

II. EXTRANJERO

EL DECRETO 679/88 Y LA EJECUCION DE SENTENCIAS CONDENATORIAS CONTRA LA NACION

SUMARIO: I. Introducción. La ejecución de sentencias contra el Estado.—II. La ejecución de sentencias contra el Estado y sus problemas tradicionales en el derecho argentino y comparado. El procedimiento típico de ejecución.—III. El Decreto 679 del 26 de mayo de 1988.—IV. A modo de conclusión.

«Desde que se inventó eso que se ha llamado estado de Derecho, la doctrina, de buena fe, con una ingenuidad sorprendente, ha venido ideando y perfeccionando fórmulas para garantizar la ejecución de sentencias, en la convicción de que es el momento de la verdad en el control jurisdiccional de la administración. Pues sólo en ese momento puede verificarse si los tribunales sirven para algo más que para sentar declaraciones platónicas. Pero mucho más hábiles que los buenos de los doctrinarios para buscar fórmulas de garantías son los legisladores para matizarlas y los encargados de aplicarlas para eludirlas... En este combate singular en que luchan el juez y el administrador, es preciso constatar que el juez parte vencido, cualquiera que sea la forma adoptada por la resistencia de los poderes públicos» (1).

I. INTRODUCCIÓN. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO

La posibilidad de obtener en debida forma la ejecución de una sentencia resulta de vital importancia en toda sociedad civilizada que proclame vivir de acuerdo a la ley, ya que constituye ésta el punto culminante de la realización del derecho (2).

En aquellos supuestos en que el obligado al cumplimiento de la sentencia es un particular, su ejecución plantea escasos problemas, ya que en virtud de su *imperium* tanto el Poder Judicial como la administra-

(1) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Ed. Cívitas, Madrid, 1978, pág. 1203.

(2) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción...*, ob. cit., pág. 1195.

ción pueden adoptar las resoluciones necesarias para el cumplimiento de la decisión judicial (3).

El verdadero problema se plantea cuando el sujeto obligado al cumplimiento de la decisión judicial es el Estado (4) y no adapta voluntariamente ésta su conducta al contenido de la sentencia (5). En esos supuestos es, donde —como se ha expresado— «se pone a prueba el magno edificio del estado de derecho» (6). Máxime cuando como dispone en nuestro país el art. 7.º de la Ley 3952 de demandas contra la Nación (Adla, 1889-1919, 490), «las decisiones que se pronuncien en estos juicios cuando sean condenatorios contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda»; o proclama la legislación española, no sólo tal carácter declarativo, sino, además —siguiendo en ello al sistema francés (7)—, que su ejecución corresponde al órgano que dictó el acto o disposición objeto de recurso, es decir, a la administración (8).

Disposiciones como las mencionadas —frecuentes en aquellos países adheridos al denominado sistema continental europeo y desconocidas en las pertenencias al *common law*— han implicado en general un obstáculo en ocasiones insuperable para la rápida y efectiva ejecución de las sentencias de condena contra el Estado.

La Argentina se había transformado, en las dos últimas décadas, en cierta medida, en una feliz excepción. La evolución por nuestra jurisprudencia —especialmente a partir del *leading case* «Pietranera» (9)— resultaba, sin duda, envidiable para otros sistemas (10), como, por ejemplo, el español, donde las disposiciones legales vigentes y una interpre-

(3) Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, 1/1, 9.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pág. 632; ídem, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción...*, ob. cit., pág. 1201.

(4) Respecto a este tema, ver también Antonio CANO MATA, *Ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, «REDA», núm. 222, págs. 111 y ss.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», t. VIII, págs. 116 y ss.

(5) Rafael ENTRENA CUESTA, ob. cit., pág. 362.

(6) ALVAREZ TABIO, «La cosa juzgada en el Derecho administrativo», en *Sobre lo contencioso-administrativo*, La Habana, 1956, pág. 10; citado por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción...*, ob. cit., pág. 1202.

(7) Respecto al sistema francés de ejecución de sentencias y las innovaciones introducidas por la Ley del 16 de julio de 1980, en idioma castellano, ver Tomás R. FERNÁNDEZ, *De nuevo sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, «RPA», núm. 84, págs. 266 y ss.; Luciano PAREJO ALFONSO, *Los poderes de ejecución del juez contencioso-administrativo: la Ley francesa del 16 de julio de 1980*, «REDA», núm. 33.

