operativo[265]; hagamos abstracción de que la Cámara de Diputados estaba perfectamente anoticiada de la existencia –e ilegitimidad- de la Resolución N° 858/91, desde el año 1992; hagamos abstracción de que, desde finales de 2010, la Fiscalía de Estado de la

[263] ESTRADA, José Manuel "La Política Liberal bajo la Tiranía de Rosas" en IDEM *Obras Completas de José Manuel Estrada*, Buenos Aires, Librería del Colegio, 1897, T IV, pág. 44
[264] VANOSSI, Jorge Reinaldo "El Mar no Perdona" en LL, 2003-C-950.
[265] CANTAMUTTO, Francisco -coordinador- *Impactos de un Programa Económico de Ajuste. La Deuda en las Finanzas Públicas y los Hogares del Chaco*, Resistencia, Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, 2020, pág. 26. Disponible en http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/deuda-chaco-2020.pdf

Provincia se encontraba anoticiada del rechazo del Recurso de Queja que interpusiera contra la segunda sentencia "Müller"…

Hagamos abstracción, finalmente, de la Constitución de la Provincia y su art. 76.

¿En base a qué parámetro o criterio el peso de esta inexistente crisis económica lo tienen que afrontar únicamente algunos trabajadores judiciales y del Tribunal de Cuentas?.

Hagamos abstracción del art. 16 de la Constitución Nacional, pero tengamos muy presente la totalidad de la doctrina filosófico-política que teoriza sobre la categoría del "enemigo", y podremos tener una respuesta.

**2.- Inconstitucionalidad de los Decretos reglamentarios**

Ya hemos visto cómo los Decretos Nº 2092/16 y 1290/18, pese a manifestar su carácter de reglamentarios de la Ley Nº 2425-F, en realidad han sido punto menos que una *reformatio in peius* de lo allí normado.

Ahora, y sin perjuicio de que las conclusiones arribadas en los apartados anteriores podrían hacer creer, en una primera aproximación, ocioso este examen (puesto que es impredicable la juridicidad de un decreto reglamentario, cuando la Ley a que accede es inconstitucional); entendemos que la pertinencia del análisis estriba en mostrar que, aunque ya no se crea, estos reglamentos han incrementado el grado de inconstitucionalidad del sistema instaurado por el Hemiciclo Chaqueño en diciembre de 2015.

**2.a ¿Reglamentación o legislación?**

Dado que el examen que nos proponemos realizar, preliminarmente es necesario despejar los límites hasta los que es posible extender las fronteras de una reglamentación válida.

En este orden de ideas, un Decreto reglamentario, o reglamento de ejecución, por definición tiene jerarquía inferior a las Leyes[266]. Ello se debe a que su función se limita a la de completar y precisar los contenidos de la Ley formal a la que accede, para de esa manera permitir su mejor aplicación. Es éste, precisamente, el contenido que la Corte le dio a estos reglamentos, hace 93 años, en el precedente "Delfino[267]", cuando afirmó que *"...el poder de reglamentación… designa una determinada facultad específica comprensiva de todas aquellas modalidades de interés secundario o de detalle indispensable para la mejor ejecución de la voluntad legislativa…sin más limitación que la de no alterar el contenido de la sanción legislativa con excepciones reglamentarias, pues, como es obvio, el Poder Ejecutivo no podría ir más allá de donde llega la intención de aquella, ni crear la ley, ni modificarla[268]"*

Por su parte, en "Mouviel[269]" señaló que "*En el sistema representativo republicano de gobierno adoptado por la Constitución (art. 1°) y que se apoya fundamentalmente en el principio de de la división de los poderes, el legislador no puede simplemente delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas la total configuración de los delitos ni la libre elección de las penas, pues ello importaría la delegación de facultades que son por esencia indelegables. Tampoco al Poder Ejecutivo le es lícito, so pretexto de las facultades reglamentarias que le concede el art. 86 inc. 2° de la Constitución, sustituirse al legislador y*

[266] GARGARELLA, Roberto; GUIDI, Sebastián -Directores- *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2019, T. II, pág. 689. *"Las instrucciones y reglamentos que debe dictar el presidente de la Nación tienen como finalidad la aplicación de las leyes que lo requieran y, en principio, dependen de que esas normas estén relacionadas con la administración y la atribución ejecutivas. En este sentido, existe una diferencia sustancial entre la reglamentación de derechos que dispone el Poder Legislativo, sancionando leyes –mediante las que elige distintas opciones posibles- y la reglamentación ejecutiva que completa los pormenores de las leyes para ponerlas en ejecución"*. GElli, *op.* Cit, T II, pág. 363.
[267] "A.M Delfino y Cía. s/ apelando de una multa interpuesta por la Prefectura Marítima, por infracción al art. 117 del reglamento del Puerto de la Capital", en *Fallos* 148:430 (20 de junio de 1.927).
[268] Págs. 436/437 del volumen
[269] "Raúl Oscar Mouviel y Otros", en *Fallos* 237:636 (17 de mayo de 1.957).

*por supuesta vía reglamentaria dictar, en rigor, la ley previa que requiere la garantía constitucional del art. 18*[270]*"*

Pese a tan auspicioso inicio, nuestra Corte, honrando su tan sinuosa cuan inveterada costumbre de ejercitar heurísticas extraordinariamente ingeniosas, virtualmente ha confundido los alcances de estos reglamentos, con los que son dictados en virtud de delegaciones legislativas. Esto comenzó a insinuarse en el precedente "Acosta[271]", oportunidad en la que sostuvo que *"Al agregar una distinción no formulada en la ley pero que razonablemente procura evitar conflictos de personería, la potestad reglamentaria ha conciliado el ejercicio de las facultades derivadas de la ley, sin desbordar los límites…*[272]*"*

Desde este tímido inicio se ha llegado a la actual doctrina del Alto Cuerpo, para la cual las facultades reglamentarias que tanto el anterior art. 86 inc. 2° como el actual art. 99 inc. 2°, confieren al Poder Ejecutivo "…*lo habilitan para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de manera expresa, se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven razonablemente la finalidad esencial que ella persigue"*. Así lo sostiene en "Ocampo[273]", "Uniroyal[274]", "Krill[275]", y "Trenes de Buenos Aires[276]".

A la luz de estos precedentes, y teniendo en cuenta que el Tribunal ha equiparado el rigor con que debe efectuarse el control del exceso reglamentario, con el que debe hacerse a

[270] Pág. 657 del volumen.
[271] C.S.J.N. "Héctor Acosta v. S.A. Crysf, C.I. y F." en *Fallos* 2.98:147 (del 21 de junio de 1.977).
[272] Considerando 4) del pronunciamiento, pág. 149 del volumen.
[273] C.S.J.N. "Francisco Manuel Ocampo" en *Fallos* 301:214.
[274] C.S.J.N. "Uniroyal Química S.A.C.I. v. Nación Argentina" en *Fallos* 304:1.797 (del 7 de diciembre de 1.982), pág. 1.799 del volumen.
[275] C.S.J.N. "Krill Producciones Gráficas S.R.L." en *Fallos* 316:1.239 (del 8 de junio de 1.993), pág. 1.243 del volumen.
[276] C.S.J.N. "Trenes de Buenos Aires S.A. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos - D.G.I. s/ impugnación de deuda" (del 17 de octubre de 2.018) en *Fallos* 341:1.390; tercer párrafo del considerando 7), pág. 1.395 del volumen.

la hora de sostener la constitucionalidad[277]; se advierte lo árida que se ha tornado –siempre a la luz de estos desarrollos pretorianos- la configuración del exceso reglamentario en el orden nacional.

Ahora bien ¿estos lineamientos doctrinarios son trasladables a la Provincia del Chaco? La respuesta negativa se impone.

En este sentido, debemos recordar que la Constitución de la Provincia del Chaco (también reformada en 1994) no solamente carece de un dispositivo como el contenido en el art. 76 de la Constitución Nacional, sino que prohíbe terminantemente cualquier práctica de esa especie, como lo hemos visto en el Capítulo I.

Es por ello que, ante la meridiana claridad del art. 5 de la Constitución chaqueña; no se puede echar mano a la existencia de delegación legislativa (ni ninguna otra, la verdad sea dicha). Y por ello, dar cabida en nuestro ámbito a las habilitaciones que sí hizo el Cimero Federal, equivale tanto como a poner un fallo de la Corte por encima de la Constitución de la Provincia.

Luego, debiera ser un dato incontrovertible la imposibilidad de que un decreto reglamentario pueda modificar el texto de la norma que reglamenta.

Sin embargo, dado que la praxis no se compadece con elíseos campos de la teoría, lo real y cierto es que estos Decretos sí empeora la inconstitucionalidad de la Ley Nº 2425-F, en el único punto por el cual la Ley fue efectivamente dictada: la voluntad de convertir en nada las acreencias atrapadas.

**2.b La sumatoria de esperas y quitas**

En cuanto al tamaño de la quita y espera, coincidimos con DASSO (y recuérdese que él habla desde el derecho concursal) respecto que aún en acuerdos de estricto contenido patrimonial, el análisis de posibles avasallamientos o violaciones a garantías y derechos no

[277] C.S.J.N. "Club Ferrocarril Oeste Asociación Civil c/ s/ Quiebra s/ Incidente de Apelación (Designación de Integrantes de Órgano Fiduciario)" en *Fallos* 337:149 (del 6 de marzo de 2.014), considerando 8) del voto mayoritario, pág. 153 del volumen. La disidencia de Fayt se basó en el art. 286 del C.P.C.

solamente competen al juez de la causa *"...sino* [a] *la comunidad toda porque protegen al organismo social*[278]*"*.

Dentro de ese orden de ideas, y como didácticamente lo ha explicado AZIZE (otro concursalista)

> Sería innecesario poner de relieve la diferencia que existe entre tener $100 hoy y tener un crédito de $100 con vencimiento dentro de un año. Aún bajo la hipótesis de inflación cero durante todo el plazo, el crédito a futuro vale menos, en primer lugar por estar indisponible para su uso actual, y además por estar sometido a riesgos de incobrabilidad o gravamen…La espera simple, esto es, sin intereses, equivale a una quita… Puede por tanto afirmarse que el agregado de una espera a un crédito actualmente exigible le quita valor, literalmente lo devalúa, salvo que se incluyan intereses compensatorios. Por cierto que en épocas de inflación, este factor se suma, haciendo más intensa o rápida la pérdida de valor… Ofrecer pagar $100 dentro de doce años, sin ningún interés, equivale a pagar hoy sólo $13,72[279], si el tipo de interés corriente fuera del 18% anual… Decimos que *equivale* porque si tengo *ahora* $13,72 puedo conservarlos o bien prestarlos por 12 años a ese interés con capitalización anual y así tener $100 *al cabo de ese término*; evidentemente *hoy* no soy más rico porque haya elegido la segunda alternativa…En otras palabras, si los $100 se deben hoy, esa oferta a 12 años implica una quita del 86,28%[280]

Luego, si la espera es en sí misma una quita (sobre todo en contextos de alga inflación), se advierte que el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco ofrece dos opciones igualmente nefastas. Una draconiana quita del 50% del capital adeudado (si se acepta el cobro en un solo pago), o una quita que hasta puede ser todavía mayor, si se espera una década entera para percibir las cuotas plurianuales, a tasa pasiva frente a un contexto de alta inflación.

Si Enrique IV conociera de este episodio, seguramente no se quejaría del minúsculo incordio que pasó frente al castillo de Canossa.

Acudiendo nuevamente al citado trabajo de Azize, *"Si continúa la tendencia actual, pronto será más breve usucapir un inmueble sin justo título que cobrar en un acuerdo*

---

[278] DASSO, Ariel A. "El Límite Mínimo en la Propuesta de Quita y Espera" en LL, 2002-A-394. Recuérdese que en ese trabajo, el autor no se muestra muy de acuerdo con el fallo *Línea Vanguard*, que comenta.
[279] Recuérdese, VA = VN/(1+I/100) n.
[280] AZIZE, Carlos Alberto "La Espera como Quita en el Concurso Preventivo" en LL, 2000-D-1269. Que los administrativistas o constitucionalistas mayormente no nos hayamos detenido a analizar las reales implicancias de los sistemas de pago que establecen los regímenes emergenciales; debiera ser un poderoso llamado de atención.

*preventivo"*. Traduciendo estas palabras a nuestro caso de estudio, *prácticamente será más sencillo usucapir y por dos veces! un inmueble, antes que percibir las acreencias salariales que se originaron en 1991.*

Recapitulando, GARRIDO FALLA[281] enseña que el establecimiento de la causa final como elemento esencial de la totalidad de la actuación administrativa, no persigue otra cosa más que su encauzamiento dentro de los límites de la legalidad. Y si bien consideramos que tales palabras son válidas en cuanto *desiderátum*, persistir en ello cuando vemos que nunca ha importado ni siquiera respetar la Constitución Provincial, nos colocaría en una situación digna del equívoco de Soriano:

> Soriano comprendía sólo parte de la conversación. Le pareció que, de pronto, Marlowe estaba a punto de perder a su cliente. Pensó en los mil dólares y sintió un cosquilleo en la garganta. Intervino. Su inglés era de lata.
> -No se preocupe, Judith está en buenas manos. En dos días se la devolveré sin un rasguño.
> Marlowe se puso tenso. Su garganta se inflamó como si tragara un pan entero. El color de su cara cambió dos veces antes de quedar blanco como un papel. Clavó los ojos en el argentino, ensayó una sonrisa y luego empezó a hablar en voz baja. Su castellano era perfecto.
> -¡Por Dios, Soriano! Judith es una muñeca inflable. Usted es el imbécil más perfecto que conocí en mi vida[282]

### 3. La Inconstitucionalidad de este sistema emergencial, en la jurisprudencia local

En el ámbito provincial, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia (integrado por conjueces) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de este régimen, mediante Sentencia N° 397, del 22 de diciembre de 2017, dictada en los autos "Sosa de Michlig, Ligia Amelia s/ Acción de Inconstitucionalidad[283]" Expte. Nº 16/16.

---

[281] GARRIDO FALLA, Fernando *Tratado de Derecho Administrativo*, 13ª edición, Madrid, Tecnos, 2002, Vol. I, págs. 607 y sig. Por su parte, Sainz Moreno entiende que la desviación de poder es la concretización, en sentido negativo, del concepto de interés público. SAINZ MORENO, Fernando "Sobre el Interés Público y la Legalidad Administrativa" en *Revista de Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Núm 82, enero-abril de 1977, págs. 439/451.

[282] SORIANO, Osvaldo *Triste, Solitario y Final*, Buenos Aires, Seix Barral, 2014, pág. 89

[283] Es preciso destacar que, en virtud de lo dispuesto por el segundo párrafo del art. 9 de la Constitución Provincial, si en el marco de una acción de inconstitucionalidad el S.T.J. se pronuncia por la repugnancia de la Ley respecto del Texto Fundamental, se produce la caducidad de la parte impugnada del texto.

En dicho pronunciamiento, el voto de la Dra. Grillo principia señalando que la Ley vulnera la igualdad de los acreedores del Estado:

> …la legislación coloca sólo a un grupo de acreedores, compuesto por empleados y funcionarios judiciales, en una situación desigual en relación a otras personas que también han demandado a la Provincia y han obtenido sentencia favorable, pues sólo respecto de aquéllos establece un mecanismo determinado de pago, cuyo plazo estará sujeto a la valoración del Poder Ejecutivo y a la "mejor fortuna" que puedan tener las arcas que componen el tesoro provincial (artículos 5 y 6 de la ley 2425-F)… El mismo texto normativo violenta en forma flagrante el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de la seguridad jurídica al desconocer la estabilidad de las sentencias y la inalterabilidad de la cosa juzgada, en cuanto impone a empleados y funcionarios judiciales a transitar un camino tortuoso y adicional para lograr la percepción de sus créditos, al que no están sometidos el resto de quienes han obtenido sentencias favorables contra el Estado Provincial. Esta manifiesta inequidad atenta contra el artículo 16 de la Constitución Nacional y el artículo 8 de la Constitución Provincial, ya que únicamente a los comprendidos en esta ley se les ha impuesto la obligación de someterse a los plazos y procedimientos de la ley 2425-F y su decreto reglamentario, en tanto lo establecido en ellos se erige como única vía para el pleno cumplimiento de las obligaciones emergentes de las sentencias firmes referidas

A igual resultado impugnatorio arriba al momento de analizar la vulneración a la garantía de plazo razonable:

> la emergencia económica, en el caso dada por la escasez de recursos estatales o su utilización según discrecionalidad del Poder Ejecutivo o del legislador, consiste en la situación fáctica que habilita al Estado a diferir el cumplimiento de sus obligaciones. Así, el término "emergencia" apunta a un imprevisto, a una circunstancia excepcional que requiere una atención especial y una rápida resolución; es decir, es una situación excepcional, una urgencia, íntimamente relacionada con la idea de lo transitorio, momentáneo, breve, debido a que estos hechos de excepción conllevan a a tomar medidas del mismo carácter con el fin de sanear rápidamente la situación y volver a la normalidad. De este modo, las denominadas leyes de emergencia para ser consideradas tales deben caracterizarse por su transitoriedad, ya que de un "permanente" estado de emergencia desvirtuaría los fundamentos en que se apoya la medida. Lo contrario equivale a convertir la excepción en regla a la vez que en una realidad cotidiana, lo cual deja de ser razonable y prudente; cuestión que se agrava cuando se pretende privar al Poder Judicial del ejercicio de funciones propias, tales como la facultad de coaccionar a quien no cumple con lo dispuesto en sus sentencias, todo ello en resguardo de la propia seguridad jurídica… De lo expuesto, podemos observar entonces que los accionantes -luego de un prolongado juicio y varios años de trámites (dieciséis desde la promoción de la demanda)- deben optar por esperar diez años más para la efectivización de sus créditos, o bien someterse a quitas de hasta el 50% de los mismos. En consecuencia, lo relatado precedentemente, en términos de razonabilidad del plazo, sin duda implica una afectación a la propiedad de la actora, quien tiene consagrado su derecho por sentencia firme. Avalar tal situación, de particular anomalía, implica desconocer elementales derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, lo cual además vulnera la división de poderes, imponiéndose con posterioridad la voluntad del legislador y del Poder Ejecutivo sobre lo ya decidido por el Poder Judicial. No debe perderse de vista en este punto que el Estado es quien primero debe someterse al orden jurídico y no al revés. El Estado está sometido a la Constitución, no fuera de ella y menos aún por encima de la misma.

Otro tanto sostiene respecto de la inembargabilidad (con consecuentes levantamientos de embargos) y suspensión de ejecuciones de sentencia, dispuesta por el régimen en trato:

> Todo ello conforma una clara violación del debido proceso, del derecho de propiedad y lo que es más grave, denegación de la tutela judicial efectiva, ya que se cercena toda posibilidad de utilizar las herramientas procesales creadas con la finalidad de efectivizar el contenido de las sentencias. No se debe perder de vista que el acceso a la tutela judicial efectiva no se limita a la mera posibilidad de acceder a un proceso judicial, es decir, de reclamar directamente ante el juez la defensa de aquellos derechos que se consideran afectados, sino que va mucho más allá. Su contenido es más amplio, ya que comprende, además la posibilidad cierta de un debido proceso, el aseguramiento de la defensa en juicio, una sentencia fundada, etc.; y se extiende también fuera del proceso principal, a través de la protección cautelar y la posibilidad de hacer ciertos los derechos reconocidos en la sentencia, mediante su ejecución si ello fuera necesario. En este orden de ideas la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha doctrinado que "...el derecho adquirido a obtener mediante la ejecución de una sentencia firme lo que ésta determina no puede ser substancialmente alterado por una ley posterior, pues para que el acto judicial de la sentencia firme, es decir de aquella respecto a la cual están agotados los recursos que el régimen procesal establezca, consume su misión propia que es afianzar la justicia discerniendo de modo concreto y particularizado lo propio de cada uno, tiene que ser, en lo esencial de él, intangible. Y como sin ese afianzamiento no hay orden público, la alteración de los derechos adquiridos que las leyes puedan llegar a disponer circunstancialmente para asegurar el bien común comprometido en la emergencia por desequilibrios económicos o sociales u otros motivos de análogo carácter extraordinario (Fallos: 204:195) no puede alcanzar a la inmutabilidad de la cosa juzgada, porque no hay bienestar general posible fuera del orden" (Fallos: 209:405).

A su turno las Dras. Anadón Ibarra de Lago y Alonso de Martina, luego de adherir al voto de la Dra. Grillo, remarcaron la completa falta de voluntad de pago del Estado Provincial:

> En el caso de autos se encuentra verificado el incumplimiento de la demandada tal como se desprende de los antecedentes allegados, quien no obstante la intimación cursada en los términos de la ley 4474 [actual Ley Nº 945-C] no informó fecha de pago, como tampoco si existía previsión para atender la erogación, o en su caso si había efectuado la aludida previsión presupuestaria a los fines de afrontar el reclamo de los actores, incumpliendo no sólo con lo dispuesto por la ley invocada, lo que obedece a la propia conducta discrecional de la demandada y no a la de la actora que cumplió con los pasos previstos por la mencionada ley.

El Dr. Geijo, luego de adherir al voto de las magistradas preopinantes, insistió sobre la vulneración a la garantía del plazo razonable:

> Obsérvese el diferimiento en el tiempo (hasta 10 años) del pago de la acreencia por parte de la Administración Pública, cabe destacar que el Estado Provincial posee un régimen especial en lo relativo al cumplimiento de las sentencias que lo condenan a pagar sumas de dinero (ley 945.C) y que consagran una flexibilización en orden a la modalidad de ejecución de las mismas, régimen al

> cual los actores se sometieron y la cual la propia demandada optó por incumplir, sancionando a cambio los instrumentos referidos en esta sentencia, los que imponen una flexibilización forzosa y por demás excesiva en el tiempo y en las condiciones, lo que vicia aún más la validez de los mismos. Todo esto indudablemente afecta y menoscaba la efectividad del derecho crediticio obtenido por la actora, el que además posee la particularidad de ser un crédito de carácter alimentario por tratarse de remuneraciones pertenecientes a agentes del Poder Judicial.

Finalmente, la Dra. Riera se limitó a adherir al voto de los magistrados preopinantes.

En definitiva, el Superior Tribunal de la Provincia del Chaco se pronunció tanto por la Inconstitucionalidad de la Ley Nº 2425-F, como de su Decreto Reglamentario Nº 2092/16.

A la fecha, ni siquiera la Corte Suprema ha acogido los planteos enderezados a sostener la constitucionalidad de este régimen (en los años 2022[284] y 2024[285] declaró inadmisibles los Recursos de Fiscalía de Estado); pero el régimen continúa siendo prorrogado una y otra y otra vez.

[284] CSJ 001516/2020/RH001 ALONSO DE MARTINA, MARTA INES Y OTROS s/accion de amparo y todos sus expedientes acumulados; resolución del 15 de noviembre de 2022
[285] CSJ 001516/2020/RH001 ALONSO DE MARTINA, MARTA INES Y OTROS s/accion de amparo y todos sus expedientes acumulados; resolución del 24 de septiembre de 2024

## CAPÍTULO VII: PREGUNTA QUE LLEVA A LA CONCLUSIÓN: SI ESTAMOS EN UN ESTADO DE DERECHO[286] ¿POR QUÉ SUBSISTE ESTE RÉGIMEN EMERGENCIAL?

Hagamos un breve recorrido del mito al logos.