(8) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1984, pág. 505. Señala, en ese sentido, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española, del 27 de diciembre de 1956 (LJCA) —reiterando lo dispuesto por el artículo 91 del régimen anterior—, en su artículo 103 que «la ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso».

(9) CSJN, «Pietranera, Josefa y otros c/ Gobierno Nacional», del 7 de septiembre de 1966, fallos, t. 265, pág. 291; Revista «La Ley», t. 123, pág. 802.

(10) Ídem, Juan C. CASSAGNE, *Los juicios contra el Estado*, Diario «La Nación», 11-7-88, sección 1.ª, pág. 15.

tación judicial restrictiva de las mismas parecían poner de manifiesto la existencia de una vía muerta para ejecutar las sentencias contra el Estado, salvo que se contara, por supuesto, con la buena voluntad de los funcionarios de turno.

La reciente promulgación del polémico Decreto 679/88 (Adla. Bol. 15/88, pág. 1) —sobre el cual se han conocido ya las primeras opiniones doctrinarias (11)— ha hecho retomar actualidad a una cuestión que desde 1966 parecía en principio definitivamente superada en nuestro país. Previa descripción de la evolución y panorama de la cuestión en nuestro sistema hasta la sanción del decreto en estudio, así como del panorama actual en otros sistemas jurídicos, nos explayaremos sobre sus aspectos fundamentales.

II. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO Y SUS PROBLEMAS TRADICIONALES EN EL DERECHO ARGENTINO

1. *La Ley 3952, su artículo 7.º y la interpretación jurisprudencial.* Al igual que en la mayor parte de los sistemas jurídicos continentales contemporáneos, la dificultad de proceder a la ejecución de las sentencias contra el Estado cuenta, en nuestro país, una larga tradición.

Ya en nuestros orígenes revolucionarios, las sentencias contra el fisco no resultaban de fácil ejecución. Disponía así el reglamento del 30 de septiembre de 1811 la imposibilidad de ejecutar las mismas, sin consulta previa del Poder Ejecutivo al que se lo facultaba para disponer la suspensión de los libramientos de considerar que el pago resultaba incompatible con otros objetivos preferentes por su urgencia y utilidad hacia el bien común. Similar disposición reprodujo el estatuto provisional de 1815, reemplazando la consulta del Poder Ejecutivo, por la exigencia de un mandato especial del director que se encontraba facultado para suspender los libramientos si el pago era incompatible con las urgencias de utilidad común.

La aprobación del estatuto provisional de 22 de noviembre de 1816 por el Congreso de Tucumán, significó un importante avance en materia de ejecución de sentencias, al impedir al Poder Ejecutivo compulsar, avocarse a suspender las causas pendientes, sentenciadas o ejecutorias ante los Tribunales de Justicia (12).

(11) Ver José R. DROMI, *Régimen de pago de las sentencias contra la Nación. A propósito de la reglamentación de la Ley 3952 (Decreto 679/98)*, «JA» del 22-6-88; Jorge J. DÁCOBO, *El nuevo régimen de ejecución de las sentencias contra la Nación*, «DJ», año IV, núm. 31, del 29-6-88; Miguel A. EKMEDJIAN, *Inconstitucionalidad del decreto que reglamenta el cumplimiento de las sentencias contra el Estado nacional*, Revista «La Ley», Actualidad, suplemento del 5-7-88, págs. 3-4; CASSAGNE, *Los juicios contra el Estado*, ya citado. Aun cuando sólo verbalmente, se ha conocido también la opinión al respecto de los doctores Héctor Mairal, Juan Ramón de Estrada, Rodolfo C. Barra y del Procurador del Tesoro de la Nación, doctor Héctor P. Fassi, en reunión celebrada en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, el 7-7-88.

(12) Elías P. GUASTAVINO, *Tratado de la «jurisdicción» administrativa*, t. I, Bi-

A diferencia de lo ocurrido en España, la misión de ejecutar las sentencias contra el Estado fue otorgada desde antaño al Poder Judicial, aunque con ciertas limitaciones.

Estableció así el artículo 7.º de la Ley 3952 del año 1900 que «las decisiones que se pronuncien en estos juicios, cuando sean condenatorias contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda».

Contraria a la tradición liberal de la Constitución Argentina, fue objeto esta disposición —referida a las sentencias condenatorias contra el Estado y no a las meramente declarativas— de duras críticas (13).