En su tragedia *Prometeo encadenado,* Esquilo interpreta el mito para explicar la forma en que el hombre alcanza la madurez necesaria para hacerse con el arte y el pensamiento. En otras palabras, el mito explica cómo se llegó a adquirir la capacidad de teorizar; el fuego de la razón, el despertar de la conciencia. Pensar, como se ha dicho con todo acierto, no significa solamente ser afectado por una cosa o por uno u otro estímulo; significa, al mismo tiempo, ser afectado por la experiencia de la pura potencia de pensar que se produce con cada pensamiento[287]. Los hombres vivían sin reflexionar, sin pensar, hasta que Prometeo les brinda los signos, y los puntos de referencia estables, que son los que hacen posibles la aprehensión y la medida del tiempo:

---

[286] De acuerdo con López Ríos, el concepto *Estado de derecho* se remonta al teórico alemán Robert von Mohl, quien la utiliza por primera vez en 1830 como título de su obra *Das rechtstaat* –recht: derecho; staat: estado-. Ver LÓPEZ RÍOS, Jorge *El derecho contencioso administrativo*, México, Universidad de Guanajuato, 2014. Cassagne apunta el mismo origen al concepto, pero sitúa la fecha de publicación de la obra en 1832 [CASSAGNE, Juan Carlos *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, T. I., pág. 111]; fecha que es compartida por Portales Yefi [PORTALES YEFI Jaime Andrés "Relación de la fuerza pública con la justicia" en *Revista chilena de derecho* (Santiago, Universidad Católica de Chile) Vol. 20 -1995-, pág. 619]. Por su parte, Martín Laclau, luego de demostrar que la noción puede ya rastrearse en Platón y Sócrates; muestra cómo el concepto en sí ya germina en los trabajos de Cicerón *De Re Pública* y *Pro Cluentio*. A pesar de todo, sigue siendo Alemania la cuna del concepto *estado de derecho*, mas no en mano de von Mohl en la década del ´30 del siglo XIX, sino en la del ´90 del XVIII de la mano de Johann Wilhelm Placidus, bibliotecario de la Corte y profesor de diplomática y heráldica en Stuttgart. Este autor fue quien, en 1798, señaló la necesidad de un *"Estado de derecho"*, entendiéndose por tal *"exclusivamente fundado sobre los principios jurídicos de la libertad y de la igualdad y enteramente organizado de manera de dar a las pretensiones del derecho natural la validez más completa y la fuerza jurídica más adecuada"*. Es en este libro donde Placidus, refiriéndose a Kant y sus seguidores, nos habla de la *"escuela crítica o escuela de los teóricos del Estado de derecho"*. Para ampliar véase LACLAU, Martín "Reflexiones sobre la noción de Estado de derecho: su origen y su papel en la actual problemática jurídica" en *Anuario de filosofía jurídica y social* (Buenos Aires, Lexis Nexis) núm 24 del año 2004, págs. 9 a 35.

[287] *"El pensamiento no tiene naturaleza alguna propia aparte de la de ser en potencia… cuando el pensamiento ha devenido en acto cada uno de los inteligibles… incluso entonces sigue estando de alguna manera en potencia, y es capaz también de inteligirse a sí mismo"* AGAMBEN, Giorgio *Medios sin fin: notas sobre política* Valencia, Pre-textos, 2001 pág. 18.

> En un principio, aunque tenían visión, nada veían, y, a pesar de que oían, no oían nada, sino que, igual que fantasmas de un sueño, durante su vida dilatada, todo lo iban amasando al azar… No tenían ninguna señal para saber que era el invierno, ni de la florida primavera, ni para poner en seguro los frutos del fértil estío. Todo lo hacían sin conocimiento, hasta que yo les enseñé los ortos y ocasos de las estrellas, cosa difícil de conocer. También el número, destacada invención, descubrí para ellos, y la unión de las letras en la escritura, donde se encierra la memoria de todo, artesana que es madre de las Musas[288]

El titán proporcionó a los hombres, contra el deseo de los dioses, todos estos dones de manera audaz (el robo del fuego fue un máximo atrevimiento), y por ello es castigado cruelmente. Sin embargo, la punición no fue capaz de anular el efecto de su hazaña, que es el legado del pensamiento independiente y crítico.

Pasemos ahora al logos, donde las soluciones felices de Esquilo no siempre tienen lugar.

Cuenta Diógenes Laercio[289] que Protágoras de Abdera, en uno de sus tratados, escribió: *"De los Dioses no sabré decir si los hay ó no los hay; pues son muchas las cosas que prohíben el saberlo, ya la obscuridad del asunto, ya la brevedad de la vida del hombre".* Por sentar este principio, según el propio Diógenes, los atenienses lo acusaron de blasfemia e impiedad, lo desterraron y, aunque no lo encadenaron, comprendiendo la insuficiencia del castigo, recogieron sus libros de las manos de quienes los poseían para quemarlos en el foro. De esta manera pretendieron anular la palabra del filósofo.

Este ejemplo tiene innumerables paralelos[290] (no pocos bastante más crueles) a lo largo de toda la historia del pensamiento humano y pone de manifiesto uno de los temas recurrentes en los anales de la filosofía política. Se trata, como siempre, de las difíciles relaciones entre el poder[291] (o una determinada concepción del mismo) por una parte, y la de

---

[288] ESQUILO *Tragedias*, Madrid, Gredos, 2006, pág. 345, núm. 447 a 462.
[289] LAERCIO, Diógenes *Vidas y opiniones de filósofos ilustres*, Madrid, Alianza, 2007 pág. 265
[290] Fernando Báez nos dice que la destrucción de libros no tiene como objeto la mera desaparición física de los mismos, *"...sino con ánimo de aniquilar la memoria que encierran, es decir, el patrimonio de ideas de una cultura entera"*. BAEZ, Fernando *Nueva historia universal de la destrucción de libros*, Barcelona, Destino, 2011.
[291] Aunque la relación se establezca primordialmente con el poder *político*, la praxis de las ciencias sociales también se relacionan con lo que Ferdinand Lassalle llamaba *poderes organizados*: estructuras que no

las ciencias sociales y sus cientistas, por la otra. Zaffaroni explica esta relación del siguiente modo:

> "…los nacional-socialistas alemanes no hubiesen quemado libros; el stalinismo no habría ejercido un control intelectual sobre sus penalistas; el fiscal Vysinkij y el ministro Hans Frank no hubiesen existido; los autoritarismos no hubiesen cuidado tanto los discursos de justificación jurídica ni los sectores de poder y las agencias no jurídicas del sistema penal cuidarían un discurso que no les pertenece. Cuando André Glucksmann se pregunta por qué sucede esto y "¿Qué necesitan hoy los que suben al poder aparte de una buena ropa, aguardiente y salchichón?", responde sin meditar "Necesitan el texto"[292].

Por ello es que podemos afirmar que todos los científicos sociales, en lo que hace a este punto, son pasibles de ser localizados en tres campos bien delimitados.

De un lado, aquellos que de un modo u otro, legitiman (o contribuyen a legitimar) la praxis del poder en un momento y lugar determinado; anatematizando incluso a los que se oponen como *enemigos*[293]. Tomemos un ejemplo que nos brinda Bergalli:

---

pertenecen orgánicamente al aparato del estado pero sobre las que los gobiernos suelen apoyarse tanto para lograr legitimarse como para poder expandir su hegemonía. Para mayores datos ver LASALLE, Ferdinand 1984 *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel, 1984.

[292] ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Hacia un realismo jurídico penal marginal*, Caracas, Monte Ávila Ediciones, 1992, pág. 14.

[293] En su obra *El concepto de lo político* Schmitt trata de demostrar que, contra la opinión aceptada comúnmente, el concepto de lo político no puede definirse a partir del concepto de estado entendido como *el status político de un pueblo organizado dentro de un espacio territorial delimitado*. El estado, a diferencia de cualquier otra forma de asociación entre seres humanos, se define por su organización política. Por lo tanto, para Schmitt cualquier intento de entender lo político a partir del concepto de estado desembocaría, por consiguiente, en un círculo vicioso. De ahí la necesidad de establecer un criterio distintivo que permita reconocer la realidad política de un pueblo organizado y delimitado espacialmente. Schmitt argumenta que, si en el orden moral la distinción fundamental es la del bien y del mal, en el orden estético, la de belleza y fealdad, en el económico, la de lo rentable y lo no rentable, cabe buscar, para el orden político, una distinción de esta naturaleza que sea independiente y no se pueda deducir de las demás: *la distinción especifica de lo político, a la que pueden reducirse los actos y los móviles políticos, es la discriminación del amigo y del enemigo.* Así las cosas, la política termina por convertirse en una relación de antagonismo y determinación de la enemistad política. De este modo *"el horizonte de la guerra y la muerte, es por tanto, un elemento esencial de la definición misma de la política"* [BROWN, John "El enemigo: paradojas del liberalismo y de la soberanía en Carl Schmitt en *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* (Barcelona, Archipiélago) núm 56 -2003- pág. 61]. Desde luego, no falta quien se atreva a defender al "buen" Schmitt frente a sus malintencionados interpretadores: así, Jiménez Segado señala que *"...sucede que la visita al jurista* [hace referencia a una de las facetas en las que se desenvolvió el "viejo de Plettenberg"] *suele hacerse deprisa y corriendo, repitiendo una serie de tópicos sobre su pensamiento que se suceden de manual en manual para cumplir el trámite de la cita. Así ocurre, por ejemplo, cuando en el discurso aparece, a cuento de lo que sea, el término "enemigo", y como reflejo condicionado, el narrador agrega de inmediato la referencia al opúsculo de 1927,* El concepto de lo político, *en el que se contiene la distinción "amigo-enemigo", convertida en elemento decorativo al no hacerse la más mínima alusión a la situación de capitidiminución de Alemania tras la Primera Guerra Mundial o a la Rusia*

> …no en vano la presentación de un conjunto de factores antropológicos por cesare Lombroso (1876) como causas atávicas del comportamiento criminal… se produce en el centro del mismo espacio de tiempo en que algunos significativos hechos ponen por primera vez en crisis el modelo social y el sistema político surgidos con la revolución francesa y consolidados con el programa napoleónico. Aludo aquí a la fundación de la Allgemeine Deutsche Arbeiterverein (Unión Alemana de Trabajadores) por Ferdinand Lasalle en 1863; al nacimiento de la Asociación Internacional de Trabajadores (Londres, 1864); a la grave crisis económica de 1867 que provocó grandes movimientos huelguísticos en los años siguientes; al estallido de la Guerra franco-prusiana en 1869; a la revuelta de la Comuna de París, el 18 de marzo de 1870, que un año más tarde llevaría como tal a la constitución de su Consejo; a las innumerables circunstancias internas que favorecieron la unidad de Italia en 1871; y a la transformación en el Congreso de Erfurt de 1891 del anterior Partido Socialdemócrata de Trabajadores (1863) en Partido Socialdemócrata Alemán… En ese marco de agitada situación social y política fue sin embargo la concepción anárquica de la lucha por los derechos de los trabajadores la que actuó como un revulsivo en la confrontación. Su expresión más extrema, la violencia proletaria, se convirtió en la más fuerte agresión contra la dominación capitalista. Sus protagonistas no podían ser controlados por los medios habituales con que contaba el Estado liberal y he aquí, entonces, cómo fue que los anarquistas pasaron a convertirse en sujetos de atención –junto a los criminales natos, locos morales o criminales epilépticos- como delincuentes políticos. Por esto, corresponde aquí recordar el artículo que Lombroso escribiera junto al abogado Rodolfo Laschi bajo el título Del tipo criminales nei delinquenti politici… que constituyera el embrión del famoso volumen también escrito por ambos autores sobre el delito político (1890). Estos fueron los antecedentes para que, cuatro años más tarde, junto al mismo co-autor, Lombroso diera a luz sus teorías sobre los anarquistas (1894)"[294],

Del otro, encontraremos a los que se oponen abiertamente a dicha praxis del poder, sea que el ejercicio opositor provenga de derechas o izquierdas.

---

*comunista, realidades presentes a lo largo de todo el texto, sin cuyo entendimiento la dicotomía pasa a ser objeto de entretenimiento de salón"* [JIMÉNEZ SEGADO, Carmelo "Carl Schmitt y las ideas penales de la Escuela de Kiel" en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* (Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia/Boletín Oficial del Estado) año 2009 – núm. 1, pág. 452]. Si bien celebramos que siempre se tenga en cuenta el contexto histórico-político en el que aparecen las obras, justificar las categorías hostis –enemigo -o *fremde* -extraño- y las perversas consecuencias que el enterrador de la república de Weimar extrae de ellas, simplemente porque el chauvinismo del autor necesitaba desahogarse o porque vislumbraba un peligro para su país en los bolcheviques; es un acabado ejemplo de estupidez. Con semejante expediente todos los dictadores quedan libres de pecado ¿O acaso *Mein Kampff* no es consecuencia de un espíritu patriotero desencantado con la realidad de sus días? Por si esto fuera poco, Jiménez Segado se queja de las livianas lecturas, siendo que él mismo incurre en ellas. Retomando la categoría *fremde*, cualquiera que conozca medianamente el itinerario intelectual y biográfico del *kronjurist* del tercer reich sabrá que el espíritu reaccionario del autor estaban muy bien lubricado. Recuérdese que Schmitt aseguró, once años después de escrito *El concepto de lo político*, que prácticamente toda la distinción entre moral y derecho es un subterfugio judío para *"…minar y socavar la potencia del estado como el mejor medio para paralizar a los pueblos extraños y para emancipar al propio pueblo judío"* [SCHMITT, Carl *El leviatán en la teoría de Thomas Hobbes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 pág. 117]. Como sea, no debe olvidarse, como hace Jiménez Segado, que en 1936 Schmitt presidió y organizó en Berlín el congreso antijudío, donde hizo uso de un antisemitismo tan aberrante que hasta fue objeto de burla por los propios nazis.

[294] BERGALLI, Roberto "¿Qué se controla: individuos o el propio sistema penal?" en *Crítica Jurídica* (México, U.N.A.M.) núm 15 del año 1994, págs. 16/17.

El último sector está compuesto por aquellos intelectuales que, más allá de que sus ideas puedan tener una concepción positiva o negativa de dicha praxis; se declaran comprometido con aquélla máxima de Lessing[295]. No obstante, quiéranlo o no, **todos y cada uno** de estos discursos científicos *indefectiblemente* operarán en tanto tecnología del poder político. Esther Díaz lo explica magníficamente:

> Es evidente que concepciones teóricas como las de Platón y Aristóteles responden mejor a las expectativas de los poderes hegemónicos, pues en ellas el orden jerárquico y la necesidad lógica (impuesta obviamente por ese mismo orden) imperan sobre las diferencias, las libertades individuales y los "seres inferiores". Además, nada cambia en las estructuras profundas platónicas o aristotélicas, como nada debe cambiar -desde el deseo de las clases dominantes- en las estructuras profundas de lo social. Teorías como las de Platón, Aristóteles y, más adelante, Newton (aun sin proponérselo) sirven de fundamentación teórica para los imperialismos, los colonialismos y, en general, la manipulación de las redes de poder de tipo hegemónico. Por el contrario, concepciones teóricas como las no deterministas y microfísicas se corresponden, aunque tampoco se lo propongan conscientemente, con la validación del respeto por las diferencias y los poderes plurales, democráticos y cambiantes. Aunque no garantizan tampoco la realización de los ideales "políticamente correctos" de la modernidad. La explosión atómica de mediados del siglo XX o los misiles cayendo sobre Kosovo al finalizar ese mismo siglo dan cuenta de lo relativo de los productos de una ciencia que soñó la utopía de un mundo en el que la humanidad toda encontraría la felicidad[296].

Esto sugiere la posibilidad de entender la relación entre los doctrinarios sociales y el poder como una cuestión de grados. Tal gradación (es decir, la existencia de mayor o menor acuerdo o tensión entre los cientistas y los gobernantes en un determinado momento y sobre aspectos concretos) no opera mecánicamente al depender de múltiples variables[297], pero un análisis pormenorizado de ello, a más de ser ajeno a nuestro objeto, no agrega ni quita fuerza

---

[295] Este autor sostiene que lo que enaltece al filósofo no es la aceptación pura y simple de la verdad ofrecida por Dios, sino seguir el camino –tortuoso, difícil, hasta intransitable en ocasiones- que conduce hacia la misma: el camino de la búsqueda sin término. Ver LESSING, Gothold *Acerca de la verdad* en AA.VV. *¿Qué es ilustración?,* Madrid, Tecnos, 2002, págs. 65-66.

[296] DÍAZ, Esther "El conocimiento como tecnología de poder" en DÍAZ, Ether -Editora- *La Posciencia. El conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad,* Buenos Aires, Biblos, 2000, págs. 15/36

[297] Pensemos, por ejemplo, en la política de desarrollo de medios de producción de la Rusia soviética bajo Stalin y su relación con los ecologistas. Engels realizó una crítica radical del abuso ambiental en el siglo XIX al afirmar que el progreso no se traducía en la victoria del hombre sobre la naturaleza, pues ésta siempre tomaba venganza de sus derrotas. Es más, insistía que el hombre no podía actuar como un conquistador de la misma, dado que los humanos formaban parte de ella, lo cual llevaba a la necesidad de llegar a conocer sus leyes con el fin de manejarla sabiamente [ENGELS, Federico "El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre" en MARX, Carlos; ENGELS, Federico *Obras Escogidas,* Moscú, Progreso, 1973, T. III, págs. 66/79]. De acuerdo a dicho espíritu, durante los primeros años de la Unión Soviética la ecología tuvo un importante desarrollo. Sin embargo, con la construcción de gigantescas presas y la imposición del monocultivo, los ecologistas pasaron a ser saboteadores, representantes del imperialismo.

a la tesis que estamos defendiendo. *Toda praxis de poder precisa de sus intelectuales orgánicos*. De acuerdo a Gramsci:

> Todo grupo social, como nace en el terreno originario de una función esencial en el mundo de la producción económica, se crea al mismo tiempo y orgánicamente una o más capas de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de su propia función, no sólo en el campo económico, sino también en el social y político: el empresario capitalista crea consigo mismo el técnico industrial, el científico de la economía política, el organizador de una nueva cultura, de un nuevo derecho, etc.[298]

Así las cosas, la producción científica de las ciencias sociales será fomentada en tanto y en cuanto contribuyan al fortalecimiento de los aparatos de poder. Castro-Gómez ilustra este punto cuando nos habla del forjamiento de la modernidad:

> El nacimiento de las ciencias sociales no es un fenómeno aditivo a los marcos de organización política definidos por el Estado-nación, sino constitutivos de los mismos. Era necesario generar una plataforma de observación científica sobre el mundo social que se quería gobernar. Sin el concurso de las ciencias sociales, el Estado moderno no se hallaría en la capacidad de ejercer el control sobre la vida de las personas, definir metas colectivas a largo y a corto plazo, ni de construir y asignar a los ciudadanos una identidad cultural. No sólo la reestructuración de la economía de acuerdo a las nuevas exigencias del capitalismo internacional, sino también la redefinición de la legitimidad política, incluso la identificación del carácter y los valores

[298] GRAMSCI, Antonio *La formación de los intelectuales* en GRAMSCI, Antonio 2004 *Los intelectuales y la organización de la cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2004 págs. 9 a 11. El italiano señala agudamente el error de analizar el problema de los intelectuales sólo por lo intrínseco de sus tareas y no por el rol social que cumplían. Según Gramsci, cada grupo que se desarrolla en dirección al dominio se caracteriza por su lucha por la asimilación y la conquista ideológica de los intelectuales "tradicionales" (es decir, intelectuales preexistentes que aparecen además como representantes de una continuidad histórica no interrumpida); siendo que dicha conquista es tanto más rápida y eficaz cuanto más rápidamente elabora el grupo dado, en forma simultánea, sus propios intelectuales "orgánicos" –creados por cada clase nueva, *"especializaciones"* de aspectos parciales de la actividad primitiva del tipo social nuevo-. Nosotros damos aquí al concepto "intelectual orgánico" un alcance mayor al otorgado por su creador. Un intelectual orgánico puede no nacer con el nuevo estrato social; incluso puede haber pertenecido originariamente a un grupo político antagonista, pero se convertirá en un apologeta obtusamente infatigable del régimen en el poder, y no renegará de los líderes empoderados ni aún cuando caigan en desgracia. Esto es lo que nos dice Basualdo cuando analiza el rol de los intelectuales en la conformación del orden hegemónico que impera en nuestro país: *"Todo parece indicar que, agotada la represión e interrumpida la industrialización sustitutiva, la opción de los sectores dominantes fue avanzar en la redefinición del sistema político y de la sociedad civil mediante una estrategia negativa que continúa la tarea dictatorial, a través de otros medios … Este parece el motivo por el cual, a lo largo de las últimas décadas, son cooptados cuadros políticos, dirigentes sindicales, etc., que conservan e incluso en algunos casos fortalecen sus liderazgos debido al respaldo que encuentran en los sectores de poder. Sin embargo de allí en más, la tarea central de estos intelectuales orgánicos consiste en la desmovilización y la desestructuración de quienes supuestamente representan"* Ver BASUALDO, Eduardo *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Buenos Aires, UNQ/FLACSO/IDEP, 2001, pág. 16

peculiares de cada nación, demandaba una representación científica avalada sobre el modo que "funcionaba" la realidad social[299]

Pensemos, por ejemplo, en la Atenas de hace veintiséis siglos. Sabemos que los sofistas (entre ellos el mentado Protágoras) perdieron la batalla epistemológica con los filósofos. La pregunta, como siempre, es ¿por qué perdieron? Si se contraponen los pensamientos de ambos grupos vemos que los filósofos ofrecían un mundo verdadero, estable, universal e indestructible; mientras que los sofistas hablaban de la no existencia de la verdad a no ser como consenso, de inestabilidad, de relativismo y de cambio. Es obvio que los sofistas ni pertenecían a la clase social más elevada (a diferencia de Sócrates y Platón) pues necesitaban ganarse un salario, ni se relacionaban con los detentatarios del poder. Platón, en cambio, estaba casi siempre en las cercanías del poder y Aristóteles fue el maestro de Alejandro Magno. Es teniendo en cuenta el entorno del fundador de la academia que podemos ver cómo su doctrina desarrollaba conceptos restauradores de la unidad perdida, aristocráticos y hegemónicos. Curiosamente, todavía en la actualidad Platón es más *popular* y *exitoso* que los sofistas, el autor que nos habla de un mundo de ideas trascendentes que nadie ve, ni escucha, ni toca, ni huele, ni degusta; el filósofo que nos exige como fundamento del conocimiento un salto religioso de fe, el filósofo que no tiene una sola evidencia de la existencia de su bonito artificio ha logrado que su *idea del mundo* pase a ser *el mundo*,

[299] CASTRO-GÓMEZ, Santiago *Ciencias, sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro"* en LANDER, Edgardo 2005 –comp.- *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires CLACSO, 2005, pág. 147. Por supuesto, hay opiniones que, en su letra al menos, se muestran más tenues: *"En ocasiones, explicar un fenómenos posibilita el control de su reproducción. De aquí, para muchos, la conexión entre ciencias naturales y tecnología: en el origen de los desarrollos que llevaron a la construcción de un reactor nuclear se encuentra el modelo atómico de Bohr, por ejemplo. Correlativamente, suele verse también en este punto el potencial político de las ciencias sociales, pues una explicación efectiva de un proceso social quizá diese también la oportunidad de controlarlo: por ejemplo, la teoría monetaria articula la intervención de los bancos centrales en la economía. Pero esto plantea dilemas morales muy considerables: aun cuando las centrales nucleares estén en el centro de una controversia ética por sus usos militares, sus efectos ecológicos, etc. nadie suele calificar de ideológicamente sesgado el modelo de Bohr; no obstante, son muchos los que piensan que no existe una teoría social imparcial, carente de cargas normativas"* Ver ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Francisco; TEIRA SERRANO, David; ZAMORA BONILLA, Jesús Pedro *Filosofía de las ciencias sociales*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005, pág. 40.

mientras que el *verdadero mundo*, el sólido, concreto, obvio y perceptible a los cinco sentidos, sea sólo un simulacro.

Pero si aún así Platón está entre los filósofos griegos más *populares* y *exitosos* ¿cómo lo logró? Quizás la historia de los diversos absolutismos por los que ha transitado la humanidad algo de luz arroja.

Por eso planteamos que en nuestra modernidad, se ha mudado el Campo de Agramante por una coexistencia pacífica entre dos zonas de influencia virtualmente privativas: la acción, reservada al poder, y la contemplación fría[300] (tanto que hasta simula la muerte[301]) y distanciada[302] como territorio propio de las ciencias sociales[303]. Un pseudo

[300] En un muy interesante trabajo, Devalle analizó las relaciones entre antropología e ideología colonialista, siendo sus consideraciones aplicables al resto de las ciencias sociales. Nos señalaba el autor que la arqueología *"Se declaró evitar cuidadosamente los juicios de valor; hubo una dedicación a la descripción de los fenómenos sin intentar análisis críticos; se proclamó el esfuerzo "académico" y "neutral". Así cualquier lazo entre la disciplina y el contexto político y científico del que se originaba y en el que se desenvolvía, no se relacionaron ni cuestionaron. Por un lado, la falta de posición crítica frente a los problemas y los temas "seguros" que se elegían (y aún se eligen) para estudiar contribuyeron a hacer estéril a la antropología, que giró entonces en torno a descripciones o explicaciones generales"* Ver DEVALLE, Susana B. C. "Antropología, ideología, colonialismo" en *Estudios de Asia y África* (México, El Colegio de México) vol. 18, núm 3 (57); pág. 337/368.

[301] Los mejores ejemplos se pueden obtener durante los procesos dictatoriales. Así, analizando el desenvolvimiento de la arqueología nacional durante los años del proceso de reorganización nacional, Mazzanti observa que *"El terrorismo de estado generó en la población distintas estrategias de supervivencia que influyeron en el campo científico. Entre las varias consecuencias se observa la ausencia de debate académico y la vigencia del criterio de autoridad por sobre la práctica científica"* Ver. MAZZANTI, Diana Leonis *Factores dominantes en el desarrollo de la arqueología pampeana del período posconquista* en NASTRI, Javier; MENEZES FERREIRA; Lúcio –edits.- *Historias de arqueología sudamericana*, Buenos Aires, Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2010, pág. 199.

[302] Boaventura de Sousa Santos nos dice que *"El conocimiento moderno en general (la ciencia moderna, tanto como el arte moderno, la ética y el derecho modernos) están basados en la representación, esto es, en la creación y el aislamiento de lo otro, llamado objeto, donde el ser, llamado sujeto, describe como ser lo que es independiente de una intervención creativa del yo. De este modo, la representación crea una distancia, cuanto mayor es la distancia, más objetivo es el conocimiento"* Ver SOUSA SANTOS, Boaventura de "La transición postmoderna: derecho y política" en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* (Alicante, Universidad de Alicante) núm. 6 -1989-, págs. 223/264.

[303] En palabras de Sáenz Rueda: *"En la modernidad asistimos a una separación de esferas en el saber y en la praxis, de ámbitos de investigación y acción, que adoptan, deshilachadas respecto a una ya perdida retícula de interacciones, un rumbo autónomo"* Ver SÁENZ RUEDA, Luis *Ontología política como terapia de la cultura* estacionaria *y llamada al* ser-cenital en *Otros Logos* (Revista electrónica de la Universidad Nacional de Comahue) año I, núm. 1 de diciembre de 2010, pág. 125. Compárese esta actitud de los modernos con la mostrada por Aristóteles, por ejemplo, para quien el sentido de *lo político* mantiene una relación estrecha con las cuestiones de las que se ocupa el filósofo, pues está dirigido no sólo a la regulación y organización de las leyes, sino que aspira a crear una asociación humana basada en un proyecto integral de vida que arraiga en la práctica englobante de la comunidad. Esta idea, aunque es trabajada en *Política*, adquiere su mejor desarrollo en la *Ética Nicomaqu*ea (particularmente sus libros II, V y X), donde enseña que lo político es la acción inmanente dirigida a la convivencia en orden a la vida buena, la cual es el logro de la felicidad –aristotélicamente, de la virtud- que no es otra cosa que el desarrollo conjunto y eminente de las potencias que animan la existencia de los

acuerdo que, por supuesto, no es más que una manera de los políticos evitar la critica filosófica, sociológica, jurídica, antropológica… y para estos últimos "trabajar" tranquilamente a la sombra del poder, tomando como porpia la famosa divisa *¡no te metás!*

> El "No te metás" es, verdaderamente, una pauta de la idiosincrasia porteña, pero no es un consejo dirigido a rectificar resoluciones personales. Nadie dice "No te metás" a quien va a presentar la renuncia de su cargo, a quien se declara dispuesto a pelear por sus parientes, a quien se decide a convenir un negocio. "No te metás" es una prevención trascendente, no doméstica. Quiere recordar: "No te metás en un asunto que no es tuyo y es privilegio del estado. Avés a los representantes de la autoridad". "No te metás, que si te va bien no te lo agradecerán y si te va mal se reirían de vos". "No te metás a apagar ese principio de incendio". "No te metás a delatar ese contrabando". "No te metás a cuidar la vida de los bañistas que se adentren en el río". "No te metás en las cosas que el estado debe cuidar". "No te metás en las pertenencias en que señorea la nación, en el resguardo de las personas y los bienes, en el mantenimiento del orden y de la moral". Quien transgrede esas prerrogativas estatales es pasible de pena. El ridículo es la que generalmente endosa la clemencia del hombre de Corrientes y Esmeralda[304]

Quienquiera que violase el acuerdo será vehementemente fustigado a fin de que revea su díscolo comportamiento. Si así no lo hiciere, probará la hiel de la excomunión, el ostracismo, o algo peor. Citando una célebre obra de Diderot, en la que uno de sus personajes comenta el destino de Sócrates:

> …Hace ya mucho tiempo que el papel del sabio resulta peligroso cuando uno vive entre idiotas. Sus conciudadanos le condenaron a beber cicuta. ¡Pues bien! Sócrates se comportó igual que vos; trató tan educadamente al verdugo que le traía la cicuta como vos. Jacques, convenceos: sois una especie de filósofo. Sé muy bien que son una raza que los poderosos detestan, porque no se arrodillan ante ellos; y los magistrados, protectores oficiales de aquellos prejuicios que ellos combaten; y los sacerdotes, que rara vez pueden verlos al pie de sus altares; y los poetas, gente sin principios que tienen tontamente la filosofía por el martillo de las bellas artes, sin darse cuenta de que incluso aquellos poetas que ejercieron el odioso género de la sátira no fueron más que aduladores; y el populacho en general, esclavo eterno de los tiranos que le oprimen, de los canallas que le engañan, y de los bufones que le divierten. Ya veis que conozco cuántos peligros encierra vuestra profesión, así como la importancia de la confesión que os pido; pero no abusaré de vuestro secreto. Jacques, amigo mío, sois un filósofo, lo siento por vos; y si fuera posible leer

---

ciudadanos y los acercan a la excelencia. La sinergia entre aspectos actualmente escindidos que el rigorismo aristotélico nos quiere mostrar ha sido bellamente expuesta en el discurso fúnebre de Pericles: *"En lo que concierne a los asuntos privados, la igualdad, conforme a nuestras leyes, alcanza a todo el mundo, mientras que en la elección de los cargos públicos no anteponemos las razones de clase al mérito personal, conforme al prestigio de que goza cada ciudadano en su actividad … Amamos la belleza con sencillez y el saber sin relajación. Nos servimos de la riqueza más como oportunidad para la acción que como pretexto para la vanagloria, y entre nosotros no es un motivo de vergüenza para nadie reconocer su pobreza, sino que lo es más bien no hacer nada por evitarla"* Ver TUCÍDIDES *Historia de la guerra del Peloponeso, cit.*

[304] SCALABRINI ORTIZ, Raúl *El hombre que está solo y espera* en SCALABRINI ORTIZ, Raúl 2008 *Obras completas,* Buenos Aires, Editorial Fundación Ross, 2008, T. I, págs. 57 y 58.

> en las cosas del presente aquello que un día sucederá inevitablemente, y si lo que está escrito en las alturas se manifestara de vez en cuando a los hombres mucho antes de acontecer, os diría que intuyo en vos una muerte filosófica: recibiréis la soga con la misma tranquilidad con que Sócrates recibió la cicuta[305]

Las consecuencias de semejante acuerdo son sobradamente conocidas. El arte, las ciencias, toda la producción cultural se convierte en una versión conservadora y pusilánime de ella misma, y la decrepitud resulta indetenible. Habrá que esperar a que desde el poder se alerte sobre posibles "decadencias" en las artes o ciencias, para que inmediatamente aparezca la posibilidad de que se pueda hablar de ello y proponer los remedios correspondientes. Pero si persistimos en el pacto, los remedios también serán definidos y "administrados" desde el poder. El poder definirá, así, qué se habla, qué se debate, dónde se discute, quiénes lo hacen y

[305] DIDEROT, Denis *Jacques el fatalista*, Madrid, Alfaguara, 2010. Carrillo García y Mondelo García sostienen que una cuestión diferente y mucho más peligrosa es que se realice la pretensión de Platón, expuesta en su célebre *Carta VII*, de que los filósofos se conviertan en gobernantes o los gobernantes se hagan filósofos. Ello podría implicar consecuencias desfavorables no solo para los demás filósofos, sino para cualquiera que piense de manera diferente. Que un filósofo sea gobernante o un gobernante filósofo puede tener como primer inconveniente que el sistema filosófico que defienda o adscriba el gobernante se convierta en la "filosofía oficial", en la filosofía del estado. Pero la filosofía del gobernante no excluirá solamente a los sistemas diferentes al suyo. Lo más seguro es que también serán excluidos los que, aún compartiendo los mismos presupuestos de su sistema, lleguen a conclusiones diferentes a las suyas. *"Un gobierno tal, en el cual una filosofía se erige en oficial en detrimento de otras, tiende a crear entre los pensadores un estado de "sospecha intelectual". El "enemigo" estará en todas partes, los amigos se hablarán unos a otros con recelos, harán pactos secretos de mutua protección, se traicionarán, se denunciarán y lo que hubiera podido ser una comunidad de pensadores se convierte en un rebaño donde el miedo lo marca todo. El mundo se convierte entonces en ojos y cadenas. Unos vigilan, otras atan"* Ver CARRILLO GARCÍA, Yoel; MONDELO GARCÍA, Walter *Marxismo, derecho y poder* en *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* (Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social), año 2003, págs. 345 a 385. No entendemos a qué se quieren referir en concreto los autores cubanos. Adscriban o no de manera franca a una específica doctrina social, todos los gobernantes cultivan una suerte de protofilosofía que tratan de imponer. Menem no es un teórico –por favor, aseguró leer a Sócrates…- pero todo su gobierno presidencial estuvo teñido de neoliberalismo; y lo mismo podemos decir de Reagan en EE.UU., Tatcher en Inglaterra, Salinas de Gortari en México, Fujimori en Perú, Febres Cordero en Ecuador… Por otra parte, asegurar que todos los filósofos se consideran los detentadores de la verdad y que, de conseguir el poder político, no cejarán empeño en imponerla es tan reaccionario como afirmar que la preparación intelectual genera dictadores. ¿Acaso hay que cerrar las universidades para obtener gobernantes tolerantes y abiertos a las opiniones contrarias? ¿O los intelectuales deben aspirara a ser consejeros de tiranos estólidos? De verdad, semejante postura no tiene sustento. Coincidimos plenamente con los autores en lo que se refiere a las nefastas consecuencias de los dogmatismos oficialistas, pero de allí a sugerir que toda persona preparada se convierte en un dictador hay un terrible salto hacia atrás.

dentro de qué limites. Muchos ejemplos podrían extraerse de la historia reciente en este sentido[306].

Es por ello que, si la ciencia no se quiere convertir en una negación de sí misma, resulta de todo punto de vista imprescindible aniquilar todos los términos de este leonino acuerdo.

Pero, ¿acaso los párrafos precedentes no son una exageración? ¿La praxis del poder necesita arrendar un coro de musas académicas para existir? Respondamos a estas preguntas con sendos adverbios: no y si.

El poder, en tanto fenómeno que moldea y disciplina la voluntad de las personas, tiene pretensiones de veracidad. Leamos a Piglia:

> El poder también se sostiene en la ficción. El Estado es también una máquina de hacer creer. En la época de la dictadura, circulaba un tipo de relato "médico"; el país estaba enfermo, un virus lo había corrompido, era necesario realizar una intervención drástica. El Estado militar se autodefinía como el único cirujano capaz de operar, sin postergaciones y sin demagogia. Para sobrevivir, la sociedad tenía que soportar esa cirugía mayor. Algunas zonas debían ser operadas sin anestesia. Ése era el núcleo del relato: país desahuciado y un equipo de médicos dispuestos a todo para salvarle la vida[307]

Luego, el poder, como lo dice Virgolini, también precisa ser aceptado:

---

[306] En la primera mitad del siglo XX, en algunos países socialistas- particularmente en la URSS- se le cerró en camino durante algunos años, a la cibernética, la genética, la lógica matemática, el psicoanálisis... y en el arte la expresión *realismo socialista* fue adoptada en el I Congreso de Escritores de la Unión Soviética en 1934 como la única compatible con el régimen político. Otro tanto pasa con los juristas. Bajo Stalin, Stucka fue acusado de conspirador y enemigo de la revolución, y no fue procesado "gracias" a que falleció repentina e inesperadamente. Pasukanis no fue tan "afortunado": de él ni siquiera se conocen la fecha exacta y demás circunstancias de su fallecimiento. Solamente se sabe que fue eliminado entre los años 1936 y 1937. Ver AA.VV. *Corrientes de la investigación en las ciencias sociales*, Madrid, Tecnos, 1983, Vol. III –Arte y estética / derecho-.

[307] PIGLIA, Ricardo *Crítica y Ficción*, Barcelona, Anagrama, 2001, págs. 105/106. Es en esencia la misma idea que en numerosos trabajos desarrolla Foucault al sostener que cada sociedad crea su propio régimen de verdad según sus valores, sus costumbres y sus creencias. En el caso de las sociedades occidentales contemporáneas, la verdad está concentrada en el discurso científico y tiene una relación estrecha con las fuerzas económicas y políticas empoderadas, al punto que su circulación está controlada por el aparato estatal o económico. Desde el punto de vista de Foucault, la verdad no es universal sino que es construida por las fuerzas políticas y económicas que concentran los dispositivos de poder en la sociedad.

> De allí que el problema de la construcción del orden social se entronca con el problema de la legitimidad política, porque como la contracara del autogobierno individual o de la autocensura espontánea, el orden que se debe respetar –las leyes que se deben obedecer- debe tener el atributo de la legitimidad. La pretensión de ejercicio monopólico del poder de castigar, del uso de la fuerza, requiere en todo caso que ésta sea legítima y esto significa que deben existir motivos conscientes y compartidos para que los ciudadanos obedezcan las reglas del poder político, expresadas por medio de la ley[308]

El poder así delimitado (sea su depositario el soberano, el estado, la clase, etc.) carece totalmente de sentido si no encuentra quienes estén dispuestos a la obediencia. Ello significa que este alineamiento de la voluntad popular con la voluntad del poder –de quienes detentan el poder- debe ser deliberado, provenir de un acto de aceptación de la validez del orden, el *único* orden posible, prescripto por y desde los detentatarios del poder. Es decir, para que se torne operativamente factible, el discurso secretado desde el poder debe ser el único investido en y de verdad, y cualquier otro que se le oponga, si quiera tangencialmente, ha de ser deslegitimado o derechamente empequeñecido de algún modo.

Si el poder no logra articularse de esta manera en la cotidianeidad de la ciudadanía, si no logra inscribirse en la existencia (y en la creación) de una masa de sujetos que, aunque no conscientemente, autocensuren su propio albedrío y admitan ser reducidos a un amasijo de mentes heterodirigidas[309] –en el entendimiento de que así actúan correcta y civilizadamente-; no tendrá mayor sobrevida. Aunque se vista con la más severa coerción, el poder desnudo, la violencia lisa y llana, podría lograr momentáneas obediencias pero jamás durable aceptación.

No se trata, reiteramos, de la posibilidad de lograr que una masa crítica de ciudadanos se encuentre compelida a hacer lo que los detentatarios del poder quieran. Aunque esa

---

[308] VIRGOLINI, Julio E. S. *La razón ausente* Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2005, pág. 16.

[309] Enseña Eco: *"Un hombre heterodirigido es un hombre que vive en una comunidad de alto nivel tecnológico y dentro de una especial estructura social y económica (en este caso, basada en una economía de consumo), al cual se sugiere constantemente (a través de la publicidad, las transmisiones de televisión, y las campañas de persuasión que actúan en todos los aspectos de la vida cotidiana) aquello que debe desear y cómo obtenerlo, según determinados procedimientos prefabricados que le eximen de tener que proyectar arriesgada y responsablemente. En una sociedad de este tipo, la misma elección ideológica viene "impuesta" a través de una circunspecta administración de las posibilidades emotivas del elector, no promovida a través de un estímulo a la reflexión y a la valoración racional."* ECO, Umberto 1984 *Apocalípticos e integrados*, Madrid, Lumen, 1984, págs. 275/276

posibilidad de hecho se ha concretizado, es fatalmente efímera desde que el aparato represor requerirá tanto volumen y energía que terminará por consumir todo su basamento[310].

Es tan obvio este punto, que incluso alguien como Hitler se daba cuenta que tenía que tratar de justificar su terrible autoritarismo. Veamos este pasaje de su discurso a los Kreisleiter en la fortaleza del partido de Vogelsang (de fecha 29 de abril de 1937) y cómo trató de demostrar la logicidad de la dictadura frente a la irrazonabilidad de la democracia:

> La concentración de las actividades humanas no es, al fin y al cabo, otra cosa que un mandamiento de la razón. Y por ello, la condición previa para una tal concentración, o sea el establecimiento de una autoridad, es simplemente un mandamiento de la razón o la razón a secas. Frente a esto quisiera decir que la democracia es, en sus últimas consecuencias, la destrucción de la concentración. Y por consiguiente, lo contrario de la razón: la locura. Podemos sentar el siguiente axioma. En el principio está siempre el pensamiento, la idea. Tras el pensamiento y la idea viene la palabra, que sirve para transmitir el pensamiento. Y luego viene el hecho, la realización. Si se invierte esta sucesión y se coloca la palabra a la cabeza, entonces la palabra acostumbra a matar al pensamiento y jamás se llega a la acción. Ahora se me dirá: "Sí, ¿pero por qué no puede ser el primero también el pensamiento en las democracias?". El pensamiento no anida en la gran masa; esto es algo que tenemos que reconocer, algo que está completamente claro. Siempre que cualquier logro humano represente una mayor realización que la existente, hay que admitir que alguien tiene que haber dirigido el camino hacia ella. Y este alguien que va por delante es el portador del pensamiento, y no la gran masa que está detrás de él. El pionero es él, y no lo que le sigue. Y por ello sólo puede ser lógica y sensata toda organización que persiga de antemano colocar los cerebros más inteligentes en todos los campos decisivos para que todo el mundo obedezca después las directrices importantes señaladas por estos hombres. Naturalmente, quizá esto sea duro. Lo es para el individuo aislado y, particularmente -esto lo recalco con fuerza-, para el hombre débil. Y horroroso para el ser antisocial. Siempre resulta duro cuando se dice: "Sólo uno puede mandar; uno ordena y los demás obedecen". Porque entonces dicen: "¿Qué? ¿Cómo? ¿Qué es eso de que yo tengo que obedecer? ¿Por qué?" ¿Por qué? Porque sólo de esta forma se puede conseguir alguna cosa, y porque somos lo bastante hombres para darnos cuenta de que ha de ocurrir lo que es necesario. Y porque no se va a discutir con cada uno de los individuos. No tiene sentido alguno andar diciendo, a cada una de las personas: "Naturalmente, si tú no quieres, claro que no tienes por qué obedecer" ¡No, así no se puede ir a ningún sitio! La razón tiene un derecho y, por consiguiente, también un deber: el derecho de llegar a la fuerza dictatorial y el deber de obligar a los demás a obedecerla. Por ello, quisiera recalcar que nuestro Estado no está edificado en modo alguno sobre el plebiscito, sino que nuestro deseo es convencer al pueblo de la necesidad de lo que está ocurriendo. Porque de esta forma haremos brotar continuamente en el pueblo nuevas y nuevas fuerzas que, por su parte, quizá no sólo se den cuenta de lo que he

[310] Al respecto resulta muy interesante lo señalado por Anderson en el sentido que existe un equivalente funcional a una dictadura militar para inducir democrática y no coercitivamente a una sociedad (especialmente a sus sectores populares) a aceptar las más drásticas políticas neoliberales: las situaciones hiperinflacionarias. Según el autor, *"Sería arriesgado concluir que en América Latina sólo los regímenes autoritarios pueden imponer políticas neoliberales. El caso de Bolivia, donde todos los gobiernos elegidos después de 1985 ... han aplicado el mismo programa, demuestra que la dictadura, como tal, no es necesaria, aun cuando los gobiernos "democráticos" hayan tenido que tomar medidas antipopulares de represión. La experiencia boliviana suministra una enseñanza: la hiperinflación, con el efecto pauperizador que cotidianamente trae para la gran mayoría de la población, puede servir para hacer "aceptables" las brutales medidas de la política neoliberal, preservando formas democráticas no dictatoriales"* ANDERSON, Perry "Historia y lecciones del neoliberalismo" en HOURTAT, François; POLET, François -coordinadores- *El otro Davos: globalización de resistencias y de luchas*, México D.F., Plaza y Valdés, 2001 págs.. 13/30.

> dicho sino, que acaso continúen pensando independientemente, siendo posible que estas fuerzas lleguen un día a manifestarse a su vez como auténticos talentos. Ahora bien, caso de que no fuera comprendida cualquier decisión necesaria, no se dirá entonces que no se lleva a cabo porque no es comprendida, sino que entonces entra en acción la autoridad de la razón y dice: ¡No se entenderá, pero se hace! ¡Se acabó!. Esto no tiene que proporcionar ninguna fe[311]

Es por ello que *si* son necesarios todo tipo de formadores de opinión, orgánicos y no orgánicos, pues serán ellos la vista, el oído y la voz de una totalidad anonimizada y anulada en su compleja diversidad. Sin ellos, resultaría imposible la creación y aseguramiento de una masa crítica dispuesta a transformarse en su propio Torquemada: la coerción desde el poder conminada con amenazas se debe convertir en una autocoerción[312] a través de la incorporación de reglas y valores culturales, más allá del grado de efectividad que tales reglas y valores logren en su cotidiano desenvolvimiento.

Sin embargo, para que toda esta labor de ingeniería logre cumplido éxito, el obtener un saber "militante" del capitoste de turno precisa de un ejercicio previo: es preciso que la producción de las ciencias sociales obstaculice la comprensión de la totalidad social mediante innúmeras especializaciones que, mostrando a escala cuántica un epifenómeno social determinado *oculte la dinámica de la totalidad social mostrando cada uno de sus componentes cual universos paralelos*.