Entendió así, FIORINI, que encerraba la misma un principio inconstitucional al establecer una norma general injusta respecto a las sentencias contra la Nación bajo dos perspectivas. De entenderse al mismo como un principio de carácter absoluto, por destruir el principio de igualdad que establecía el artículo 100 de la Constitución Nacional en cuanto ubica en forma paritaria a la Nación cuando ésta se halla en juicio, configurando ello un privilegio aberrante para un estado de derecho, al no regir las normas jurídicas en un doble sentido para con el Estado y reconocerse la existencia del derecho y condena al Estado, pero no permitirse en la práctica su ejecución. De considerarse como una norma de carácter relativo, por no establecer el condicionamiento de su aplicación (14).

Consideró a su vez MARIENHOFF a esta disposición «como una ver-

blioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987, págs. 46 y ss.

(13) Señala así Manuel M. Díez (*Derecho procesal administrativo*, Ed. Plus Ultra, 1983, pág. 75) los principales argumentos utilizados, a su entender, en pos y en contra de esta norma. A favor: «a) Que la ejecución forzada importa el uso de la fuerza en contra del deudor y que con este medio sólo cuenta el Estado; de ahí que no se concibe que el Estado use de esta fuerza en contra de sí mismo. b) Que en materia de lo procesal administrativo no corresponde que se sustituya la voluntad de la administración por la voluntad judicial.» En contra: «a) La fuerza pública sirve para ejecutar la voluntad estatal en el ejercicio de las distintas funciones y cuando se trata de la justicia esa fuerza se halla al servicio del Estado en esa manifestación de sus funciones, no pudiendo los órganos administrativos oponer resistencia sin incurrir en un acto no sólo ilegal, sino también contrario a los principios propios del Estado de Derecho. b) Si la ley ha conferido a los particulares el poder de ocurrir ante el Poder Judicial, va de suyo que no ha de impedir que ese órgano del Estado alcance el pleno ejercicio de sus funciones.»

(14) Bartolomé FIORINI, *Qué es el contencioso*, Ed. Abeledo-Perrot, 1965, páginas 136 y ss. Señaló éste, en sentido concordante, en otra obra (*Derecho administrativo*, t. II, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976, pág. 675; citada también por Alberto BIANCHI, *Inconstitucionalidad sobreviniente...*, ob. cit., pág. 832) que «es contradictoria, pues asigna carácter declaratorio a lo que jurídicamente es una condena contra la Nación; tal como está redactada, establece un privilegio que deja sin efecto el artículo 100 de la Constitución Nacional. El constituyente jamás supuso que la demandabilidad de la Nación ante la justicia podría frustrarse cuando la sentencia fuere condenatoria. Una sentencia que reconoce un derecho y que luego es «meramente declaratoria» es expresión de irrazonabilidad, y un derecho que sólo se reconoce como declaración no es efectivamente un derecho, porque le falta la materialización del respeto que merece todo acto reconocido. El artículo 7.º de la Ley expresa una sinrazón judicial, política e inconstitucional».

dadera injusticia, como una violación al principio de igualdad de tratamiento y como una negación del derecho de los administrados» (15).

O calificó SPOTA a este privilegio como una «irritante desigualdad» (16).

Otorgándole un carácter relativo a este privilegio —de aplicación a las sentencias contra el Estado Nacional, mas en principio no contra sus entes descentralizados— encontró, sin embargo, la jurisprudencia el modo de atenuar sus efectos y consecuentemente el medio de proceder a la ejecución.

Aun cuando en sus primeros tiempos mantuvo la Corte Suprema de Justicia una interpretación restrictiva (17), modificó parcialmente su posición en 1940 en «Bianchi, D. c. Gobierno nacional» (18), al considerar inaplicable al artículo 7.º de la Ley 3952 en los supuestos de expropiaciones, fundándose en que de aplicarse éste, perdería el artículo 17 de la Constitución Nacional toda virtualidad en cuanto dispone éste la indemnización previa en materia expropiatoria.

Declaró asimismo en «La Editorial c. Gobierno nacional» (19) la inaplicabilidad del artículo 7.º mencionado, en los supuestos de ejecución de sentencias por interdictos posesorios, fundándose también en el artículo 17 de la Constitución Nacional al señalar que «si es sólo declaratoria y no exigible contra el Estado Nacional, significa tanto como entender que el artículo 7.º de la Ley 3952 autoriza la frustración de la garantía constitucional aludida».