En *El mundo de Sofía,* Jostein Gaarder[313] nos dice que *"Para Hegel la Historia era como el curso de un río. Cada pequeño movimiento del agua en un punto dado del río está en realidad determinado por la caída del agua y sus remolinos más arriba. Pero también está*

[311] HITLER, Adolf *Discursos,* Buenos Aires, Sieghels, 2014, T. II, págs. 152 y ss.
[312] Llevada al extremo, ésta es la tesis central del panóptico *"Así es como la ley de la responsabilidad se muestra en toda su ventaja. Encerrada dentro de las paredes de cada celda, no puede traspasar los límites de la más estricta justicia: denunciar el mal, o padecer como cómplice de él ¿qué artificio puede eludir una ley tan inexorable? ¿qué conspiración puede mantenerse contra ella?. La infamia que en todas las cárceles se atribuye con tanta virulencia al carácter de delator, no hallaría aquí base en que poder apoyarse; porque ninguno tiene derecho para quejarse de lo que otro hace por su propia conservación… Así en este plan hay tantos inspectores cuantos camaradas, y las personas mismas que deben ser guardadas se guardan mutuamente, y contribuyen a la seguridad general"* BENTHAM, Jeremías "El Panóptico" en BENTHAM, Jeremías *Obras Selectas,* Buenos Aires, Librería "El Foro", 2005, T. IV, pág. 340.
[313] GAADER, Jostein *El mundo de Sofía,* Madrid, Siruela, 1994.

*determinado por las piedras y los meandros justo en ese lugar donde tú lo estás mirando*[314]*"*. Sin embargo, los paradigmas dominantes en ciencias sociales se empeñan en mostrarnos cada tramo de ese río como una entelequia unigénita o partenogenética[315], un absoluto en sí, por sí y para sí[316]. Veamos lo que nos dice Latour:

> nosotros somos los únicos que diferenciamos absolutamente entre Naturaleza y Cultura, entre Ciencia y Sociedad, mientras que a nuestros ojos todos los demás, sean chinos, amerindios, azande o barouya, no pueden realmente separar lo que es conocimiento de lo que es sociedad, lo que es signo de lo que es cosa, lo que viene de la Naturaleza, de lo que su cultura requiere. Hagan lo que hagan, no importa si es adaptado, regulado o funcional, ellos siempre permanecen ciegos al interior de esta confusión. Ellos son prisioneros tanto de lo social como del lenguaje. Nosotros, hagamos lo que hagamos, no importa cuán criminal o imperialista podamos ser, escapamos a la prisión de lo social y del lenguaje para lograr acceso a las cosas mismas a través de un portón de salida providencial, el del conocer científico. La partición interna entre humanos y no humanos define una segunda partición –una externa esta vez- a través de la cual los modernos se han puesto a sí mismos en un plano diferente de los modernos[317]

[314] Entre dialécticos la analogía del río es bastante popular. Así, Harnecker dirá que la historia *"Es como el agua de un río que corre continuamente, recorriendo diferentes paisajes. Cada paisaje diferente sería una etapa histórica"* HARNECKER, Marta *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, México, Siglo XXI, 1972 pág. 220.

[315] Lukács está en lo cierto cuando afirma que los determinantes sociales y los elementos en operación en cualquier formación social concreta son muchos, pero la independencia y autonomía que aparentan tener es una ilusión, puesto que todos se encuentran dialécticamente relacionados entre sí. Es exactamente lo mismo que afirma Kosik al afirmar que estos elementos *"sólo pueden ser adecuadamente pensados como los aspectos dinámicos y dialécticos de un todo igualmente dinámico y dialéctico"* KOSIK, Karel *Dialéctica de lo concreto*, México, Grijalbo, 1967, pág. 67.

[316] *"Los paradigmas dominantes tienden a reproducir los supuestos que atraviesan a la cultura moderna en los cuales la naturaleza es un supuesto más. Las visiones del progreso histórico posteriores a la ilustración afirman la primacía del tiempo sobre el espacio y de la cultura sobre la naturaleza. En término de estas polaridades, la naturaleza está tan profundamente asociada con espacio y geografía que estas categorías con frecuencia se presentan como metáforas una de otra. Al diferenciarlas, los historiadores y los científicos sociales usualmente presentan al espacio o a la geografía como un escenario inerte en el cual tienen lugar los eventos históricos, y a la naturaleza como el material pasivo con el cual los humanos hacen su mundo. La separación de la historia de la geografía y el dominio del tiempo sobre el espacio tiene el efecto de producir imágenes de sociedades cortadas de su ambiente material, como si surgieran de la nada"* Ver. CORONIL ÍMBER, Fernando *El estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Caracas, Alfa, 2016, pág. 23. Pero por eso no hay que creer que los paradigmas alternativos son una superación; muchas veces cometen los mismos errores. La separación entre teoría y práctica, el predominio de la filosofía en detrimento de la economía y la política, y la casi exclusividad de los medios académicos como ámbitos de producción del trabajo intelectual fueron también características del llamado *marxismo occidental*. Perry Anderson señala que a diferencia de los intelectuales revolucionarios de la II° y III° internacional, estos intelectuales eran esencialmente filósofos profesionales o académicos que le otorgaban una gran importancia a los temas epistemológicos, generando un *discurso de segundo orden* sobre el marxismo. Como consecuencia, el lenguaje en el que escribían *adquirió un carácter cada vez más especializado e inaccesible. Durante todo un período histórico, la teoría se convirtió en una disciplina esotérica cuyo lenguaje sumamente técnico daba la medida de su distancia para la política"* Ver ANDERSON, Perry *Consideraciones sobre el marxismo occidental*, México, Siglo XXI, 1998, pág. 69.

[317] LATOUR, Bruno *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pág. 148

No hace falta mucha lectura para percatarnos que los fenómenos sociales no se producen aislados[318], la realidad económica, sociológica, política, jurídica, cultural e histórica atraviesan constantemente la cotidianeidad de cada uno de nosotros[319]. Es por ello que explicitar discursivamente cada una de ellas en abstracción de las otras ciencias sociales es, y esto en el mejor de los casos, una pérdida de tiempo. Leamos a Descartes:

> Es costumbre de los hombres, siempre que descubren alguna semejanza entre dos cosas, atribuir a ambas, aun en aquello que son diversas, lo que de una de ellas hallaron ser verdad. Así, comparando en mal hora las ciencias, que consisten totalmente en un conocimiento del espíritu, con las artes, que requieren algún ejercicio y disposición habitual del cuerpo, y viendo que no pueden ser aprendidas a la vez todas las artes por un mismo hombre, sino que más fácilmente llega a ser excelente artista aquel que ejerce exclusivamente una, porque las mismas manos no pueden adaptarse a cultivar los campos y a tañer la cítara, o a varios oficios del mismo modo diferentes, con tanta facilidad como a uno solo de ellos, creyendo también lo mismo de las ciencias, y distinguiendo unas de otras según la diversidad de sus objetos, pensaron que debía ser cultivada cada una separadamente, prescindiendo de todas las demás. En lo cual, ciertamente, se engañaron. Pues no siendo todas las ciencias otra cosa que la sabiduría humana, que permanece siempre una y la misma, aunque aplicada a diferentes objetos, y que no toma de ellos mayor diferenciación que la que recibe la luz del sol de la variedad de cosas que ilumina, no hace falta cohibir los espíritus con limitación alguna, puesto que el conocimiento de una verdad no nos aparta del descubrimiento de otra (como el ejercicio de un arte nos impide el cultivo de otro), sino más bien nos ayuda[320]

Bien analizada nuestra existencia humana, no estamos diciendo nada que no sea inmensamente obvio: La persona no es *hombre económico* de siete a nueve de la mañana, *hombre jurídico* hasta el mediodía; *hombre cultural* los fines de semana y *hombre político* cada dos años. No existen realmente tales vivisecciones en el ser humano.

---

[318] En palabras de Bourdieu: *"Galileo dijo que el mundo natural está escrito en el lenguaje matemático. Actualmente, tratan de inventar que el mundo social está escrito en lenguaje económico. Mediante el arma de las matemáticas –y también del poder de los medios- el neoliberalismo se ha transformado en la forma suprema de contraataque conservador, apareciendo durante los últimos treinta años bajo la denominación de "el fin de la ideología" o "el fin de la historia"* Ver BOURDIEU, Pierre "Una utopía razonada: contra el fatalismo económico" en *New Left Review*; N° 227 de enero-febrero de 1998.

[319] En palabras de Eric Wolf: *"Si por doquier encontramos conexiones, ¿por qué nos empeñamos en convertir fenómenos dinámicos e intrerconectados en cosas estáticas y desconectadas?"* Ver WOLF, Eric *Europa y la gente sin historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 17. En tono menos severo, pero en idéntico sentido, se expresa Bourdieu cuando dice que *"el verdadero objeto de una economía de las prácticas no es, en última instancia, otra cosa que la economía de las condiciones de producción y reproducción de los agentes y las instituciones de producción económica, cultural y social, es decir, el objeto mismo de la sociología en su definición más completa y general"* BOURDIEU, Pierre *Las estructuras sociales de la Economía*, Buenos Aires, Manantial, 2001, pág. 26.

[320] DESCARTES, René "Reglas para la dirección del espíritu" en DESCARTES, René *Obras escogidas*, Barcelona RBA, 2014, T. I, págs. 3 y 4.

Entre tantos otros ejemplos, el consumo de bienes culturales –entendiendo "bienes culturales" en sentido lato- se encuentra efectivamente relacionado con la apetencia cultural de cada persona. Pero ningún estudio cultural serio se enfoca sóla, única y exclusivamente en la personalidad cultural del individuo, su status económico o su escolarización. Las políticas culturales del estado, los alineamientos internacionales y políticos del mismo, su historia, la formación antropológica de sus nacionales[321] -y la deformación que se hace de ellos[322], pensemos en el amerindio ecológico[323]- las corrientes internacionales de aculturación y

[321] Si se realizan espectáculos culturales representativos de rituales aborígenes sin tener en cuenta lo que tiene para decir la antropología se cometen no pocas atrocidades. Un ejemplo de ello fueron los famosos espectáculos *Luz y sonido* en Tehotiuacán, donde unos supuestos indígenas, disfrazados con plumas de plástico, bailaban con luz y sonido cuadrafónico danzas que no sabemos cómo eran en realidad, ni con qué instrumentos se tocaban o en qué idioma se cantaban –de ser éste el caso-. Lo que es peor, se bailaban justamente en el único lugar de la ciudad donde jamás se bailaba: los taludes de las pirámides del sol y de la luna. Este ejemplo de tergiversación de la cultura maya (hay muchos otros, desde revisiones marxistas de esta civilización hasta el positivismo liberal del Porfirismo, pasando por la *ecología cultural* norteamericana) nos tiene que alertar no sólo de los peligros de un análisis ahistórico y descontextualizado de los fenómenos sociales, sino también de los peligros de textualizar un fenómeno dentro de los limites inherentes a toda teoría, por más que el investigador considere que el marco teórico al que adscribe es el mejor de todos. Como dijo Mercedes Olivera, hay que tener *"especial cuidado de utilizar sólo información referente a la región que trato de entender, pues la experiencia en estos temas de estudio nos ha dejado ver que, si bien muchos de los problemas en la comprensión de las formas de organización social prehispánica se deben al carácter fragmentado de la información, su análisis se ha complicado mucho debido a la tendencia de mezclar datos de diferentes épocas y lugares. El uso indiscriminado de la información no sólo es un vicio actual, sino que empezó con los cronistas de la colonia, y ha dado lugar a generalizaciones y simplificaciones de los hechos, sin tomar en cuenta muchas veces problemas como los cambios institucionales a través de los procesos históricos, la gran heterogeneidad de la población, las contradicciones de los centros urbanos y sus dependencias, los diferentes tipos de dominio que se establecieron entre los señoríos y la forma en que estaba organizada la producción en cada situación concreta"* Ver OLIVERA, Mercedes "El despotismo tributario en la región de Cuauhtinchantepeaca" en CARRASCO, Pedro; BRODA, Johanna –edits.-1976 *Estratificación social en mesoamérica prehispánica* (México, CISINAH) pág. 183

[322] Acertadamente anota Calavia Sáez que no debemos ser tan descorteses como para exigirle a las sociedades indígenas que deban ser iguales al modelo idealizado que hemos creado de ellas [CALAVIA SÁEZ, Oscar "El indio ecológico. Diálogos a través del espejo" en *Revista de Occidente* (Madrid, Fundación Ortega y Gasset) núm. 298 –marzo 2006- págs. 27/42]. La mejor demostración del acierto de esta advertencia puede hallarse en la obra de Gerardo Reichel-Dolmatoff, quien en los años cuarenta señalaba la muy escasa conciencia ambiental de los indígenas (por ejemplo en *Los Kogi*), mientras que treinta años después, sin encontrar nuevas pruebas que demostraran el desacierto de sus anteriores investigaciones, levantó tantas loas al ambientalismo de estos pueblos (los Kogi entre ellos) prácticamente los equiparaba al argumento de *Avatar*.

[323] Prácticamente todos hemos leído la famosa epístola ecologista que el cacique Seattle escribiera a un presidente estadounidense allá en el siglo XIX. Lo que no muchos saben es que semejante discurso fue un invento de un tejano, Ted Pray, escrito en 1972. Para mayor información es muy recomendable leer es excelente artículo de LANGEBAECK RUEDA, Carl Henrik "El indio ecológico en Colombia: causas y consecuencias de una idea en el pensamiento de izquierda"; publicado en NASTRI, Javier; MENEZES FERREIRA, Lúcio –edits-2010 *Historias de arqueología sudamericana* (Buenos Aires, Fundación de Historia Natural Félix de Azara) págs. 167/188.

transculturación, la interrelación entre los estratos sociales hegemónicos y las culturas alternativas, incluso la posición misma del investigador[324] tienen no poca fuerza explicativa.

No haría falta decir una palabra más. Sin embargo, los paradigmas empoderados se empeñan en continuar estudiando leyes en derecho, el estado en ciencias políticas, mercado en economía[325], pasado en historia, personalidad en psicología, cultura en bellas artes[326],

[324] Son muy sugerentes las palabras de Pablo Dávalos en lo que se refiere a sus reservas respecto de los Latin American Studies: *"el hecho de que los* estudios culturales *se generen desde las universidades anglosajonas revela una práctica atávica de la relación saber-poder: para existir hay que ser nombrado, y la prosa en la que se es nombrado siempre es aquella del poder. Los* estudios culturales *hechos desde las universidades anglosajonas proceden a nombrar el mundo, y en virtud de ese acto de taumaturgia, el mundo, o el Otro, existe. Antes de que sean nombrados, eran un mundo por crear, por descubrir o por conquistar, en todo caso las raíces de la violencia de la modernidad perviven intactas en la formación epistémica de los* estudios culturales *de las universidades anglosajonas. Es como si un Melquíades extraño viniese a nuestra realidad en plena peste del olvido y pusiese etiquetas a las cosas y en un lenguaje ajeno para nosotros, para recordarnos que ellas existen. De ahí esa semántica abtrusa que genera un campo semiótico de enunciación y taxonomía: los subalternos, los híbridos, etcétera."* Ver DÁVALOS, Pablo "Entre movimientos sociales y la academia: las prácticas intelectuales en América Latina", en MATO, Daniel 2002 –coord.- *Estudios y otras prácticas latinoamericanas en cultura y poder* (Caracas, CLACSO/FaCES/UCV) pág. 360.

[325] Cuando el mercado mismo es una fuente de de creación y destrucción de derechos humanos. Pensemos, por ejemplo, en el derecho a la alimentación. Este derecho ha sido una cristalización sumamente reciente. Aunque se puede rastrear su primer reconocimiento en la declaración universal de los derechos humanos de 1948, es desde 1966 –año en que la asamblea general de las naciones unidas adopta el pacto internacional de de derechos económicos, sociales y culturales- que podemos hablar de su existencia en cuanto tal. De acuerdo al mencionado pacto (que entró en vigor en 1976 y actualmente ratificado por más de 150 países) los estados reconocen el derecho a una alimentación adecuada, reconociendo además *"el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"*; comprometiéndose además a adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, *"las medidas, incluidos programas concretos para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos"*. Los estados se comprometen también a *"garantizar un reparto justo de los recursos alimentarios mundiales"* y a adoptar, entre otras disposiciones, *"medida legislativas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto"*. Por supuesto, como ya es de sobra conocido, comprometerse es algo muy diferente de hacerlo. Hubo que esperar hasta 1999 para que el comité de derechos económicos, sociales y culturales se dignase a suministrar una interpretación oficial del derecho a la alimentación como derecho a acceder en todo momento a una alimentación adecuada, y esta paupérrima definición prácticamente tuvo que ser arrancada por la presión internacional que la FAO imprimiese al tema en la cumbre mundial sobre alimentación de 1996. De acuerdo a la FAO, por derecho a la alimentación se entiende el derecho de todo ser humano a tener acceso regular a una alimentación suficiente, adecuada al plano nutricional y culturalmente aceptable, para desarrollar una vida sana y activa, por lo que es un derecho a alimentarse antes que a ser alimentado. Aunque nadie duda que este derecho es un imperativo para los estados y organizaciones nacionales e internacionales, el hambre nunca ha dejado de crecer en las mediciones de la FAO, concentrándose más del 90% de la población subalimentada en los países en desarrollo (y de esta cantidad, más del 70% vive en zonas rurales) [DIOUF, Jacques *Luchar contra el hambre* en *Le monde diplomatique*, edic. como sur. (Buenos Aires, Capital Intelectual) núm. 101 de noviembre 2007, pág. 39].

[326] *"Partamos de tres pilares básicos: hay una sociedad, hay un derecho, hay una literatura. La primera se exterioriza a través de unas formas de convivencia que precisan de toda una normatividad que asuma la normalidad de las conductas. Así aparece el derecho, ligado a la sociabilidad y a la historicidad, dado que emana de lo social (procede de allí) y halla su reflejo en la historia misma (puesto que en ella encuentra modelos). Uno y otro acaban siendo finalmente expresados por la literatura, la cual termina por englobar los dos fenómenos anteriores bajo su manto protector, bajo su lenguaje preciso y cuidado, rico, bello, que, aunque no imperativo, sirve como vehículo que expresa y expone, que critica y denuncia, a modo de una conciencia constante de todo lo que deriva de lo social que es, al mismo tiempo, lo jurídico. Se cierra, pues, de esta forma tan rotunda el ciclo ideal previsto. La vida bruta del hombre en la colectividad, esto es, la vida social —y, por*

comunicación social en periodismo, ética en filosofía, etcétera, etcétera, etcétera. Podríamos dar ejemplos hasta agotar el caudal del Paraná, pero demos uno solo. Pensar la dinámica del Estado, hoy, solamente desde la ciencia política es un imposible por quedar así totalmente asilada del contexto en tanto totalidad concreta. Como señala Bauman:

> La actual soberanía política de los Estados no es más que una sombra de la multifacética autonomía política, militar y cultural de los Estados de antaño, modelada según el patrón del Totale Staat. Hay poco que los Estados soberanos de hoy puedan hacer, y menos aún que sus gobiernos se atrevan a llevar a cabo, para contener las presiones del capital, las finanzas y el comercio (incluido el comercio cultural) de carácter globalizado. Si se vieran instados por sus sujetos a reafirmar sus propias normas de justicia y propiedad, los gobiernos en su mayor parte replicarían que nada pueden hacer al respecto sin "ahuyentar a los inversores" y por ende atentar contra el PBN y el bienestar de la nación y todos sus miembros. Dirían que las reglas del juego que están obligados a jugar han sido dispuestas (y pueden ser revisadas a voluntad) por fuerzas sobre las que tienen una influencia mínima. ¿Cuáles fuerzas? Unas tan anónimas como los nombres tras los cuales se esconden: competencia, condiciones de comercio, mercados mundiales, inversores globales. Fuerzas sin residencia fija, extraterritoriales, a diferencia de los poderes eminentemente territoriales del Estado; y capaces de moverse libremente alrededor del planeta, en contraste con las agencias del Estado que, o bien para peor o bien para mejor, se mantienen irrevocablemente sujetas al suelo. Fuerzas cambiantes y huidizas, esquivas, difíciles de localizar e imposibles de atrapar[327]

Como se pude ver, este modo de proceder degenera, como señala Charles Taylor, en una *fisura* ontológica entre la razón y el mundo.

Sólo sobre esta base de separaciones de un saber, al decir de Lander, *descorporeizado y descontextualizado*, es concebible ese tipo muy particular de conocimiento que pretende ser

---

*ende, propiamente jurídica— pasa a ser depurada por medio de un lenguaje especial, propio y armónico, de tipo técnico-científico, el del derecho, que regula aquella coexistencia plural con sus imperatividades y coercibilidades. Pero sociedad y derecho no quedan al margen del lenguaje ordinario, común, no tecnificado o en vías de tecnificación: para plasmar los dos fenómenos anteriores, aparece otro nuevo lenguaje orientado a la belleza, antes que a cualquier otra finalidad, descriptivo y no prescriptivo. El derecho define la sociedad ideal, imperturbable, la sociedad que se quiere defender, la sociedad que debe ser y muchas veces no es; por su parte, la literatura nos muestra aquella sociedad que realmente existe, con sus ventajas y con sus defectos, con lo positivo y lo negativo de los seres humanos que, al fin, la conforman y la realizan, con sus exageraciones y desvío, pero también con sólidas descripciones ancladas en la realidad y, por ende, en la verdad"* Ver MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Faustino 2010 *Literatura y derecho* (México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas) págs. XVII y XVIII.

[327] BAUMAN, Zigmunt 2004 *La sociedad sitiada* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica) pág. 92.

des-subjetivizado (es decir, objetivo[328]) y universal[329], cuando en realidad es descarnadamente excluyente[330] y fraccional.

---

[328] Y este es un término por demás ambiguo y bastante problemático para todo planteamiento monista en ciencias sociales. Rudner nos dice que el término ha sido utilizado para referirse a por lo menos cuatro cosas diferentes: 1) *como un predicado de ideas;* 2) *como verdad o predicado de los enunciados*; 3) *como predicado de los métodos* o 4) *como imparcialidad* [RUDNER, Richard 1973 *Filosofía de la ciencia social* (Madrid, Alianza) capítulo 4]. No esta la ocasión de desarrollar las ideas de Rudner al respecto, pero es muy evidente que no existe un conocimiento *objetivo en sí;* sino contextualizado en la situación con la que se relaciona. Como señala Schuster, *"La objetividad presupone que hay objetos con existencia independiente, pero al mismo tiempo se expresa como una relación con características especiales, en la que el sujeto tiene también un papel importante que cumplir (y de ahí surge uno de los límites fundamentales de la objetividad). Y si bien puede hablarse de una objetividad específica, ella depende de una objetividad general, en la que pueden incluirse el propio investigador (con su visión de la realidad y con las teorías que trae consigo), la situación y las condiciones en las que se estudia una realidad dada o se realiza una experiencia, el estado de la ciencia de que se trate en el momento de dicho estudio o realización, el papel de la sociedad (o de una parte de ella) en la promoción y desarrollo de la investigación, y en la evaluación de sus resultados"* Ver SCHUSTER, Félix G. 2005 *Explicación y predicción. La validez del conocimiento en ciencias sociales* (Buenos Aires, CLACSO) pág. 29. Este es un nuevo argumento a favor de nuestra hipótesis: construir una objetividad de la mano de un saber social aislado es imposible.

[329] Estas tendencias se radicalizan con las separaciones que Weber conceptualizó como constitutivas de la modernidad cultural, y una creciente escisión que se da en la sociedad moderna entre la población en general y el mundo de los especialistas y expertos. Como señala Habermas, Weber *"caracterizó la modernidad cultural como la separación de la razón sustantiva expresada en la religión y la metafísica en tres esferas autónomas: ciencia, moralidad y arte, que se diferenciaron porque las visiones del mundo unificadas de la religión y la metafísica se escindieron. Desde el siglo XVIII, los problemas heredados de estas viejas visiones del mundo pudieron organizarse según aspectos específicos de validez: verdad, derecho normativo, autenticidad y belleza que pudieron entonces ser tratados como problemas de conocimiento, de justicia y moral o de gusto. A su vez pudieron institucionalizarse el discurso científico, las teorías morales, la jurisprudencia y la producción y crítica del arte. Cada dominio de la cultura correspondía a profesiones culturales, que enfocaban los problemas con perspectivas de especialista. Este tratamiento profesional de la tradición cultural trae a primer plano las estructuras intrínsecas de cada una de las tres dimensiones de la cultura. Aparecen las estructuras de la racionalidad cognitivo-instrumental, de la moral-práctica y de la estético-expresiva, cada una de ellas sometida al control de los especialistas, que parecen ser más proclives a estas lógicas particulares que el resto de los hombres. Como resultado, crece la distancia entre la cultura de los expertos y la de un público más amplio" "El proyecto de modernidad formulado por los filósofos del iluminismo en el siglo XVIII se basaba en el desarrollo de una ciencia objetiva, una moral universal, y una ley y un arte autónomos y regulados por lógicas propias"*. Ver HABERMAS, Jürgen "Modernidad, un proyecto incompleto" en CASULLO, Nicolás 1989 –comp.- *El debate modernidad posmodernidad* (Buenos Aires, Puntosur Editores) págs. 137 y 138

[330] Bartolomé Clavero realiza un significativo aporte a esta discusión en su análisis de las concepciones del universalismo, del individuo y sus derechos, en el liberalismo clásico y en el pensamiento constitucional. Es éste un universalismo *no-universal* en la medida que niega todo derecho diferente al liberal, que está sustentado en la propiedad privada individual: *"La negación del derecho del colonizado comienza por la afirmación del derecho del colonizador; lo es de un derecho colectivo por un derecho individual. Locke en el segundo* Treatise of Government, *concibe más concretamente ese derecho como derecho de propiedad, como propiedad privada, por una razón muy precisa. La propiedad para él es el derecho ante todo del individuo sobre sí mismo. Es un principio de disposición personal, de esta libertad radical. Y el derecho de propiedad también puede serlo sobre las cosas en cuanto que resulte del ejercicio de la propia disposición del individuo no sólo sobre sí mismo, sino sobre la naturaleza, ocupándola y trabajándola. Es el derecho subjetivo, individual, que constituye, que debe así prestar constitución, al derecho objetivo, social. El orden de la sociedad habrá de responder a la facultad del individuo. No hay derecho legítimo fuera de esta composición" ... "El efecto es, no la universalización del derecho, sino la entronización del propio universo jurídico, con expulsión radical de cualquier otro. Y no es sólo que el indígena se encuentre en una posición subordinada. Ahora resulta que no tiene sitio ninguno si no se muestra dispuesto a abandonar completamente sus costumbres y deshacer enteramente sus comunidades para conseguir integrarse al único mundo constitucionalmente concebible del derecho" ... "...no se concibe solamente un derecho individual, este derecho privado. Derecho, también se admite colectivo, de una colectividad, pero sólo aquél o solamente de aquélla que se corresponda y sirva al*

Veámoslo más detenidamente, si cada una de las ciencias sociales maneja y explicita "su" verdad (sea en términos de de correspondencia fáctica a partir de la observación o en tanto coherencia interna del pensamiento) sin tomar debida nota de lo que hacen sus hermanas, entonces todo criterio de verdad queda diluido en el relativismo y toda idea de libertad se evapora en el vacío[331], pues lo que es verdad en economía (ejemplo: el oligopolio distorsiona la dinámica de los precios empobreciendo a la población y vulnerando su propiedad, por lo que en principio es reprochable y se debe obligar su fragmentación[332])

---

*primero, al derecho de autonomía personal y propiedad privada, a esta libertad civil fundamental que entonces así se concebía. Dicho de otro modo, sólo cabe como público el derecho no de cualquier comunidad, sino solamente de la institución política constituida conforme a dicho fundamento, con vistas a su existencia y aseguramiento" "Tanto las comunidades tradicionales propias como todas las extrañas, cuales aquellas indígenas sin soberano ni constitución, quedan excluidas de un nivel paritario del ordenamiento jurídico, o incluso del campo del derecho sin más, lo uno respecto a las propias y lo otro, lo más excluyente, respecto a las ajenas que así no respondan a la forma estatal"* Ver. CLAVERO, Bartolomé 1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América* (México, Siglo XXI) págs. 21 a 27, obra por demás de muy recomendable lectura.

[331] Conocimiento y libertad son conceptos inescindibles pues, como señala Spinoza: *"Los hombres se engañan porque creen ser libres; y esta opinión sólo consiste en que son conscientes de sus acciones pero ignoran las causas que los determinan. Por tanto, la idea de su libertad consiste en no reconocer ninguna causa de sus acciones. Pues, cuando dicen que las acciones humanas dependen de la voluntad, se trata de palabras a las que no corresponde ninguna idea"* Ver SPINOZA, Baruch 1996 *Ética demostrada según el orden geométrico* (México, Fondo de Cultura Económica) pág. 82

[332] Basta con mirar lo que sucede fronteras adentro. Molinos Río de la Plata obtuvo en 2007 utilidades por un 75% ¿Cómo lo hizo?, sencillamente convirtiéndose en un oligopolio mediante la adquisición constante de empresas que pudiesen competirle. Así, esta empresa es fabricante de 480 artículos de almacén de distintas marcas, calidades y costos; es decir, ha montado todo un simulacro de competencia de productos en el mercado (pues todas responden a una misma empresa, renegando abiertamente del rezo liberalista de una competencia autorreguladora de los precios) cuando lo real es que todas los caminos del consumidor se dirigen a las arcas de Molinos. Ejemplificando con algunos de sus productos, Molinos Río de la Plata comercializa las marcas de arroz Gallo -líder- Máximo –segunda marca- y Cóndor –última opción-; las de yerba Cruz de Malta y Nobleza Gaucha; las de fideos y pastas secas Manera, Don Vicente –mayor calidad-, Matarazzo, Vitina -segundas marcas-; Luchetti -tercera- y Favorita –más popular-. Este proceder le ha permitido ocupar el 70% de las góndolas de las pastas secas con productos que, aunque simulan competir entre sí, son todos de su propiedad. Lo mismo podemos decir de Unilever (entre otros productos alimenticios, maneja las marcas de mayonesa y similares Hellmanns, Ri k, Fanacoa y Savora, manejando así el 50% del sector). Arcor promedia 40% en utilidades gracias al mismo método (tomates y demás productos enlatados Noel, Titán, Arcor, Salsati, Picantezza y La Campagnola ,que ocupan el 50% de las góndolas; alfajores Go Go, Tatín, Cabsha, Tofi, Bon o Bon, Bagley, B&N y Ser -ocho marcas distintas- y 25 –¡sí, veinticinco!- marcas de galletas dulces y saladas que acaparan el 80% de las góndolas, entre ellas Mediatarde, Serranitas, Criollitas, Traviatta, Maná y Vocación). Kraft Foods Argentina es más de lo mismo, pues en estas lides la nacionalidad de los empresarios es un dato absolutamente marginal, al manejar los jugos Tang, Verao y Clight; los chocolates Suchard, Jacobs, Milka, Terrabusi y Toblerone; las galletitas Oreo, Pepitos y Club Social y las pastas secas Terrabusi, Vizzolini y Canale. De acuerdo a un informe realizado por José Sbatella –ex subsecretario de defensa de la competencia- el 65% del mercado de la leche y sus derivados es manejado por dos empresas lácteas; el 62% del pan lactal y similares pertenecen a Fargo y Bimbo, ambas partes de un mismo grupo económico y entre Coca Cola y Pepsi controlan el 84% del mercado de las gaseosas. Lo que sucede en la alimentación es otro tanto de lo que ocurre con el resto de los productos comerciables. En este bendito país más del 60% de todos los productos en venta están manejados por, en el mejor de los casos, 5 oligopolios. Y otro tanto suceden a la hora de la distribución ya que, de acuerdo al trabajo de Sbatella, el 81% de las ventas minoristas están en manos de tres empresas. Para

puede no ser aceptable en derecho (siguiendo el ejemplo: la propiedad privada y el libre derecho de asociación con fines de lucro son inviolables, este principio protege a los oligopolistas, ergo su actividad *prima facie* es lícita y se la debe proteger[333]). En definitiva, todos los puntos de vista se pueden tornar aceptables en tanto *verdaderos*[334], ergo, todas las limitaciones impuestas por estas ciencias a la libertad, también. Corolario, no hay búsqueda mancomunada de la verdad sino una batalla de saberes mistificados[335] que de nada sirven al hombre. Esto es *fantología*[336], no ciencia.

---

mayor información consúltese el informe anónimo *¿Por quiénes suben los precios?* publicado en el núm. 226 – mayo de 2010- del mensuario de distribución gratuita *Matices*.

[333] Obviamente, no todos los economistas y abogados sostienen las ideas que propusimos en nuestra hipótesis, pero no por ello deja de ser verificables. Pensando en casos argentinos, un economista heterodoxo o desarrollista, en la línea de un Raúl Prebisch, sin dudas haría suya la afirmación del ejemplo. Igualmente, un abogado de capitalistas de la talla de un Horacio Roitman o un Julián Arturo De Diego irían todavía mucho más lejos que nuestro hipotético jurista.

[334] Esta es una de las debilidades del multiculturalismo y de las demás corrientes del posmodernismo en ciencias sociales. Eagleton polemiza contra estas corrientes en su libro *Después de la teoría* al señalar las consecuencias que tendrían hacia lo que puede considerarse racismo desde el punto de vista de quien sufre la discriminación, pero no desde el del opresor. Eagleton plantea que para los posmodernos el concepto de verdad concentra todos los males, desde el autoritarismo y el dogmatismo hasta la postulación y la creencia en lo eterno y lo universal. A esto responde demostrando que en realidad, la verdad sería una categoría mucho más modesta, establecida desde puntos de vista concretos y que *"no hay una categoría de verdades mundanas e históricamente cambiantes y otra categoría superior de verdades absolutas en las que uno puede o no creer, del mismo modo en que hay personas que creen en los ángeles y personas que no"*. Discutiendo contra el relativismo, plantea que el hecho que haya afirmaciones verdaderas desde un punto de vista absoluto (esto es, que no dependen de quien las enuncia) *"simplemente significa que si una afirmación es cierta, entonces su contraria no puede ser cierta al mismo tiempo, o cierta desde otro punto de vista"* Ver EAGLETON, Terry 2005 *Después de la teoría* (Madrid, Debate) pág. 114.

[335] Al afirmar que cada institución genera su modo de saber y su poder, Foucault descalifica la distinción entre infraestructura y superestructura, porque el saber y el poder quedan mucho más imbricados e interconectados de lo que habría supuesto Marx, dado que el poder gesta también al sujeto, o sea, a la subjetividad consciente. El capitalismo estaría así profundamente internalizado en las personas a tal punto que eso sería la explicación de las mismas *instituciones de secuestro* (prisión, hospital, escuela, etc.) verticalizantes y militarizantes, pese a los grandes cambios sociales revolucionarios. Esta microfísica del poder no se modifica con el simple cambio de gobiernos, por revolucionarios que éstos sean, ya que Foucault no admite la presencia de un "sistema" en el sentido "sistémico" sino de una "guerra-política": Foucault se pregunta, en el *Curso del 7 de enero de 1976*, si el poder, en tanto despliegue de una relación de fuerza, debe ser analizado en términos de guerra. Se estaría entonces en condición de poder afirmar exactamente lo inverso de Clausewitz y sostener que el poder es la guerra continuada por otros medios (esto ya lo había dicho Lenin, pero dejemos al francés regodearse con su redescubrimiento). Esto quiere decir tres cosas: *"en primer lugar, que las relaciones de poder tal como funcionan en una sociedad como la nuestra se han instaurado, en esencia, bajo una determinada relación de fuerza establecida en un momento determinado, históricamente localizable de la guerra. Y si es cierto que el poder político hace cesar la guerra, hace reinar o intenta hacer reinar la paz en la sociedad civil, no es para suspender los efectos de la guerra o para neutralizar el desequilibrio puesto de manifiesto en la batalla final; el poder político, según esta hipótesis, tendría el papel de reinscribir, perpetuamente, esta relación de fuerza mediante una especie de guerra silenciosa, de inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, en fin, en los cuerpos de unos y otros … la política sería la corroboración y el mantenimiento del desequilibrio de las fuerzas que se manifiestan en la guerra … en el interior de esta "paz civil", la lucha política, los enfrentamientos por el poder, con el poder, del poder, las modificaciones en las relaciones de fuerza, las acentuaciones en un sentido, los refuerzos, etc., todo esto en un sistema político no debe ser*

Justamente, el creer al modo de los más miserables discursivistas que las verdades pueden nacer y desarrollarse con la misma facilidad que hongos en la humedad es la idea que ha nutrido todos los discursos posmodernos que nos hablan de una *disolución del sentido* inocentemente cercana a la irracionalista *experiencia abismal* nietzscheana[337].

---

*interpretado más que como la continuación de la guerra … debe ser descifrado como episodios, fragmentos, desplazamientos de la guerra misma. No se escribe sino la historia de de esta guerra aún cuando se escribe la historia de la paz y sus instituciones"* FOUCAULT, Michel 1979 *Microfísica del poder* (Madrid, La Piqueta). El mismo curso se encuentra en FOUCAULT, Michel 1996 *Genealogía del racismo* (Buenos Aires, Caronte) págs. 24 y 25. Que no nos engañe la aparente radicalidad del pensamiento foucaultiano. Mansilla, en su artículo *Crítica de algunos aspectos relativistas desde Friedich Nietzsche hasta la Escuela de Frankfurt* considera que *"la teoría foucaultiana del poder debe ser calificada de conservadora y afirmativa porque sostiene una dilución general de los centros de poder y así consigue, en el fondo, restar importancia a las genuinas concentraciones de poder político y volverlas inofensivas. Es sintomática la simpatía neoliberal por las ideas de este pensador, sobre todo en la academia norteamericana. No se podría, por ejemplo, conquistar el poder a la manera tradicional, porque ya no existirían esos "centros del poder", sino a lo sumo redes, abiertas y de uso general, y la eficacia del poder sería ubicua y profunda, pero totalmente diseminada"* Ver MANSILLA, H. C. F. "Crítica de algunos aspectos relativistas desde Friedich Nietzsche hasta la Escuela de Frankfurt" en *Daimon, Revista de Filosofía*, (Murcia, Departamento de Filosofía de la Universidad de Murcia) año 2007, núm. 40, págs. 45-56. Borón, en esta línea de pensamiento, considera que la capilaridad del poder que presenta Foucault es lisa y llanamente reaccionaria puesto que, al estar el poder detrás de cada acto de la cotidianeidad y sin saber de dónde proviene su causa eficiente, Foucault nos presenta la realidad histórica como un *status quo sine die*. También Melossi critica a Foucault en su *El estado del control social*, pues entiende que el control social centrado en el estado a través de mecanismos discursivos y disciplinarios es un error. Recordemos que Melossi sostiene que los conceptos *estado* y *control social* pertenecen a tradiciones intelectuales distintas y que están empotrados en situaciones históricas diferentes; siendo que en estas situaciones históricas disímiles dichos conceptos fueron utilizados con el propósito de lograr mantener el orden político y social y no simplemente con el de describirlo. Ver MELOSSI, Darío 1992 *El estado del control social* (México, Siglo XXI) pág. 13.

[336] El concepto pertenece a Derrida y hace referencia a *"una interpretación que transforma aquello mismo que interpreta"*. Ver DERRIDA, Jacques 2003 *Espectros de Marx. El estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional* (Madrid, Trotta) pág. 64.

[337] La crítica radical de Nietzche a la decadencia de la sociedad burguesa, sus valores morales y su estado no busca como resultado –y esta es una diferencia que posmodernistas como Palti no han sabido entender- el hallazgo de una falta absoluta de sentido, sino la creación de uno nuevo que, como es conocido –y más allá de sus ambigüedades y sus múltiples lecturas fruto del aforismo perpetuo de Nietzche- termina realzando la voluntad de poder junto con la elite de superhombres compuesta por aquellos liberados de toda obligación moral y social. En un texto de 1900, escrito a propósito de la muerte de Nietzche, Antide Oto –antiguo seudónimo de Trotsky- planteó que *"El eje social de su sistema (si se nos permite ofender los escritos de Nietzche con un término vulgar a los ojos del autor, como el de "sistema"), es el reconocimiento del privilegio acordado a aquellos "elegidos" para gozar libremente de todos los bienes de la existencia: estos felices elegidos no sólo están exentos del trabajo productivo sino también del "trabajo de la dominación"".* Esto último explicaría la aparente paradoja de que la crítica radical que hace Nietzche no sólo a la moral burguesa, sino a su estado y sus leyes, tenga como resultado un pensamiento aristocrático, que glorifica la moral de los "amos" por sobre los "esclavos". Leamos, sino, este pasaje*: "El nihilismo, como síntoma de ello, indica que los desheredados ya no tienen ningún consuelo, que destruyen para ser destruidos: que, privados de la moral, ya no tienen ninguna razón para* entregarse, *que están afincados en el terreno del principio opuesto y también quieren Poder por su parte,* forzando a los poderosos *a ser sus verdugos"* [NIETZCHE, Friedrich 1981 *La voluntad de poderío* (Madrid, Edaf) pág. 61]. Es decir, para el radical Nietzche, los pobres deben resignarse a la desaparición, a la muerte en manos del superhombre; no hay esperanza que pueda alentarlos. Ahora bien, ¿quiénes eran estos "superhombres"? Para Lukács *"el "superhombre" no es ni más ni menos que aquellos "señores de la tierra" … Nietzche indica aquí, inequívocamente, que este tipo siempre ha existido de modo aislado; de lo que se trata es de situar concientemente su incubación en el centro mismo de la voluntad social de la clase dominante"* [LUKÁCS, Giorgi 1983 *El asalto a la razón. La trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler* (México, Grijalbo) pág. 286].

La filosofía nietzscheana surge de la ruina del proyecto emancipatorio de la ilustración y proclama la muerte de las verdades inmutables y eternas (como la existencia de dios o la fundamentación religiosa del estado) dando lugar, más que a un irracionalismo caótico, a una nueva relación en clave irracionalista entre saber y verdad. Nietzsche considera que la verdad no es algo exterior y preexistente que el individuo debe encontrar, sino que se trata de construir verdades relativas, interpretativas. Así, el objetivo del conocimiento ya no sería el descubrimiento de las supuestas verdades eternas sino una interpretación precaria; por esta vía la ciencia se transforma en hermenéutica y construye una ficción (tal cual la religión) que vale como explicación del mundo y como defensa frente a la *experiencia abismal* que remite al horror de enfrentar la ausencia radical e irremediable de todo fundamento. En última instancia la ficción religiosa o científica sostiene como real el mundo de las apariencias[338].

En otras, palabras, siguiendo a Lukács, Nietzsche postula una gnoseología agnosticista, la negación lisa y llana de la cognoscibilidad del mundo objetivamente real; es decir, una gnoseología que *"sólo puede ser un mito: algo subjetivamente cavilado, que se presenta con la pretensión de la objetividad"*. Lukács concluye que *"en esta creciente necesidad de mitos, por otra parte, cada vez más exenta de crítica se expresa claramente el período de decadencia de la burguesía[339]"*. Aunque no se comparta el remate clasista de

[338] Para el pensamiento dialéctico tributario de Hegel, la relación entre esencia y apariencia es uno de los puntos de ruptura con la tradición crítica kantiana y su dualismo entre el mundo de los fenómenos y el noúmeno. Para Hegel la apariencia es la forma de manifestarse de la esencia, que tiene su verdad no en una sustancia eterna y abstracta, sino en el devenir. Nietzche reintroduce una especie de dualismo cuyas influencias han sido claves para el pensamiento filosófico del siglo pasado, caracterizado en general por suponer que tras el mundo de la realidad objetiva "tal cual se da", hay un ocultamiento, una verdad implícita, que no tiene las características "positivas" de la antigua sustancia sino que se trata de una nada, una pura falta que por definición es imposible de simbolizar y de conocer. Estas influencias son fácilmente rastreables por ejemplo en la necesidad de *desocultamiento* del ser de Heidegger o en la postulación de Lacan de los tres registros, para quien lo *Imaginario* precisamente coincidiría de manera aproximada con la realidad (especular, en el caso del yo), lo *Simbólico* actuaría a la manera de una ficción que está plena de efectos, el más importante mantener velado lo *Real*, lo traumático, lo irrepresentable, que no es otra cosa que una nada que es causa y sostén del conjunto de la cadena significante.

[339] Lukács, *El asalto… cit.* pág. 313.

Lukács lo real y cierto es que postular una verdad[340] por cada ciencia social es un violentísimo salto hacia atrás, de aproximadamente diez siglos.

En por todo lo expuesto que estamos absolutamente persuadidos que los saberes sociales que se construyen conforme a la tradicional ortodoxia purista de estos paradigmas tributarios de la modernidad en tanto *segunda modernidad*[341] ideologizan[342] el objeto de conocimiento, lo *falsean* y lo *manipulan* tratando como imposibles relaciones imperativas y naturalizando[343] como *reales* jerarquías socialmente impuestas. Pensemos, por ejemplo, en la

[340] Para no prestar el texto a confusiones, aclaramos que no creemos que exista la "verdad" abstracta, eterna y universal. Lo que sí creemos es que la verdad es la resultante de una multiplicidad de determinaciones, y por tanto, es *concreta* e histórica y está sometida a la prueba de la práctica. En las *Tesis sobre Feuerbach*, Marx establece una relación entre la verdad y el conocimiento que es uno de los fundamentos de su ruptura con el idealismo. El hombre construye a través de la actividad del pensamiento una segunda naturaleza, no un reflejo de la realidad. Esta construcción intelectual debe constatar sus hipótesis con los acontecimientos, como afirma Marx en su Tesis II: *"El problema de si al pensamiento humano se le puede atribuir una verdad objetiva, no es un problema teórico, sino un problema práctico. Es en la práctica donde el hombre tiene que demostrar la verdad, es decir, la realidad y el poderío, la terrenalidad de su pensamiento. El litigio sobre la realidad o irrealidad de un pensamiento que se aísla de la práctica, es un problema puramente escolástico"*.

[341] Ulrich Beck es el padre del concepto. Para el autor, la *primera modernidad* tenía como objetivo crear una sociedad en la cual las decisiones fundamentales perdieran su carácter irracional y se basaran por completo en una comprensión racional del estado de cosas existente. La *segunda*, por el contrario, impone a cada sujeto de la sociedad la carga de tomar decisiones cruciales, que podrían afectar aún nuestra supervivencia, en el marco de una inevitable incertidumbre acerca de los resultados que podrán obtenerse; incertidumbre radical cuyo ocultamiento sería la función primordial de los equipos gubernamentales de *expertos*. Zizek resume bien esta situación paradójica: *"Lejos de que la experimentemos como libertadora, esta compulsión a decidir libremente es para nosotros un juego obsceno que provoca angustia, una especie de inversión irónica de la predestinación: soy considerado responsable por decisiones que me veo obligado a tomar sin un conocimiento adecuado de la situación. La libertad de decisión de la que disfruta en la sociedad de riesgo no es la libertad de alguien que puede escoger libremente su destino, sino la libertad angustiante de alguien constantemente obligado a tomar decisiones sin conocer las consecuencias"* Ver ZIZEK, Slavoj 2001 *El espinoso sujeto* (Buenos Aires, Paidós) pág. 359.