El gran cambio se produjo, sin embargo, recién en el año 1966, al resolver la Corte el célebre caso «Pietranera, Joseja y otros c. Gobierno nacional» (20). Entendió el más alto tribunal en aquella ocasión —en la que se había decretado el desalojo del Gobierno Nacional de un inmueble de propiedad de las actoras— que aun cuando el artículo 7.º de la ley de demandas contra la Nación resultaba razonable, no podía implicar en modo alguno una autorización para el Estado para no cumplir las sentencias judiciales, ya que ello lo colocaría fuera del orden jurídico (21). Expresó, asimismo, que la ocupación de un inmueble por parte

(15) Miguel S. MARIENHOFF, *Ley de demandas contra la Nación. Su ámbito de aplicación*, «JA», 1962-VI, pág. 45.

(16) Alberto G. SPOTA, *Medidas cautelares*, Buenos Aires, 1946, págs. 61-62; *Sentencias de condena contra la Nación. Su ejecutoriedad*, Revista «La Ley», t. 124, pág. 1330. En sentido similar, expresó recientemente DROMI (*Manual de Derecho Administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1987, pág. 246) que se trata de «un anacronismo que no es compatible con la aspiración de un estado de derecho».

(17) Ver CSJN, Fallos, t. 127, pág. 126; t. 143, pág. 84; t. 175, pág. 242; t. 182, pág. 502 (Revista «La Ley», t. 17, pág. 183).

(18) CSJN, Fallos, t. 186, pág. 151 (Revista «La Ley», t. 18, pág. 187). Idem. «Olivera c/Gobierno Nacional», Fallos, t. 241, pág. 382 (1958) —Revista «La Ley», t. 941, pág. 303—.

(19) CSJN, Fallos, t. 247, pág. 190 (Revista «La Ley», t. 100, pág. 769, fallo 5793-S).

(20) CSJN, Fallos, t. 265, pág. 191 (Revista «La Ley», t. 123, pág. 802). Se apartó así en este célebre fallo del criterio sostenido tan sólo unos meses antes en «Impini de Cordara» (Fallos, t. 262, pág. 195 —Revista «La Ley», t. 123, pág. 266—) y «Novaro de Lanús» (Fallos, t. 263, pág. 554 —Revista «La Ley», t. 122, pág. 21—).

(21) Expresó textualmente la Corte en su hoy célebre considerando 5.º: «Que la regla del artículo 7.º de la Ley 3952, ha de entenderse en su significado cabal. Su

del Estado cuando existe una sentencia firme ordenando el desalojo no puede prolongarse en forma indefinida, ya que ello constituiría una suerte de expropiación sin indemnización (22). Dispuso así, consecuentemente, a efectos de conciliar ello con el carácter declarativo de las sentencias previsto en el artículo 7.º citado, la confirmación del pronunciamiento del tribunal de grado en cuanto requiera al Estado Nacional que manifestara dentro del plazo perentorio de diez días en qué fecha iba a proceder al desalojo del inmueble, bajo apercibimiento de fijarlo judicialmente en caso de silencio, interpretando que no era éste «sino el corolario lógico de la potestad de los jueces de hacer cumplir sus decisiones en defensa del imperio del derecho» (23).

El sistema creado por los tribunales de grado y ratificado por la Corte en «Pietranera», continuó siendo utilizado en forma invariable por nuestros tribunales (24), aun cuando, en ciertos supuestos, con pequeñas modificaciones.

La solución adoptada a partir de «Pietranera» ha llevado a que algunos autores entiendan que en el sistema argentino el privilegio del Estado en materia de ejecución de sentencias contra el mismo se refiere exclusivamente a una primera etapa de la actividad judicial —la de declarar el derecho subjetivo del particular—, sin implicar ello el desconocimiento de la existencia de una segunda etapa, mediante la cual cuenta el Poder Judicial con la posibilidad de proceder a la ejecución coactiva

propósito no es otro que evitar que la Administración Pública pueda verse colocada, por efecto de un mandato judicial perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la Administración Pública. Desde ese punto de vista la norma es razonable. Pero en modo alguno significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales. Ello importaría tanto como colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto. Por ello, ha dicho este tribunal que el artículo 7.º de la Ley 3952 no descarta la pertinencia de una intervención judicial tendiente al adecuado acatamiento del fallo, en el caso de una irrazonable dilación en su cumplimiento por la Administración Pública (Fallos, t. 253, pág. 312 —Revista «La Ley», t. 109, pág. 87—). Y en un caso en el que se trataba de un interdicto de recobrar la posesión mediando un acto estatal manifiesto y gravemente ilegítimo de despojo o privación "por fuerza" de la posesión de un particular, se sentó el principio de no reconocer carácter declarativo a la sentencia que ordena su cesación, sería tanto como admitir que aquella normativa —art. 7.º de la Ley 3952— autoriza la frustración de la garantía constitucional de la propiedad (Fallos, t. 247, pág. 190 —Revista «La Ley», t. 100, pág. 769, fallo 5793-S—).