[342] Lukács se pregunta por qué el burgués no puede –nótese bien, pregunta *no puede* y no *no quiere*- acceder al plano totalizador del conocimiento. La respuesta la halla en la ideología. La ideología, por definición, es inconsciente, no es el resultado de una conspiración o un planificado engaño a lo matrix. Se trata de la posición de clase, de punto de vista condicionado no tanto por una pertenencia a la clase burguesa y sus concepciones del mundo, sino por una identificación (no precisamente interesada) con ellas. Es decir, que dicho punto de vista es realmente bastante impersonal al estar determinado en última instancia por la propia estructura lógica del funcionamiento de la sociedad capitalista y el tipo de conocimiento que ella implica, que es necesariamente fragmentado. Lukács asegura que el burgués no necesita saber nada sobre la praxis, mas aún, necesita no saber sobre ella, desconocerla, puesto que tomar plena conciencia del proceso de producción en sentido genérico (o sea, de la historia en tanto el movimiento, informado por el pasado, de la transformación hacia el futuro) lo obligaría a admitir, en rigor de honestidad intelectual, que esa transformación y la producción de conocimiento basado en ella pueden eventualmente barrer con su propio lugar de clase dominante, lo cual resulta subjetivamente intolerable y objetivamente disfuncional al sistema; de allí que no pueda saber nada con ello. Por lo tanto, en el razonamiento de Lukács la cultura burguesa se sitúa frente al mundo en una posición estática y contemplativa (una cultura afirmativa de lo real en términos de Marcuse): en posición más consumidora que productora de lo real. Ver LUKÁCS, Giorgi 1984 *Historia y conciencia de clase* (Buenos Aires, Sarpe).

[343] Coincidimos con Hinkelammert la convicción de que *"La realidad social no es una realidad a secas, sino una realidad "percibida bajo un determinado punto de vista". Dicho de otra forma, podemos percibir solamente aquella realidad que nos aparece mediante las categorías teóricas usadas y recién dentro de ese*

idea de *raza:* no exageramos al decir que es literalmente un invento que muy poco tiene que ver con la estructura biológica de la especie humana. Aun así, se convirtió pero supo convertirse en un dispositivo extraordinariamente potente de clasificación y jerarquización mediante el que se logró dar la apariencia de *naturales* (ergo, ajenas al orden social) a profundas desigualdades aún en sociedades "modernas". La historia americana ha sido forjada en no poca medida por esa hoz

> La formación de relaciones sociales fundadas en dicha idea produjo en América identidades sociales históricamente nuevas: indios, negros y mestizos, y redefinió otras. Así, términos como español y portugués, más tarde europeo, que hasta entonces indicaban solamente procedencia geográfica o país de origen, desde entonces cobraron también, en referencia a las nuevas identidades, una connotación racial. Y en la medida en que las relaciones sociales que estaban configurándose eran relaciones de dominación, tales identidades fueron asociadas a las jerarquías, lugares y roles sociales correspondientes, como constitutivas de ellas y, en consecuencia, al patrón de dominación colonial que se imponía. En otros términos, raza e identidad racial fueron establecidas como instrumentos de clasificación social básica de la población… En América, la idea de raza fue un modo de otorgar legitimidad a las relaciones de dominación impuestas por la conquista. La posterior constitución de Europa como nueva identidad después de América, y la expansión del colonialismo europeo sobre el resto del mundo, llevó a la elaboración eurocéntrica del conocimiento y con ella a la elaboración teórica de la idea de raza como naturalización de esas relaciones coloniales de dominación entre europeos y no-europeos. Históricamente, eso significó una nueva manera de legitimar las ya antiguas ideas y prácticas de relaciones de superioridad/inferioridad entre dominados y dominantes. Desde entonces ha demostrado ser el más eficaz y perdurable instrumento de dominación social universal, pues de él pasó a depender inclusive otro igualmente universal, pero más antiguo, el inter-sexual o de género: los pueblos conquistados y dominados fueron situados en una posición natural de inferioridad y, en consecuencia, también sus rasgos fenotípicos, así como sus descubrimientos mentales y culturales. De ese modo, raza se convirtió en el primer criterio fundamental para la distribución de la población mundial en los rangos, lugares y roles en la estructura de poder de la nueva sociedad. En otros términos, en el modo básico de clasificación social universal de la población mundial[344].

---

*marco, los fenómenos llegan a tener sentido; solamente podemos percibir los fenómenos a los cuales podemos dar cierto sentido"*[HINKELAMMERT, Franz 1977 *Las armas ideológicas de la muerte* (Costa Rica, EDUCA) pág. 5]. Es por ello que coincidimos con Lander cuando nos dice que *"La expresión más potente de la eficacia del pensamiento científico moderno –especialmente en sus expresiones tecnocráticas y neoliberales hoy hegemónicas- es lo que puede ser descrito literalmente como la* naturalización de las relaciones sociales, *la noción de acuerdo a la cual las características de la sociedad llamada moderna son la expresión de las tendencias espontáneas, naturales del desarrollo histórico de la sociedad. La sociedad liberal industrial se constituye –desde esta perspectiva- no sólo en el orden social deseable, sino en el único posible. Esta es la concepción según la cual nos encontramos hoy en un punto de llegada, sociedad sin ideologías, modelo civilizatorio único, globalizado, universal, que hace innecesaria la política, en la medida en que ya no hay alternativas posibles a ese modo de vida"* Ver LANDER, Edgardo *Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos* en LANDER, Edgardo 2005 –comp.- *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (Buenos Aires CLACSO) págs. 11 y 12.

[344] Ver QUIJANO, Aníbal *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina* en LANDER, Edgardo 2005 –comp.- *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (Buenos Aires CLACSO), págs. 202 y 203. La falacia de la tematización de los amerindios como *otros inferiores* y las relaciones de dominación que encubría también son analizadas por TODOROV Tzvetan 2003. *La Conquista de América. El problema del otro (*México, Siglo XXI) págs. 164 y ss. y GÓMEZ-MULLER, Alfredo 2005 *La cuestión de la legitimidad de la conquista: Las Casas y Sepúlveda* (Orizaba, Ediciones del Ayuntamiento de Orizaba), págs. 23 y ss.

Como podrá verse, al obrar de esta manera, al naturalizar lo socialmente construido, las ciencias sociales así tematizadas eternizan (despreciando la sabia alocución de Damiel[345]) distinciones y cavilaciones contingenciales[346] que carecen totalmente de correlato empírico[347]. Y no hay nada más reaccionario que una epistemología infecta de semejantes atavismos camuflados, pues lo que obtendremos será un *cúmulo de imprecisiones, cuando no terribles falacias, cubiertas de un hipócrita barniz de cientificidad*, lo que a su vez termina desprestigiando al saber social mismo[348]. Si se quiere de verdad desarrollar una ciencia

---

345 *"A veces me hastía mi existencia de espíritu. Ya no quisiera ese flotar eterno, quisiera sentir un peso que anulara en mí lo ilimitado y me atara a la tierra. Poder, a cada paso, a cada golpe de viento, decir: ´ahora´ y ´ahora´ y ´ahora´. Y no más ´desde siempre´ y ´para siempre´"* (Diálogo de Damiel, un ángel, en *Las alas del deseo* de Wim Wenders).

346 *"Así pues, el pensamiento humano, por su naturaleza, es capaz de proporcionarnos y proporciona en realidad la verdad absoluta, que resulta de la suma de verdades relativas. Cada fase del desarrollo de la ciencia añade nuevos granos a esta suma de verdad absoluta; pero los límites de la verdad de cada tesis científica son relativos, tan pronto ampliados como restringidos por el progreso consecutivo de los conocimientos"... "Es históricamente condicional cuándo y en qué condiciones hemos progresado en nuestro conocimiento de la esencia de las cosas hasta descubrir la alizarina en el alquitrán de hulla o hasta descubrir los electrones en el átomo, pero cada uno de esos descubrimientos es sin condiciones un progreso del ´conocimiento incondicionalmente objetivo´"* LENIN, Vladimir Ilich 1975 *Materialismo y empiriocriticismo. Notas críticas sobre una filosofía reaccionaria* (Moscú, Progreso ediciones en lenguas extranjeras) pág. 136 y 137 a 138. Sabemos que Lenin no es un autor muy popular y que no es muy recomendable citarlo: *"La primera reacción pública ante la idea de reactualizar a Lenin es, por supuesto, un ataque de risa sarcástico: hoy Marx está bien, incluso en Wall Street hay gente que lo ama ... pero Lenin: ¡no, no puede ser en serio!"*. [ZIZEK, Slavoj 2004 A propósito de Lenin. Política y subjetividad en el capitalismo tardío (Buenos Aires, Atuel-Parusía), pág. 11]. Si, a pesar de Zizek, por alguna instintiva inconfesión la autoridad intelectual de Lenin sigue siendo rechazada de plano, citemos a Zaffaroni, quien enarbola una idea esencialmente idéntica: *"Todo saber se manifiesta como un proceso en el tiempo. La definición actual de su sentido y de su horizonte de proyección siempre es precedida por otras. Sus horizontes cambian en función de revoluciones epistemológicas y mudanzas de paradigmas científicos. Una ciencia con su horizonte marcado para siempre estará muerta, porque los horizontes se construyen sobre los restos de sus precedentes, en forma coralina"*. ZAFFARONI, Eugenio Raúl, ALAGIA, Alejandro, SLOKAR, Alejandro 2005 *Derecho penal. Parte general* (Buenos Aires, Ediar) pág. 6.

347 En el 24° cuaderno, Gramsci escribió:*"Encontrar la identidad real bajo la aparente diferenciación y contradicción, y encontrar la sustancial diversidad bajo la aparente identidad es la más delicada, incomprendida y no obstante esencial dote del crítico de las ideas y del historiador del desarrollo histórico"*

348 Acudamos nuevamente a Zaffaroni: *"Es imposible una teoría jurídica destinada a ser aplicada por los operadores judiciales en sus decisiones, sin tener en cuenta lo que pasa en las relaciones sociales entre las personas. No se trata de una empresa posible aunque objetable, sino de un emprendimiento tan imposible como hacer medicina sin incorporar los datos fisiológicos" ... "Del mismo modo, cuando se pretende construir el derecho penal sin tener en cuenta el comportamiento real de las personas , sus motivaciones, sus relaciones de poder, etc., como ello es imposible, el resultado no es un derecho penal privado de datos sociales, sino construido sobre datos sociales falsos. El penalismo termina creando una sociología falsa, con una realidad social ajena incluso a la experiencia cotidiana, una sociedad que funciona y personas que se comportan como no lo hacen ni podrían hacerlo, para acabar creando discursivamente un poder que no ejerce ni podría ejercer"*. Zaffaroni et al, cit. pág. 22. Otros autores son todavía más crudos. Kropotkin dirá que quienes se

social, si de verdad se quiere buscar la verdad[349], lo primero que hay que hacer es (como aconseja Marion) decidirse a torcer ese rumbo sembrado de postemas que ha sido impuesto por la costumbre[350] aunque el destino se nos muestre incierto[351]. De lo contrario, aquellos versos de *Las flores del mal* de Baudelaire adquirirían siniestra actualidad[352].

---

abocan al estudio serio de la ley, descubren su verdadero rostro: *"Analizan su origen y encuentran, bien un dios –producto de los terrores del salvaje–, estúpido, mezquino y nulo como los sacerdotes que proclaman su origen sobrenatural, bien la sangre, la conquista por el hierro y el fuego. Estudian su carácter y encuentran por rasgo distintivo la inmovilidad, reemplazando el desenvolvimiento continuo de la humanidad, la tendencia a inmovilizar lo que debiera desenvolverse y modificarse cada día. Preguntan cómo se mantiene la ley, y ven las atrocidades del bizantinismo y las crueldades de la Inquisición; las torturas de la Edad Media, la carne viva cortada en tiras por el látigo del verdugo, las cadenas, la maza, el hacha al servicio de la ley; los sombríos subterráneos de las prisiones, los sufrimientos, los sollozos y las maldiciones." "Hoy mismo, siempre el hacha, la cuerda, el fusil y las prisiones; de una parte el embrutecimiento del prisionero, reducido al estado de bestia enjaulada, el envilecimiento de su ser moral; y, de otra parte, el juez despojado de todos los sentimientos que forman la parte más noble de la naturaleza humana, viviendo como un visionario en un mundo de ficciones jurídicas, aplicando con voluptuosidad la guillotina, sangrienta o seca, sin que ese loco, fríamente malvado, dude siquiera un momento del abismo de degradación en el cual ha caído frente a los que condena." ... "Vemos una raza, confeccionadora de leyes, legislando sin saber sobre qué legisla, hoy votando una ley sobre el saneamiento de las poblaciones sin tener la más pequeña noción de higiene, mañana reglamentando el armamento del ejército sin conocer un fusil; haciendo leyes sobre la enseñanza o la educación sin haber dado jamás una enseñanza o educación honrada a sus hijos; legislando sin ton ni son; pero sin olvidar jamás la multa que daña a los miserables, la cárcel y la galera que perjudicarán a los hombres mil veces menos inmorales de lo que son ellos mismos, los legisladores. Vemos, en fin, el carcelero que sufre una pérdida progresiva del sentimiento humano; el policía convertido en perro de presa; el espía menospreciándose a sí mismo; la delación transformada en virtud, la corrupción erigida en sistema; todos los vicios, todo lo malo de la naturaleza humana favorecido, cultivado para triunfo de la ley"* Ver KROPOTKIN, Piotr 2001 *Palabras de un rebelde* (Barcelona, Edhasa) págs. 217y 218.

[349] *"El primer aspecto del legado de Lenin a ser reinventado hoy es la política de la verdad, excluida tanto por la democracia política liberal como por el "totalitarismo". La democracia, por supuesto, es el reino de los sofistas: sólo hay opiniones, cualquier referencia de un agente político a alguna verdad última se denuncia como "totalitaria". Sin embargo, lo que los regímenes "totalitarios" imponen es también un mero semblante de verdad: una Enseñanza arbitraria cuya función es simplemente legitimar las decisiones pragmáticas de los gobernantes. Vivimos en la era posmoderna, en la que los reclamos de verdad como tales son desdeñados ... Lo que tenemos en lugar de la verdad universal es una multitud de perspectivas"* Zizek, *A propósito…* pág. 29.

[350] Jamás debemos dejarnos arrastrar por la simpleza de un dogmatismo apriorístico. No podemos hacerlo si exhibe fisuras por sus cuatro costados y mucho menos aún cuando el dogma se encuentra bajo el ala de un paradigma que sobradamente demuestra toda su valía y fuerza progresiva. Así respondió Proudhon, quien cometió no pocos desatinos teóricos, a Marx: *"Busquemos juntos, si usted quiere, las leyes de la sociedad, el modo como se realizan esas leyes, el progreso según el cual llegamos a descubrirlas; pero, ¡por Dios! después de haber demolido todos los dogmatismos a priori, no caigamos en la contradicción de su compatriota Martín Lutero, el cual, después de haber derrocado a la teología católica, se puso de inmediato, con grandes esfuerzos de excomuniones y de anatemas, a fundar una teología protestante. Desde hace tres siglos Alemania no se ha preocupado más que de destruir el remiendo de Martín Lutero; no cortemos al género humano una nueva labor por nuevas confusiones. Aplaudo de todo corazón su pensamiento de producir un día todas las opiniones; hagamos una buena y leal polémica; demos al mundo el ejemplo de una tolerancia sabia y previsora, pero, por estar a la cabeza del movimiento, no nos hagamos jefes de una nueva intolerancia, no nos figuremos apóstoles de una nueva religión, aunque esa religión sea la de la lógica, la religión de la razón. Acojamos, estimulemos todas las protestas, anatematicemos todas las exclusiones, todos los misticismos; no consideremos nunca una cuestión como agotada, y cuando hayamos empleado hasta nuestro último argumento, volvamos a comenzar, si*

Recapitulando, sería prácticamente un insulto a la seriedad mínima que requiere todo trabajo de investigación afrontar un fenómeno social armado tan solamente con las herramientas dadas por una ciencia[353] aislada, sea ésta el derecho, la economía[354], la sociología o la ciencia política. No existen manifestaciones sociales químicamente puras ¿cómo pretender entonces analizarlas solamente con las herramientas del derecho? Insistir en semejantes purismos es tan indigesto como un puré de ortigas y aserrín, un injustificado acto de *conformismo.* Acudiendo a Gramsci:

---

*es preciso, con la elocuencia y la ironía. Con esta condición entraré con placer en su asociación, de lo contrario, no"* [Respuesta extraída del estudio introductorio de ABAD DE SANTILLÁN, Diego *Algunos materiales acerca de las relaciones de Proudhon y Marx* en PROUDHON, Pierre J. 1945 *Sistema de las contradicciones económicas. Filosofía de la miseria* (Buenos Aires, Américalee)]

[351] *"¡No sé si hay destino, pero hay decisión! ¡Decide! Ahora somos el presente. No solamente toda la ciudad, el mundo entero está participando en nuestra decisión"* (Monólogo final de Marion hacia Damiel en *Las alas del deseo*).

[352] *"Cuando el cielo plomizo como una loza pesa / sobre el alma gimiente presa de un largo hastío (...) Y pasan coches fúnebres, sin tambores ni música, / por mi alma lentamente, la Esperanza, vencida / llora, y la Angustia atroz y despótica planta / su negro pabellón en mi cráneo abatido"*

[353] Incluso analizar la realidad social desde una perspectiva netamente "científica" (entendiendo el adverbio con su carga occidentaloide) puede ser una manera velada de de ocultar parte de la riqueza de esa misma realidad. En palabras de Lander: *"A pesar de su excepcional hegemonía en la sociedad moderna, el modo de producción de conocimiento, con sus pretensiones de objetividad y universalidad, conocido como ciencia, en ningún momento ha dejado de ser notablemente polémico. Históricamente, fue amplia la gama de cuestionamientos a las pretensiones de la ciencia de ser la forma superior de conocimiento humano, críticas que se han formulado desde muy diversas raíces culturales y opciones valorativas, así como a partir de variadas perspectivas políticas y sociales. Ha sido señalada su complicidad básica con el proceso histórico de imposición colonial-imperial del modelo de vida y de estar en la naturaleza de la experiencia cultural de Occidente al resto de los pueblos del planeta, como un modelo de conocimiento que al rechazar la validez de los saberes del* otro, *de todos los* otros, *les niega el derecho a sus propias opciones culturales, modos de vida y, con frecuencia, a la vida misma. Se ha cuestionado su objetividad y su llamada neutralidad valorativa. Se han destacado las implicaciones de sus supuestos cosmogónicos y pre-teóricos básicos, de sus separaciones fundantes entre razón y cuerpo, sujeto y objeto, cultura y naturaleza, como sustentos necesarios de las nociones del progreso y del control/sometimiento/explotación de una naturaleza objetivada como otro externo a la experiencia humana, que nos conduce en forma acelerada hacia la destrucción de las condiciones que hacen posible la vida en el planeta Tierra, expresión de una crisis civilizatoria que es ante todo una crisis del conocimiento"* ver LANDER, Eduardo "La ciencia neoliberal" en CECEÑA, Ana Esther 2006 –coord.- *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (Buenos Aires, CLACSO) págs. 45 y 46.

[354] *"La economía es ciertamente una gran rueda de la historia, pero que gira engranada con otras muchas. La máquina es muy compleja. La historia no siempre ha sido gobernada autocráticamente por la economía, ni ha consistido monótonamente en la lucha económica de clases. Contemplemos el curso de la historia universal y advertiremos que muchos de los grandes acontecimientos que determinaron virajes muy importantes, que inauguraron nuevas épocas, y muchas de las corrientes que han llenado discursivamente sus cauces, no pueden ser explicados únicamente por el factor económico. Pensemos a este respecto en la filosofía griega, la organización de la familia romana, el Cristianismo, el Islamismo, la escolástica, las Cruzadas, el arte del renacimiento Italiano, la reforma protestante, el idealismo filosófico, la nueva ciencia de la naturaleza en la Edad Moderna, la Ilustración, las guerras de Napoleón, cuyas legiones difunden el espíritu de la revolución francesa, la actitud de la clase burguesa ilustrada en los siglos XVIII, XIX e incluso en parte del XX, que alienta los movimientos revolucionarios por varios móviles distintos del económico, etcétera. Son muchos y diversos los factores que intervienen en el proceso histórico-cultural y, consiguientemente, en la anatomía y en el desenvolvimiento de la sociedad"* [RECASÉNS SICHES, Luis 1976 *Sociología* (México, Porrúa) pág. 534].

> Sobre el "conformismo" social es preciso hacer notar que la cuestión no es nueva y que la alarma lanzada por ciertos intelectuales es simplemente cómica. El conformismo ha existido siempre: se trata hoy de lucha entre "dos conformismos", es decir, de una lucha de hegemonía, de una crisis de la sociedad civil. Los viejos dirigentes intelectuales y morales de la sociedad sienten que les falta el terreno bajo los pies … la particular forma de civilización, de cultura, de moralidad que ellos respetaron se descompone, gritan la muerte de toda civilización, cultura y moralidad y exigen medidas represivas del Estado …Por otro lado, los representantes del nuevo orden en gestación, difunden utopías y planes descabellados … el desarrollo de las fuerzas económicas sobre nuevas bases y la instauración progresiva de la nueva estructura sanearán las contradicciones que sin dudas aparecerán y habiendo creado un nuevo "conformismo" desde abajo, permitirán nuevas posibilidades de autodisciplina, es decir, de libertad también individual[355].

Desde luego, imaginamos la objeción que puede presentarse a nuestras precedentes palabras: se dirá que hemos ido demasiado lejos, que hay una vanidosa e inconsecuente pretensión enciclopedística en nuestro apresurado análisis, que, como alguna vez replicaron a Lacan: *"Ya se ve lo que le pasa. Al señor le da por la filosofía. Dentro de poco da entrada a Platón y a Hegel. Esas firmas no bastan. Lo que avalan bien puede tirarse a los perros, y aún suponiendo que, como dijo Ud. eso le incumba a todo el mundo, no interesa a los especialistas que somos. Ni siquiera hay donde clasificarlos en nuestra documentación[356]".*

Es rigurosamente cierto que toda ciencia debe delimitar su campo de conocimiento, que dicha limitación es a fin de cuentas arbitraria y que obrar de otra manera tornaría a dicho saber en una empresa inabarcable. Pero una cosa es reconocer las propias limitaciones posibilísticas de nuestro saber y otra muy distinta es aceptar –sea gozosa, sea resignadamente- semejante invitación a la feudalización[357], a la pobreza[358] del conocimiento.

---

[355] GRAMSCI, Antonio 1984 *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado moderno* (Buenos Aires, Nueva Visión) pág. 180. En nuestro caso particular, el doble conformismo estaría dado por: 1) hacer de cuenta que todavía estamos en el siglo XIX y llevar adelante una investigación estrictamente jurídica; 2) jugar al posmodernismo y gritar que toda verdad es inasequible, que nosotros mismos producimos el conocimiento mediante prácticas discursivas y llenar en consecuencia páginas enteras mostrando cómo el derecho de faltas, en caso de *existir* más allá del discurso, es una partida de truco; de todas formas será *nuestra* verdad.

[356] LACAN, Jacques 1975 *Escritos II* (México, Siglo XXI)

[357] En *El filósofo y los poderes* Desanti nos muestra cómo cada ciencia social arma su propia aristocracia de especialistas en resguardo de sus territorios a fin de impedir cualquier intromisión *"a menos que previamente haya sido armado caballero"*. DESANTI, Jean Toussaint 1979 *El filósofo y los poderes* (México, Premia)

[358] *"Sería muy pobre el derecho penal si pretendiese negar la importancia de los datos históricos, de los criterios jurisprudenciales, de la información política, social y económica, de la ubicación en la historia de las ideas y en el marco de la dinámica cultural"* Zaffaroni et al, *cit*, pág. 97.

Podemos, desde luego, conformarnos con un mero análisis normativo del derecho y proclamar a caballo de un cruzado y un positivista que la completitud y sistematicidad de la ciencia jurídica requiere de semejante sacrificio[359] o que para la sociología hay otros prados, pero obviaríamos un pequeño detalle.

No estamos estudiando matemáticas.

[359] *"...los positivistas vernáculos suelen incurrir en este respecto en equívocos teóricos y excesos retóricos ... es el carácter reductivo y por lo tanto insuficiente de esa concepción, que sólo considera la dimensión normativa del fenómeno jurídico, dejando "afuera", esto es, declarando impertinentes, sus dimensiones éticas, políticas, teleológicas, etc., lo que facilita la aureola de sistematicidad de la que es portadora"* Ver CÁRCOVA, Carlos M. "Notas acerca de la teoría crítica del derecho" en COURTIS, Christian –comp.- 2001 *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho* (Buenos Aires, Eudeba) pág. 20.

## CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES

Durante nuestras mocedades, cuando iniciamos los estudios de la Carrera de Abogacía, el estudio del Derecho Constitucional nos hizo creer que el principio de supremacía normativa era el axioma euclidiano que permitía, a partir de su aplicación, deducir con rigurosidad geométrica la validez o invalidez del ordenamiento normativo todo.

Desde luego, la juventud no se impone a los años, y fue así como la progresión de los estudios nos hizo poner en crisis nuestra esperanzada fe. Leyendo a EINSTEIN:

> Seguro que tú, querido lector, entablaste de niño conocimiento con el soberbio edificio de la Geometría de Euclides y recuerdas, quizá con más respeto que amor, la impotente construcción por cuyas altas escalinatas te pasearon durante horas sin cuento los meticulosos profesores de la asignatura. Y seguro que, en virtud de ese tu pasado, castigarías con el desprecio a cualquiera que declarase falso incluso el más recóndito teoremita de esa ciencia. Pero es muy posible que ese sentimiento de orgullosa seguridad te abandonara de inmediato si alguien te preguntara "¿Qué entiendes tú al afirmar que estos teoremas son verdaderos?"… La cuestión de la "verdad" de los distintos teoremas geométricos remite, pues, a la de la verdad de los axiomas. Sin embargo, se sabe desde hace mucho que esta última cuestión no sólo no es resoluble con los métodos de la Geometría, sino que ni siquiera tiene sentido en sí… El concepto de "verdadero" no se aplica a las proposiciones de la Geometría pura, porque con la palabra "verdadero" solemos designar siempre, en última instancia, la coincidencia con un objeto "real"; la Geometría, sin embargo, no se ocupa de la relación de sus conceptos con los objetos de la experiencia, sino sólo de la relación lógica que guardan estos conceptos entre sí[360]

Es por eso que una pluma como la de SAGÜÉS nos dice que

> La imagen (¿o ilusión?) de la geométrica, mágica e impecable pirámide jurídica, con la Constitución al tope, seduce a estudiantes de derecho y a doctos juristas, adquiriendo visos de paradigma y de verdad infalible. Explica, en verdad, todo: da una descripción armónica e imbatible del orden jurídico, resuelve límpidamente posibles problemas de incoherencia, expulsa cuerpos extraños y reprime exitosamente todo ataque al derecho. Pero es la idea de supremacía constitucional la que da a esa pirámide sustento y argamasa conceptual, algo sin lo cual ella se derrumba como un castillo de naipes. Y va a ser precisamente el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera[361].

---

[360] EINSTEIN, Albert *Sobre la Teoría de la Relatividad Especial y General*, trad. por Miguel Paredes Larrucea, Barcelona, RBA Coleccionables, 2004, págs. 11 y12.

[361] SAGÜÉS, Néstor Pedro "Los Roles del Poder Judicial ante el Estado de Necesidad" en Víctor BAZÁN - Coordinador-*Defensa de la Constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2003, págs. 1045/1053.

Pues entonces, fuerza es reconocer que todo lo que el cielo de las ideas jurídicas[362] propone, muchas veces choca, cual historia de fray Gerundio[363], con la realidad de la praxis. Y la praxis constitucional y administrativista en Argentina es rigurosamente coherente –e insistente- al menos en un extremo: las elaboraciones doctrinarias sobre los requisitos habilitantes del dictado de la legislación emergencial, son poco menos que un interesante capítulo de la mitología jurídica.

Dentro de este orden de ideas, señala PUY[364] que la palabra mito es una recuperación romántica de un viejo término, primero griego y después latino, que significa "narración", y lo es de algo que aún no ha acontecido[365]. Siguiendo los lineamientos de PUY, RISSO FERRAND nos dice que *el mito es la narración de un acontecimiento originario que tiene actualidad operativa. ¿Por qué? Pues porque no es solo un cuento seductor, relativo a la*

---

362 *"…Los conceptos que tú ves aquí son, y con esto está dicho todo. Constituyen verdades absolutas, lo fueron en su origen y lo serán siempre. Preguntar por su esencia y por su razón de ser, no valdría más que preguntar por qué dos por dos son cuatro. Son cuatro; con esto está dicho todo: no existe un fundamento de esto. Lo mismo pasa con los conceptos: descansan en sí mismos, como verdades absolutas, y para ellos no hay fundamentos. Lo único que con respecto a ellos les cabe a los espíritus razonadores es profundizar en su esencia y extraer a la luz del día el cúmulo de contenido que en su interior yace. Lo que se produzca por este procedimiento será verdad y tendrá, como toda verdad, la legítima pretensión a una validez absoluta".*
*"—En vuestro cielo puede que así ocurra, pero en la tierra."*
*"—"Vete a paseo con tu tierra…"* VON IHERING, Rudolph *Jurisprudencia en Broma y en Serio*, trad. de la 3ª ed. Alemana por Román Riaza, Madrid, Reus, 2015, pág. 318

363 *"Señor cura, tengo que dar a vuestra merced mil enhorabuenas y mil pésames. Aquéllas, porque ha escrito vuestra merced una obra que en su línea dudo que tenga consonante… Estos, porque creyendo vuestra merced de buena fe que ha trabajado una historia exacta, verdadera, puntual y fiel (calidades que, cuanto es de su parte de vuestra merced, verdaderamente la asisten), ha gastado el calor intelectual en disponer la relación más falsa, más embustera, más fingida y más infiel que podía caber en humana fantasía. Si, como vuestra merced la llama historia, la llamara novela, en mi dictamen no se había escrito cosa mejor, ni de más gracia, ni de mayor utilidad… pero habiéndola vuestra merced intitulado historia, no me permite mi sinceridad engañarle, ni lo merecen las honras con que me ha favorecido y la noble confianza con que se ha fiado de mí. Nada tiene de historia, porque toda ella es pura ficción"*. DE ISLA, José Francisco *Historia del Famoso Predicador Fray Gerundio de Campazas, Alias Zotes*, Barcelona, Planeta, 1991, págs. 704/705.

364 PUY, Francisco *Jurídica Tópica*, México, Porrúa, 2006, págs. 6 y ss.

365 Continúa PUY señalando que por mito se entiende, en primer lugar, una narración plástica, imaginaria o legendaria, de hechos misteriosos o acontecimientos secretos cuyos protagonistas son los dioses, y que por eso hacen relación con los orígenes o con el principio de las cosas, de los hombres o de los grupos sociales entre quienes se desenvuelve o a quienes se dirige. En segundo lugar, el mito implica una narración dotada de virtualidad propia, de fuerza operativa interna actual, y es este aspecto el que rescata Puy para la praxis humana en general y para el derecho y su práctica en particular.

*historia de los dioses, sino que es una reviviscencia de los orígenes. El mito implica un saber irracional pero no por eso inútil; por el contrario, puede ser muy importante*[366].

Pues bien, en la literatura de nuestra ciencia es frecuente encontrar una curiosa anécdota prusiana. De acuerdo a ella, Federico II se encontraba molesto con la presencia de un molino, construido junto al Palacio de Verano (el *Sanssouci*) en Postdam. Por eso, primeramente, le ofreció al molinero comprarle la construcción, y ante la negativa de éste, lo amenazó con destruir el molino, sin pagarle un céntimo.

Ante la queja del molinero sobre lo injusto de la amenaza, Federico II se habría limitado a señalar hacia la capital, y decir *"para eso hay jueces en Berlín*".

De acuerdo a la anécdota, el molinero le hizo caso a Federico y así obtuvo una sentencia favorable a sus intereses. Como el monarca prusiano había empezado las demoliciones, no solamente ordenó el cese de tales tareas, sino que también le indemnizó la totalidad del daño causado.

Si bien es verdad que de esa anécdota se hacen eco numerosas obras[367]; casi ninguno de estos autores cae en cuenta de que se apoyan en un cuento, un simple relato mítico. Afortunadamente, un trabajo de ESTEVE PARDO se encarga de recordar este dato:

---

[366] Véase RISSO FERRAND, Martín "Los Derechos Humanos como Concepto Mítico" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano,* Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, año 2002, págs. 135 a 147. EL autor utiliza el término para señalar cuatro situaciones: a) un concepto atractivo, seductor, aceptado generalmente por los distintos actores sociales; b) un concepto irracional o parcialmente irracional; c) un concepto que implica una representación clara de algo deseado, aunque todos estos aspectos sean consecuencia de reflexiones no racionales (históricas, psicológicas, ideológicas, etc.), y d) un concepto que, en un aspecto positivo o negativo, une o representa un factor de unión o saber compartido por un grupo social. Si nos preguntamos el porqué de semejante virtualidad intrínseca al mito, creemos que el filósofo de Tréveris hace una sugerencia importante. Efectivamente, en los *Manuscritos de 1844*, en la *Tesis IV sobre Feuerbach*, en la *Introducción a la crítica de la economía política (1857)* y en *El Capital*, MARX nos explica que el mito es una compensación de las impotencias reales del hombre. En efecto, *"¿Qué es Vulcano comparado con Roberts and. Co., Júpiter comparado con el pararrayos y Hermes frente al Credit Mobiler? Toda mitología esclaviza, domina las fuerzas de la naturaleza en el dominio de la imaginación y por la imaginación, y les da forma: desaparece, pues, cuando esas fuerzas son dominadas realmente"*. MARX, Karl *Introducción a la crítica de la economía política (1857)*, versión revisada de la traducción al español del manuscrito del Instituto de Marxismo Leninismo, Buenos Aires, Luxemburgo, 2008, pág. 92. En definitiva, al obviar las asperezas, contradicciones y limitaciones reales de los institutos mitificados, su comprensión y aprehensión se facilita, al tiempo que se hace menos discutible al elevarse a una categoría de ribetes legendarios.

[367] A título de ejemplo, MEJÍA RIVERA, Joaquín A. -coordinador- *«Hay Jueces en Berlín». Crónicas sobre Independencia Judicial en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras*, Tegucigalpa, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús/Red Iberoamericana de Jueces, 2017.

> *Hay jueces en Berlín* es un caso de leyenda, no sólo por lo borroso de su relato, sino también por el significado mítico que se le atribuye como primer exponente de la sujeción del poder al control de los tribunales. Se explica así su gran difusión en la moderna cultura occidental, a uno y otro lado del Atlántico, que presenta el control judicial del poder como un logro... En contraste con otros casos, sin duda más transcendentes en el curso de la historia, en los que se enjuicia a reyes derrotados, *jueces en Berlín* tiene como parte a un rey absolutista en la plenitud de su poder. Eso le otorga una mítica aureola, pero agranda también la dureza del golpe al dejar la fábula y toparse con la realidad del caso y del control judicial del poder. Como todos los cuentos, demasiado bonito para ser verdad[368]

Ahora bien, aunque se reconozca la importancia tanto pedagógica como aspiracional del mito; debe recordarse que, sea que se nos presente en verso o en una muy prolija prosa[369], nunca deja de ser una mera alegoría simplificadora que, aunque sucedánea de la realidad, no se identifica con ella. Y es por ello los que nos dedicamos al derecho debemos tener presente a Valle-Inclán: *"Las cosas no son como las vemos, sino como las recordamos…Por eso hay que pintar las figuras añadiéndoles aquello que no hayan sido[370]"*

Entendemos que olvidar detalles como éste es muy arriesgado, puesto que podemos llegar a extremos tan dolorosos como los que denuncia HERRENDORF:

> ¿Por qué no decir en voz alta lo que todos estamos repitiendo en los pasillos de las universidades, de los tribunales, en los cafés, en los periódicos, en las imprentas? Diez minutos de TV internacional bastan a cualquier infeliz para reírse a carcajadas de los derechos humanos. ¿O hay alguien que es capaz de ir hoy a ver a ese niño desnutrido, desgajado de sus padres, que está solo, esperando una taza de arroz, en un campamento africano, para leerle los derechos económicos y sociales de los que "goza"?[371]

Por eso, insistimos, es harto preciso advertir contra las prácticas de analizar el derecho como si de una alambicada forma del "había una vez" se tratase. Porque el derecho, a

---

[368] ESTEVE PARDO, José *Hay Jueces en Berlín. Un Cuento sobre el Control Judicial del Poder*, Madrid, Marcial Pons, 2020.

[369] No ha de olvidarse que, al menos en la cultura occidental de vertiente grecorromana, los textos filosóficos en prosa deben su natalicio a la necesidad de emular la autoridad mítica que exhibía la forma en que se escribían los preceptos legales. Recomendamos, como texto introductorio a los trabajos que desarrollan este punto, leer a CABALLERO, Raúl "Las Musas Jonias Aprenden a Escribir: Ley Escrita y Tratado en Prosa en los Milesios y Heráclito" en *Emérita. Revista de Lingüística y Filología Clásica*, Madrid, C.S.I.C., Vol LXXVL, Núm 1, enero/junio 2008, págs. 1/33.

[370] Citado en LLORÉNS, Eva *Valle-Inclán y la Plástica*, Madrid, Ínsula, 1975, pág. 255.

[371] HERRENDORF, Daniel E. *Tratado Internacional de Derechos Humanos*¸ Buenos Aires, La Ley, 2013, T. I, pág. XIX.

diferencia de los cuentos, no se limita a amenazar con castigos como los de Sísifo, sino que de hecho sanciona suplicios como los de Damiens. Y porque ese suplicio existió como consecuencia de la ofensa a un monarca, es que debemos recordar lo que, al menos entre los administrativistas argentinos, BIELSA reiteraba hace más de medio siglo: la estrecha relación entre el derecho y la política[372].

Nos permitimos ser prolijos en la insistencia. En 1886 Miguel Romero, quizás el primero de los administrativistas argentinos, se lamentaba de

> …la indiferencia con que se ha mirado siempre por nuestros estadistas y los jóvenes que se contraen al estudio de la vasta ciencia de la jurisprudencia, esta rama del derecho administrativo. No escasean en este país, o mejor dicho, abundan los que se dedican a la política y aspiran altos cargos en las funciones de gobierno, y sin embargo, triste es decirlo, pocos son los que se ocupan de este género de trabajos, que los habilite para desempeñar de la manera más satisfactoria el puesto tan legítimamente anhelado[373]

A casi 140 años de aquellas palabras, entendemos que es hora de que, definitivamente, los administrativistas hagamos lo propio respecto de nuestra falta de atención para con la dinámica que lleva a nuestros estadistas a producir el material con el que nosotros trabajamos. O cuanto menos, para con las enseñanzas de las ciencias políticas.

Nuevamente recordemos a Piglia, advirtiendo que *el poder también se sostiene en la ficción*[374], y la juridicidad pura, químicamente incontaminada con nada que sea extraño al

---

[372] *"El derecho administrativo viene a ser "modelado" por el derecho político o constitucional en cuanto a normas jurídicas, y por la política social en cuanto a su amplitud o ámbito vital"* BIELSA, Rafael *Derecho Administrativo*, 7° edición actualizada por Roberto Luqui, Buenos Aires, La Ley, 2017, T. I, pág. 10

[373] Citado por BOSCH, Jorge Tristán "Lo Contencioso Administrativo y la Constitución Nacional" en LL, 81-830.

[374] Creemos que el mejor desarrollo de esta idea se encuentra en una obra de ficción: *El poder es una cosa muy curiosa, mi señor. Decidme, ¿habéis tenido tiempo de meditar sobre el acertijo que os planteé hace unos días en la posada?*
*—Le he dado algunas vueltas —reconoció Tyrion—. El rey, el sacerdote, el hombre rico… ¿quién vive y quién muere? ¿A quién obedecerá el espadachín? Es un acertijo sin respuesta; mejor dicho, con demasiadas respuestas. Todo depende de cómo sea el hombre de la espada.*
*—Pero, en realidad, el hombre de la espada no es nadie —señaló Varys—. No tiene corona, ni oro, ni el favor de los dioses, sólo un trozo de acero afilado.*
*—Ese trozo de acero es el poder de la vida y la muerte.*
*—Exacto. Pero, si en realidad quien nos gobierna es el hombre de armas, ¿por qué fingimos que son nuestros reyes los que ostentan el poder? ¿Por qué un hombre fuerte con una espada se plantearía jamás obedecer a un niño rey como Joffrey, o a un idiota borracho como su padre?*

cielo del que hablaba VON IHERING, no hace más que perpetuar el aliento a no pocos de aquellos mitos y fabulaciones; como lo ha mostrado el sistema normativo aquí estudiado. Máxime cuando nos percatamos que tal sistema es apenas uno de los últimos de una larguísima serie de regímenes emergenciales que, tanto por su creciente número, extensión temporal y expansión hacia todas las esferas de gobierno (desde el Estado Federal hasta los Municipios); debiera hacernos percatar de la falacia de llamar "emergencia" a las muchas formas con que se viste "lo normal[375]"

Desde luego, absolutamente nada impide que sigamos haciendo, como acertadamente señalaba BIELSA luego de abrevar en Orlando, no ciencia jurídica; sino punto menos que simple exégesis. Pero entonces también conformémonos no ya con ser herederos de Vallette, sino con hacer realidad estas sentidas palabras que Mariano Moreno plasmara en el prólogo a su traducción de "El Contrato Social" de Rosseau:

---

*—Porque esos niños reyes y esos idiotas borrachos pueden llamar a otros hombres fuertes, con otras espadas.*
*—Entonces serían esos otros guerreros los que en realidad tendrían el poder. ¿O no? ¿De dónde salen sus espadas? ¿Por qué obedecen? —Varys sonrió—. Hay quien dice que el conocimiento es poder. Hay quien dice que el poder deriva de los dioses. Otros dicen que el poder lo da la ley. Pero aquel día, en los peldaños del Septo de Baelor, nuestro piadoso Septon Supremo, la legítima reina regente y vuestro seguro servidor, con todos sus conocimientos, estuvieron tan impotentes como cualquier zapatero remendón de la multitud. ¿Quién mató en realidad a Eddard Stark, vos qué pensáis? ¿Joffrey, que dio la orden? ¿Ser Ilyn Payne, que blandió la espada? ¿O bien… otra persona?*
*—¿Vais a decirme la respuesta del maldito acertijo, o sólo queréis empeorarme esta jaqueca? —Tyrion inclinó la cabeza hacia un lado.*
*—De acuerdo —dijo Varys sonriendo de nuevo—, ahí va: el poder reside donde los hombres creen que reside. Ni más ni menos.*
*—Entonces, ¿el poder es una farsa?*
*—Una sombra en la pared —murmuró Varys—. Pero las sombras pueden matar. Y a veces un hombre muy pequeño puede proyectar una sombra muy grande"* (MARTIN, George R.R., *Choque de reyes*, Buenos Aires, Random House, 2014, págs. 131/132)

[375] *"Es exacto que en medicina el estado normal del cuerpo humano es el estado que se desea restablecer. ¿Pero acaso es necesario denominarlo normal porque se apunta a él como a un fin que es conveniente que la terapéutica obtenga, o bien la terapéutica apunta a él porque es considerado como normal por el interesado, es decir el enfermo? Sostenemos que la segunda relación es la verdadera. Pensamos que la medicina existe como arte de la vida porque el mismo ser vivo humano califica como patológicos -por lo tanto, como debiendo ser evitados o corregidos- a ciertos estados o comportamientos aprehendidos, con respecto a la polaridad dinámica de la vida, en forma de valor negativo. Pensamos que en eso el ser vivo humano prolonga, de manera más o menos lúcida, un esfuerzo espontáneo, propio de la vida, por luchar contra aquello que presenta un obstáculo a su persistencia y a su desarrollo considerados como normas".* CANGUILHEM, Georges *Lo Normal y lo Patológico*, trad. de Ricardo Potschart, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971, pág. 92

*...si cada hombre no conoce lo que vale, lo que puede y lo que se le debe, nuevas ilusiones sucederán a las antiguas, y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres, será tal vez nuestra suerte mudar de tiranos sin destruír la tiranía"*

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. *Corrientes de la investigación en las ciencias sociales,* Madrid, Tecnos, 1983, Vol. III

ABERATURY (h), Pedro *Ejecución de Sentencias contra el Estado,* Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2001, T. II.

ABRAHAM, Ana del Carmen; FIORAVANTI DE KLESS, María Inés; SOTELO, Julio René *Constitución de la Provincia del Chaco. Comentada y Anotada*, Resistencia, ConTexto, 2011

AGAMBEN, Giorgio *Medios sin fin: notas sobre política* Valencia, Pre-textos, 2001

AGAMBEN, Giorgio *Estado de Excepción*, 2ª edición, trad. por Flavia e Ivana Costa, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2019.

AGAMBEN, Giorgio, "L'invenzione di un'epidemia", publicado en quodlibet.it el 26 de febrero del 2020 (https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia)

ALBERDI, Juan Bautista *Obras Escogidas,* Ed. Luz de Día, Buenos Aires, 1952, T. I

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Francisco; TEIRA SERRANO, David; ZAMORA BONILLA, Jesús Pedro *Filosofía de las ciencias sociales,* Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente *El Concepto de Necesidad en Derecho Público*, Madrid, Civitas, 1996.

ANDERSON, Perry *Consideraciones sobre el marxismo occidental,* México, Siglo XXI, 1998

ANDERSON, Perry "Historia y lecciones del neoliberalismo" en HOURTAT, François; POLET, François -coordinadores- *El otro Davos: globalización de resistencias y de luchas,* México D.F., Plaza y Valdés, 2001

ARISTÓTELES *Retórica,* Madrid, Gredos, 1994

ARISTÓTELES *Acerca del Alma,* Madrid, Gredos, 2003

ATCHABAHIAN, Adolfo 2008 *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública,* Buenos Aires, La Ley, 2008.

AZIZE, Carlos Alberto "La Espera como Quita en el Concurso Preventivo" en LL, 2000-D-1269

BADENI, Gregorio "Los Decretos de Necesidad y Urgencia" en ED, 138-926

BAEZ, Fernando *Nueva historia universal de la destrucción de libros,* Barcelona, Destino, 2011.

BALBÍN, Carlos F. *Tratado de Derecho Administrativo,* 2ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2015, T. I

BASUALDO, Eduardo *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina,* Buenos Aires, UNQ/FLACSO/IDEP, 2001

BENTHAM, Jeremías "El Panóptico" en BENTHAM, Jeremías *Obras Selectas,* Buenos Aires, Librería "El Foro", 2005, T. IV

BERGALLI, Roberto "¿Qué se controla: individuos o el propio sistema penal?" en *Crítica Jurídica* (México, U.N.A.M.) núm 15 del año 1994

BIANCHI, Alberto B. *La Delegación Legislativa,* Buenos Aires, Ábaco, 1990.