(22) *Idem*, considerando 6.º.

(23) *Idem*, considerando 8.º. La posición adoptada por la Corte implicó el abandono de la postura que sostuviera el mismo tribunal tan sólo un año antes en «Novaro de Lanús, Noemí C. Gobierno Nacional» (CSJN, Fallos, t. 263, pág. 554 —Revista «La Ley», t. 122, pág. 21—). Tal abandono encontró su justificación —como lo señalara la propia Corte en su considerando 4.º— en la nueva integración del tribunal.

(24) Ver, entre muchos otros, los citados en el párrafo 7.º de los considerandos del Decreto 6679/88: «Lanús de Bonorino Peró, María R.» (Fallos, t. 277, pág. 16 —Revista «La Ley», t. 142, pág. 540, fallo 25865-S—); «Gil Francisco, S. A.» (Fallos, t. 278, pág. 125 —Revista «La Ley», t. 144, pág. 589, fallo 27495-S—); «Loceville, Claudio» (Fallos, t. 295, pág. 427); «Romera de Rodríguez» (Fallos, t. 302, pág. 349 —Revista «La Ley», t. 1980-C, pág. 552—), y «Mazzuca, Alejandro» (Fallos, t. 304, pág. 120).

de la decisión judicial cuando no se ha adherido voluntariamente el Estado a la misma (25).

En cuanto al alcance de la Ley 3952 y de su artículo 7.º, aun cuando entendió en general en forma pacífica la Corte Suprema que la reclamación administrativa previa exigida por el artículo 1.º de tal normativa no resultaba de aplicación a los supuestos de acciones contra entes descentralizados, como lo recepcionara el artículo 32, inc. f) de la Ley 19549 (Adla. XXXIX-C, 2339, texto actualizado por Miguel DANIELIÁN y Juan C. PEREIRA PINTO) (26), no ocurrió lo mismo en cuanto al ámbito de aplicación del artículo 7.º

Dispuso así el más alto Tribunal de la Nación, mediante una duramente cuestionada decisión en «Figueroa v. Universidad Nacional de Buenos Aires» (27), la extensión de su aplicación a ciertas entidades autárquicas, abandonando así en parte la tesis sostenida por el mismo Tribunal en el sentido de que las prescripciones legales que rigen los supuestos en que la Nación es parte en un juicio no son por sí solas extensivas a los entes autárquicos (28).

Distinguiendo dentro de los entes autárquicos a aquellos que «llenen funciones específicamente estatales» de los que así no lo hacen, consideró aplicable a los primeros el artículo 7.º (29); decisión ésta que mereciera en su oportunidad la crítica de MARIENHOFF (30), quien sostuviera —defendiendo la tesis que la Ley 3952 es de aplicación exclusiva a la Nación— la necesidad de que se estableciera una correlación «entre los supuestos que no requieren reclamación administrativa previa para demandar y los supuestos en que la sentencia no tiene efectos meramente declarativos» (31).

2. *El Decreto-ley 23354/56 y la ley de amparo.* La ley de contabilidad (32) solucionó a su vez dos cuestiones que podían plantearse ante la nueva interpretación jurisprudencial nacida con «Pietranera». ¿Cómo podía abonar el organismo obligado al pago de una sentencia judicial ésta, cuando no contaba con fondos para ello en su partida presupues-

(25) Manuel M. Díez, *Derecho procesal administrativo*, ob. cit., pág. 73. La posterior sanción de la Ley 19549 ha llevado incluso a un sector de la doctrina a sostener que se ha producido la derogación institucional de la Ley 3952. Así, por ejemplo, se pronuncia Alberto A. BIANCHI, *Inconstitucionalidad sobreviviente del artículo 7.º de la Ley de demandas contra la Nación*, «ED», t. 118, pág. 835.