BIANCHI, Alberto B. "El Estado de Sitio Económico" en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires,* Buenos Aires, T. 50 –mayo de 1990-,

BIANCHI, Alberto B. "La Corte Suprema ha Establecido su Tesis Oficial sobre la Emergencia Económica" en LL, 1991-C-141

BIANCHI, Alberto B. "Una Meditación Acerca de la Función Institucional de la Corte Suprema" en LL, 1997-B-994.

BIANCHI, Alberto B. "El Control Constitucional de los Reglamentos Delegados (Una Comparación entre la Argentina y los Estados Unidos)" en *Revista de Derecho Administrativo* 2014

BIDART CAMPOS, Germán J. *Historia Política y Constitucional Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1977, T.II

BIDART CAMPOS, Germán J. "Las Presiones en la Dinámica del Poder" en ED, 105-797.

BIDART CAMPOS, Germán J. "Notas de Actualidad Constitucional" en ED, 105-1014.

BIDART CAMPOS, Germán J "¡Siempre la Emergencia! ¿Hasta la Muerte?" en ED, 139-770

BIDART CAMPOS, Germán J. "Estamos Enfermos de Emergencia" en ED, 140-154

BIDART CAMPOS, Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, T. 2

BIELSA, Rafael "El Estado de Necesidad. Con Particular Referencia al Derecho Constitucional y Administrativo" en *Anuario del Instituto de Derecho Público*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral/Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, Fascículo 3, años 1939/1940.

BIELSA, Rafael *Derecho Administrativo*, 7° edición actualizada por Roberto Luqui, Buenos Aires, La Ley, 2017, T. I

BIOY CASARES, Adolfo "Diario de la Guerra del Cerdo" en IDEM *Obra Completa*, Buenos Aires, Emecé, 2013, vol II

BONAVERI, Agustín Bernardo "La Ley de Moratoria Hipotecaria de 1933. Su Debate Parlamentario y Aplicación" en *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Núm 30 -2002-

BORGES, Jorge Luis *Obras Completas 1*, Sudamericana, Buenos Aires, 2011

BOSCH, Jorge Tristán "Lo Contencioso Administrativo y la Constitución Nacional" en LL, 81-830

BOURDIEU, Pierre "Una utopía razonada: contra el fatalismo económico" en *New Left Review*; N° 227 de enero-febrero de 1998

BOURDIEU, Pierre *Las estructuras sociales de la Economía,* Buenos Aires, Manantial, 2001

BRECHT, Bertolt *Galileo Galilei,* trad. por Oswald Bayer, Buenos Aires, Ediciones Losange, 1956

BROWN, John "El enemigo: paradojas del liberalismo y de la soberanía en Carl Schmitt en *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* (Barcelona, Archipiélago) núm 56 - 2003

BURKE, Edmund "Speech to the Electors of Bristol" en CANAVAN, Francis -Compiler- *Select Works of Edmund Burke,* Indianapolis, Liberty Fund, 1999, Vol. 4

CABALLERO, Raúl "Las Musas Jonias Aprenden a Escribir: Ley Escrita y Tratado en Prosa en los Milesios y Heráclito" en *Emérita. Revista de Lingüística y Filología Clásica*, Madrid, C.S.I.C., Vol LXXVL, Núm 1, enero/junio 2008

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, 1919 y 1920; Imprenta del Congreso de la Nación, 1933, Vol. I

CAMINOS, Cristian Hugo "Cuando la Constitución y las Leyes son Reducidas a su Sombra. Notas sobre la Inconstitucional Erosión de las Leyes 724-A y 486-F, de la Provincia del Chaco" en *Temas de Derecho Administrativo,* Buenos Aires, Erreius abril 2020

CAMINOS, Cristian Hugo "En torno a la inconstitucionalidad del art. 2 del DNU 241/21 ¿Razonamiento formalista o defensa de la Constitución?" en *La Ley* del 17 de mayo de 2021

CANGUILHEM, Georges *Lo Normal y lo Patológico*, trad. de Ricardo Potschart, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971

CANTAMUTTO, Francisco -coordinador- *Impactos de un Programa Económico de Ajuste. La*

*Deuda en las Finanzas Públicas y los Hogares del Chaco*, Resistencia, Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, 2020. Disponible en http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/deuda-chaco-2020.pdf

CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*, trad. por José Lión Depetre, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998

CARRILLO GARCÍA, Yoel; MONDELO GARCÍA, Walter *Marxismo, derecho y poder* en *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* (Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social), año 2003

CARROLL, Lewis *A través del Espejo*, Córdoba Ediciones del Sur, 2004

CASSAGNE, Juan Carlos *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, T. I.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago *Ciencias, sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro"* en LANDER, Edgardo 2005 –comp.- *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, Buenos Aires CLACSO, 2005

CICERÓN *Obras Políticas*¸ trad. por Álvaro D´Ors y Carmen Teresa Pabón de Acuña, Barcelona, RBA Coleccionables, 2009

COLLAZOS, Oscar *De putas y virtuosas: una comedia tropical*, Barcelona, Laia, 1983

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 32° período de sesiones (5 de mayo-25 de julio de 1980)*, -Documento A/35/10-

COOKE, John W. *Obras completas*, Buenos Aires, Colihue), 2008, T. II

COPY, Irving M.; COHEN, Carl *Introducción a la Lógica*, 2ª edición, trad. por Jorge Alejandro Rangel Sandoval, México, Limusa, 2013

CORONIL ÍMBER, Fernando *El estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Caracas, Alfa, 2016

COVIELLO, Pedro José Jorge "El debido proceso adjetivo", en *Revista de Derecho Administrativo*, Ed. AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2008

COVIELLO, Pedro José Jorge "La fuerza de las autolimitaciones administrativas y de la motivación del acto administrativo en un pronunciamiento de la Corte Suprema", en ED (Administrativo) 2012-123

CRIVELLI, Julio César *La Emergencia Económica Permanente*, Buenos Aires, Ábaco, 2001

CRIVELLI, Julio César; VEGA Susana E. "Estado Argentino: La Emergencia Permanente. Comentarios Críticos al Proyecto de Ley N° 902/99" en *RAP*, Buenos Aires, Ediciones RAP, Núm. 264, septiembre de 2000.

CRUCES, Juan José *Una República sin Buitres*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2016

CRUZ VILLALÓN, Pedro *Estados Excepcionales y Suspensión de Garantías*, Madrid, Tecnos, 1984

CUETO RÚA, Julio C. "El Buen Juez de Primera Instancia" en LL, 1990-D-766.

DASSO, Ariel A. "El Límite Mínimo en la Propuesta de Quita y Espera" en LL, 2002-A-394

DE ISLA, José Francisco *Historia del Famoso Predicador Fray Gerundio de Campazas, Alias Zotes*, Barcelona, Planeta, 1991.

DE LA IGLESIA CHAMORRO, María Asunción *El Gobierno por Decreto*, Pamplona, Marcial Pons, 1991

DESCARTES, René "Reglas para la dirección del espíritu" en DESCARTES, René *Obras escogidas*, Barcelona RBA, 2014, T. I

DEVALLE, Susana B. C. "Antropología, ideología, colonialismo" en *Estudios de Asia y África* (México, El Colegio de México) vol. 18, núm 3 (57);

DÍAZ, Esther "El conocimiento como tecnología de poder" en DÍAZ, Ether -Editora- *La Posciencia. El conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad*, Buenos

Aires, Biblos, 2000

DIDEROT, Denis *Jacques el fatalista*, Madrid, Alfaguara, 2010

DROMI, José Roberto *Presupuesto y Cuenta de Inversión*, Buenos Aires, Astrea, 1988

ECO, Umberto 1984 *Apocalípticos e integrados*, Madrid, Lumen, 1984

ECO, Umberto *Decir Casi lo Mismo*, trad. de Helena Lozano Miralles, Buenos Aires, Sudamericana, 2017

ECO, Umberto *El Cementerio de Praga*, trad. por Helena Lozano Miralles, Buenos Aires, Sudamericana, 2017

EINSTEIN, Albert *Sobre la Teoría de la Relatividad Especial y General*, trad. por Miguel Paredes Larrucea, Barcelona, RBA Coleccionables, 2004.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel "Otra Vuelta de Tuerca en la Concentración del Poder: La Facultad de Disponer la Clausura de Domicilios por la Dirección General Impositiva", en LL, 1990-D-1230.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel *Tratado de Derecho* Constitucional, 3ª edición actualizada por Pablo Luis Manilli, Buenos Aires, La Ley, 2016, T, II

ENGELS, Federico "El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre" en MARX, Carlos; ENGELS, Federico *Obras Escogidas*, Moscú, Progreso, 1973, T. III

ESQUILO *Tragedias*, Madrid, Gredos, 2006

ESTEVE PARDO, José *Hay Jueces en Berlín. Un Cuento sobre el Control Judicial del Poder*, Madrid, Marcial Pons, 2020

ESTRADA, José Manuel *Obras completas de José Manuel Estrada*, Buenos Aires, Librería del Colegio, 1897, T IV

FERRAJOLI, Luigi "Constitucionalismo Principialista y Constitucionalismo Garantista" en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, trad. por Nicolás Guzmán, Alicante, Departamento de Filosofía del Derecho Universidad de Alicante, Núm 34, año 2011.

FIORINI, Bartolomé *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1976, T. I

FORSTHOFF, Ernst *El Estado de la Sociedad Industrial,* trad. por Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975

FOUCAULT, Michel *Defender la sociedad,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001

FOUCAULT, Michel 2003 *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 2003

FOUCAULT, Michel *Los Anormales,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.

GALLEGOS FEDRIANI, Pablo"El Cumplimiento Forzoso de las Sentencias por parte del Estado Nacional", en DOS SANTOS Marcelo A. Bruno –Director-; COGLIATI Natalia -Colaboradora- *Una Mirada desde el Fuero Contencioso Administrativo Federal sobre el Derecho Procesal Administrativo,* Buenos Aires, FDA, 2012.

GAADER, Jostein *El mundo de Sofía,* Madrid, Siruela, 1994

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *La Lucha contra las Inmunidades del Poder*, 3ª edición, Madrid, Civitas, 1989.

GARCÍA LEMA, Alberto Manuel "El Moderno Constitucionalismo Provincial y la Reforma de la Constitución Nacional (Primera Parte)" en LL, 1990-D-902.

GARCÍA PELAYO, Manuel "Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho. El Tribunal Constitucional Español" en *Revista del ILANUD,* San José, ILANUD, Año 9-10, Nos. 23-24 -1988/1989-

GARCÍA PELAYO, Manuel *Derecho Constitucional Comparado*¸ Madrid, Alianza, 1999

GARGARELLA, Roberto "De la Alquimia Interpretativa al Maltrato Constitucional. La Interpretación del Derecho en Manos de la Corte Suprema Argentina" en GARGARELLA, Roberto -Coordinador- *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, T. I -Democracia-.

GARGARELLA, Roberto; GUIDI, Sebastián -Directores- *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2019, T. II

GARRIDO FALLA, Fernando *Tratado de Derecho Administrativo*, 13ª edición, Madrid, Tecnos, 2002, Vol. I

GELLI, María Angélica "Los Deberes de los Jueces en una República" en LL, 1990-D-79

GELLI, María Angélica "Impacto Jurídico del caso «Provincia de San Luis c. Estado Nacional»" en LL, 2003-C-960

GELLI, María Angélica *Constitución de la Nación* Argentina, 5ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2018, T. I y II

GONZÁLEZ, Joaquín V. *Obras Completas de Joaquín V. González*, Buenos Aires, Imprenta Mercatali, 1935, Vol. III y V

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús "El Proceso Administrativo y la Constitución", en *Revista Española de Administración Pública*, Madrid, Civitas, Núm 14, julio/septiembre de 1977.

GRAMSCI, Antonio *La formación de los intelectuales* en GRAMSCI, Antonio 2004 *Los intelectuales y la organización de la cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2004

GROSS, Oren; NÍ AOLÁIN, Fionnuala *Law in Time of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*¸ Cambridge, Cambridge University Press, 2006

GUIBOURG¸ Ricardo A. "Norma, Coyuntura y Emergencia" en GUIBOURG, Ricardo A. -Director- *Emergencia Económica y Teoría del Derecho*, Buenos Aires, La Ley, 2003

GILLESPIE, Patrick; DO ROSARIO, Jorgelina "World's Worst Currency Rebounds as Central Bank Overhauls Policy", publicado el 29 e abril de 2019 en *Bloomberg* https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-29/argentine-peso-bounces-back-as-central-bank-overhauls-policy

HARNECKER, Marta *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, México, Siglo XXI, 1972

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich *Ciencia de la Lógica*, trad. por Félix Duque, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid/Abada Editores, 2011, Tomo I –La Lógica Objetiva-

HERNÁNDEZ, Antonio María *Las Emergencias y el Orden Constitucional*¸ 2ª edición, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México/Rubinzal-Culzoni, 2003

HERRENDORF, Daniel E. *Tratado Internacional de Derechos Humanos*¸ Buenos Aires, La Ley, 2013, T. I

HESSE, Konrad *Escritos de Derecho Constitucional*, trad. por Pedro Cruz Villalón, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992

HITLER, Adolf *Discursos,* Buenos Aires, Sieghels, 2014, T. II

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO *Jurisprudencia Administrativa del Concejo de Estado* Francés, 20ª edición, Madrid, Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015

JEFFERSON, Thomas "Letter to John Taylor" –Monticello, may 28, 1816- en FORD, Paul Leicester -Editor- *The Writings of Thomas Jefferson*, New York/London, G.P. Putnam´s Sons, 1899, Volume X

JIMÉNEZ SEGADO, Carmelo "Carl Schmitt y las ideas penales de la Escuela de Kiel" en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* (Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia/Boletín Oficial del Estado) año 2009 – núm. 1

KELSEN, Hans "Gott und Staat" en *Logos Zeitschrift für Systematische Philosophie*, 1923, págs. 261/284. Artículo disponible asimismo en el sitio de internet https://www.digizeitschriften.de/download/PPN51032052X_1922-23_0011/PPN51032052X_1922-23_0011___log21.pdf

KING, Stephen *El Misterio de Salem´s Lot*, trad. por Marta I. Gustavino, Buenos Aires, Sudamericana, 2019

KOSIK, Karel *Dialéctica de lo concreto,* México, Grijalbo, 1967

LACAN, Jacques *El Seminario 3: Las Psicosis*, trad. por Juan-Luis Delmont- Mauri y Diana Silvia Rabinovich, Buenos Aires, Paidós, 2017

LACLAU, Martín "Reflexiones sobre la noción de Estado de derecho: su origen y su papel en la actual problemática jurídica" en *Anuario de filosofía jurídica y social* (Buenos Aires, Lexis Nexis) núm 24 del año 2004

LATOUR, Bruno *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica,* Buenos Aires, Siglo XXI, 2007

LAERCIO, Diógenes *Vidas y opiniones de filósofos ilustres,* Madrid, Alianza, 2007

LASALLE, Ferdinand 1984 *¿Qué es una constitución?,* Barcelona, Ariel, 1984.

LESSING, Gothold *Acerca de la verdad* en AA.VV. *¿Qué es ilustración?,* Madrid, Tecnos, 2002

LINARES, Juan Francisco *Razonabilidad de las Leyes*, 2ª edición actualizada, Buenos Aires, Astrea, 2002

LINARES QUINTANA, Segundo V. "La Legislación de Emergencia en el Derecho Argentino y Comparado" en LL, 30-907.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, 2ª edición, Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, T. 6.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *Reglas para la Interpretación Constitucional*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1988

LISIAS *Discursos I,* Barcelona, RBA Coleccionables S.A., 2007

LLORÉNS, Eva *Valle-Inclán y la Plástica*, Madrid, Ínsula, 1975

LÓPEZ GUERRA, Luis María "El Control Parlamentario como Instrumento de las Minorías" en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, Núm. 8, 1996

LÓPEZ RÍOS, Jorge *El derecho contencioso administrativo,* México, Universidad de Guanajuato, 2014

LORENZETTI, Ricardo Luis "Estado de Derecho y Estado de Necesidad" en LL, 2001-C-1382.

MAQUIAVELO, Nicolás *Historia de Florencia*, Madrid, Alfaguara, 1978.

MAYER, Otto *Derecho Administrativo Alemán*, trad. por Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1982, vol. I

MAZZANTI, Diana Leonis *Factores dominantes en el desarrollo de la arqueología pampeana del período posconquista* en NASTRI, Javier; MENEZES FERREIRA; Lúcio –edits.- *Historias de arqueología sudamericana*, Buenos Aires, Fundación de Historia Natural Félix de Azara, 2010

Martin, George R.R., *Choque de reyes*, Buenos Aires, Random House, 2014

MEJÍA RIVERA, Joaquín A. -coordinador- *«Hay Jueces en Berlín». Crónicas sobre Independencia Judicial en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras*, Tegucigalpa, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús/Red Iberoamericana de Jueces, 2017

MONTESQUIEU *Del Espíritu de las Leyes*, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2004

MUÑOZ MACHADO, Santiago *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015, T. VII –El Reglamento-.

NIETSZCHE, Friedrich *El origen de la tragedia*, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2003

PADILLA, Miguel M. "Los Jueces Pueden y Deben Declarar el Fin de las Emergencias (La Emergencia no es Permanente: el Sentido Común se Impone)" en GORDILLO, Agustín -Director- *Derecho Administrativo. Doctrinas Esenciales*, Buenos Aires, La Ley, 2010, T. I

PIGLIA, Ricardo *Crítica y Ficción*, Barcelona, Anagrama, 2001

PORTALES YEFI Jaime Andrés "Relación de la fuerza pública con la justicia" en *Revista chilena de derecho* (Santiago, Universidad Católica de Chile) Vol. 20 -1995-,

PUY, Francisco *Jurídica Tópica*, México, Porrúa, 2006

RABBI-BALDI CABANILLAS, Renato "Contrato y Emergencia: aproximación a la filosofía jurídica de la Corte Suprema" en GUIBOURG, Ricardo A. -Director- *Emergencia Económica y Teoría del Derecho*, Buenos Aires, La Ley, 2003

RISSO FERRAND, Martín "Los Derechos Humanos como Concepto Mítico" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, año 2002

RODRÍGUEZ-TOUBEZ MUÑIZ, Joaquín "La Interpretación Extensiva de la Ley" en *Derechos y Libertades*, Madrid, Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III, Época II, Núm. 40 de enero/junio de 2019.

ROMANO-TASSONE, Antonio "Las Fuentes del Derecho Administrativo", trad. por Tomás Cano Campos, en *Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 248-249 de mayo/diciembre de 1997

ROSATTI, Horacio *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª edición¸ Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2017, T. II

RUBIO LLORENTE, Francisco "El Control Parlamentario" en IDEM *La Forma del Poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997

SAAVEDRA FAJARDO, Diego de *Empresas políticas,* Barcelona, Planeta, 1988

SÁENZ RUEDA, Luis *Ontología política como terapia de la cultura* estacionaria *y llamada al* ser-cenital en *Otros Logos* (Revista electrónica de la Universidad Nacional de Comahue) año I, núm. 1 de diciembre de 2010

SAMMARTINO, Patricio Marcelo E. *Amparo y Administración*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2012

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, Vol I

SAGÜÉS, Néstor Pedro "Derecho Constitucional y Derecho de Emergencia" en LL, 1990-D-

1036.

SAGÜÉS, Néstor Pedro *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª edición, Buenos Aires, Astrea, 2001, T. 2

SAGÜÉS Néstor Pedro "Los Roles del Poder Judicial ante el Estado de Necesidad" en Víctor BAZÁN -Coordinador-*Defensa de la Constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2003.

SAGÜÉS, Néstor Pedro *Interpretación Constitucional y Alquimia Interpretativa (El Arsenal Argumentativo de los Tribunales Supremos)*, Buenos Aires, LexisNexis, 2004.

SAINZ MORENO, Fernando "Sobre el Interés Público y la Legalidad Administrativa" en *Revista de Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Núm 82, enero-abril de 1977

SCALABRINI ORTIZ, Raúl *El hombre que está solo y espera* en SCALABRINI ORTIZ, Raúl 2008 *Obras completas*, Buenos Aires, Editorial Fundación Ross, 2008, T. I

SCHMITT, Carl *El leviatán en la teoría de Thomas Hobbes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997

SCHWARTZ, Bernard *Los Poderes del Gobierno (Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos)*, trad. por José Juan Olloqui Labastida y Julieta Campos, México D.F., Facultad de Derecho/U.N.A.M., 1966, T. II

SEGOVIA, Lisandro *Código Civil de la República Argentina con su Explicación y Crítica bajo la Forma de Notas*, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1881, T. I

SENADO DE LA NACIÓN *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", 1933, T. II

SHAKESPEARE, William *Macbeth –Edited by A. R. Braunmuller-*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

SORIANO, Osvaldo *Triste, Solitario y Final*, Buenos Aires, Seix Barral, 2014

SOFOCLES, *Tragedias*, Madrid, Gredos, 2006

SOUSA SANTOS, Boaventura de "La transición postmoderna: derecho y política" en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* (Alicante, Universidad de Alicante) núm. 6 -1989-,

STRUPP, Karl "Les Règles Générales du Droit de la Paix" en ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE *Recueil des Cours*, Paris, Libraire de Recueil Sirey, 1934-I (Tome 47)

TOYNBEE, Arnold J. *Civilità al Paragone*, trad. de Giuseppe Paganelli y Amina Pandolfi, Milano, Tascabili Bompiani, 1983.

TUCÍDIDES *Guerra del Peloponeso*, trad. de Juan José Torres Esbarranch, Barcelona, RBA Coleccionables, T. I

TUDELA ARANDA, José "La Renovación de la Función Parlamentaria de Control" en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Núm. 19, primer semestre de 2007

UBERTONE, Fermín Pedro "Los Cuerpos Parlamentarios y el Mito del Recinto" en EDCO, 2006-724

UNAMUNO, Miguel de *Antología*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1964

UNITED NATIONS *Reports of International Arbitral Awards*, New York, Codification Division of the Office of Legal Affairs of the Secretariat of the United Nations, Vol. XI, 1961

VANOSSI, Jorge Reinaldo "El Mar no Perdona" en LL, 2003-C-950

VANOSSI, Jorge Reinaldo *Teoría Constitucional*, 3ª edición, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2013.

VARELA, Luis Vicente -Director- *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires. 1870-1873*¸ Buenos Aires, Imprenta de la Tribuna, 1877, T. II

VIRGOLINI, Julio E. S. *La razón ausente* Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2005

VON IHERING, Rudolph *Jurisprudencia en Broma y en Serio*, trad. de la 3ª ed. Alemana por

Román Riaza, Madrid, Reus, 2015.

WELLER, Marc-Phillippe *Emergencia y Hodouts*, trad. por Manuel Gonzalo Casas y Daniela López Testa, Buenos Aires, Astrea, 2016

WILDE, Oscar *La decadencia de la mentira. Un Comentario*, trad. de Javier Fernández de Castro, Barcelona, Acantilado, 2014

WOLF, Eric *Europa y la gente sin historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987

WORNAT, Olga *Nuestra Santa Madre*, Buenos Aires, Ediciones B Argentina S.A., 2002

YLARRI, Juan Santiago *La Emergencia Económica*, Buenos Aires, Ábaco, 2019

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Tratado de derecho penal*, Buenos Aires, Ediar, 1980 T. I

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Hacia un realismo jurídico penal marginal*, Caracas, Monte Ávila Ediciones, 1992

ZAGREBELSKI, Gustavo *La ley, el derecho y la constitución* en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) núm. 72 de septiembre-diciembre de 2004