(26) Idem, Manuel M. Díez, *Derecho procesal administrativo*, ob. cit., pág. 73.

(27) Sin embargo, CSJN, Fallos, t. 285, pág. 173 (Revista «La Ley», t. 151, pág. 383); Fallos, t. 285, pág. 173 (Revista «La Ley», t. 151, pág. 383).

(28) CSJN, Fallos, t. 150, pág. 273; t. 209, pág. 573 (Revista «La Ley», t. 49, pág. 658).

(29) Ver, también, CSJN, «Gay Rivera c. Dirección N. de Industrias del Estado», Fallos, t. 268, pág. 519 (Revista «La Ley», t. 128, pág. 858), donde considerara inaplicable el artículo 7.º de la Ley 8952 por no cumplir la demandada funciones estatales específicas.

(30) Miguel S. MARIENHOFF, *Ley de demandas contra la Nación. Su ámbito de aplicación*, ya citado.

(31) Idem, pág. 44.

(32) Decreto-ley 23354/56 (Adla, XVII-A, 155).

taria? Y ¿cómo hacía el ente administrativo para efectuar el pago en el supuesto de carecer de ley presupuestaria habilitante?

Dispuso así, al referirse a los denominados créditos de emergencia la L. C., en su artículo 17, que «el Poder Ejecutivo podrá autorizar la apertura de créditos únicamente en las situaciones siguientes, con obligación de dar cuenta en el mismo acto al Congreso... c) Para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes... Los créditos abiertos de conformidad con las disposiciones del presente artículo quedarán incorporados al presupuesto general».

Esta disposición (33) y la interpretación jurisprudencial señalada habían logrado que, a diferencia de lo ocurrido en España, la ejecución de las sentencias contra el Estado fuera en nuestro país una realidad (34).

La sanción de otras normativas como la Ley 16986, de 18 de octubre de 1966 (Adla, XXVI-c, 1491), que consagró legislativamente a la creación pretoriana del amparo, puso nuevamente de manifiesto el abandono que se iba produciendo en la práctica del privilegio consagrado por el artículo 7.º de la Ley 3952, al disponer en su artículo 12, sin más, la fijación por parte de los órganos judiciales a los entes estatales de la conducta que deben los mismos cumplir y el plazo que cuentan para ello, y al rechazar en su artículo 16 la promoción de cualquier tipo de incidentes, no rigiendo, consecuentemente, en este supuesto, el carácter declarativo de las sentencias contra el Estado (35).

3. *La solución en el ámbito provincial.* Varias constituciones provinciales, desde la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1889 (36), se han referido en forma expresa a la cuestión de la ejecución de sentencia (37), previendo, como por ejemplo la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, la facultad del Superior Tribunal de Justicia de ordenar el cumplimiento de sus sentencias a través de las oficinas o empleados pertinentes de no hacerlo la autoridad administrativa dentro de los pla-

(33) Entendía FIORINI —quien, como viéramos, mantenía una postura crítica sobre el carácter declarativo de las sentencias contra la Nación— que esta disposición debilitaba al artículo 7.º de la Ley 3952. Ver Bartolomé FIORINI, *Derecho administrativo*, ob. cit., pág. 676; citado también por Jorge J. DOCOBO, ob. cit., pág. 178.

(34) Idem, Jorge J. DOCOBO (ob. cit., pág. 178), quien con acierto señala: «Tan es así, que en los últimos veinte años no se advirtieron conflictos dignos de mención.»

(35) Idem, Héctor MAIRAL, *Control judicial de la Administración pública*, ob. cit., t. II, pág. 913.

(36) Ver, al respecto, el relato de sumo interés que hace Manuel J. ARGASARAS (*Tratado de lo contencioso-administrativo*, Ed. RFA, Buenos Aires, 1955, págs. 376-378) del debate entre los convencionales Capdevila y Barraquero sobre la inclusión en la Constitución de 1889 de un precepto facultando a la Suprema Corte a mandar cumplir directamente las sentencias a los empleados o autoridades administrativas. Mientras que el primero se oponía a ello por considerarlo violatorio del principio de división de poderes, Barraquero defendió exitosamente, basándose en la Constitución norteamericana, al que a la postre sería el precepto constitucional.

(37) Lo hacen así hoy en día las actuales Constituciones de Buenos Aires (artículo 126), La Rioja (art. 103) y Catamarca (art. 205), entre otras.

zos fijados para ello (38). Prevén, en general, un plazo especial para la ejecución voluntaria de las sentencias, bajo apercibimiento de proceder a la ejecución forzosa de las mismas (39).

En cuanto a los códigos contencioso-administrativos provinciales, aun cuando limitado a aquellos supuestos en que la sentencia condenare a la administración al pago de una suma de dinero o a la entrega de una cosa fungible, reconocen varios de ellos como los de las Provincias de Santiago del Estero (art. 67); Catamarca (art. 52 —Adla, XXXI-B, 2287—); Jujuy (art. 80 —Adla, VII, 1366—); La Rioja (art. 72 —Adla, VII, 1381—) y Santa Fe (art. 72 —Adla, XI-B, 1955—) —a diferencia de la norma federal— el carácter ejecutorio de las sentencias contra la administración.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires establece el Código Varela que en el supuesto de resultar la sentencia contraria al acto impugnado, deberá intimarse a la vencida al cumplimiento de la resolución judicial dentro del término fijado en ésta (art. 79 —Adla, XX-B, 1780—). Transcurridos sesenta días desde el vencimiento de tal plazo, el vencedor podrá pedir al tribunal que mande llevar adelante en forma directa la ejecución (art. 82), la que hará saber ello de conformidad a lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución de la Provincia (40), determinando expresa y taxativamente lo que cada funcionario debe hacer y el término en que debe verificarlo (art. 84). Interesante resulta en ese sentido la previsión del Código Varela en su artículo 85, al disponer que «cualquiera sea la disposición que la Suprema Corte mande cumplir por los empleados o funcionarios de la administración, éstos deberán hacerlo, aun cuando no exista ley que lo autorice, aun cuando haya ley que lo prohíba y aun cuando sus superiores le ordenasen no obedecer». Vencidos los plazos sin que el funcionario o empleado cumpla lo ordenado, contempla el Código Varela la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad de éste ejecutando sus bienes propios, por la vía de apremio, sin que obste para ello la renuncia del empleador posterior a la comunicación que le ordenaba llevar adelante la ejecución (arts. 85 a 88). Tal acción resulta, por supuesto, independiente de la responsabilidad penal del funcionario por el incumplimiento, encuadrada generalmente en la figura del desacato (art. 89).

En otras provincias, como por ejemplo Jujuy, el procedimiento es similar. La autoridad vencida cuenta con sesenta días desde la notificación de la sentencia para proceder a su cumplimiento (art. 93), término vencido el cual el Superior Tribunal ordenará la ejecución directa

(38) Ver artículo 167, inciso 3.º.

(39) José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 3.

(40) Que dispone: «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 de los 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.

(41) Idem, Catamarca (arts. 56 y ss.; 30 días); Santiago del Estero (arts. 80 y ss.; 60 días).

«bajo apercibimiento a los empleados que deban ejecutarla, de hacer efectiva la responsabilidad civil y penal en que ellos incurrieren», respondiendo la administración en forma solidaria —quienes no podrán excusarse en la obediencia jerárquica— con éstos por el daño causado (arts. 94 y 95) (41).

Siguiendo en ello a la ley española de 1888, reconocen los ordenamientos provinciales argentinos la denominada suspensión (42) o expropiación de la sentencia al admitir la posibilidad de que la administración vencida en pleito obtenga la suspensión de la ejecución de la sentencia en forma temporal o definitiva, indemnizando los perjuicios que pudiera ésta causar (43), indicando en algunos supuestos los mismos ordenamientos las causales de suspensión, remitiéndose a motivos graves de interés público, o no haciendo mención alguna a las causales que pudieren justificar este procedimiento como en el supuesto del Código Varela. En todos los supuestos, entiende la doctrina argentina mayoritaria, que se encuentra obligada la administración a informar las causales que le impiden el cumplimiento de la sentencia, pudiendo ser o no atendidas éstas por el Tribunal, ya que, de no ser así, la sentencia definitiva se traduciría en una obligación de cumplimiento facultativo para el Estado, alterando la autoridad de la cosa juzgada que han atribuido a las sentencias contra el Estado la mayor parte de las constituciones provinciales (44).

En cuanto a la suspensión de la ejecución de las sentencias en el orden provincial ésta debe ser solicitada por la administración dentro del término que le confiere el ordenamiento jurídico para su cumplimiento, presumiéndose en caso contrario que se encuentra la administración en condiciones de ejecutar la sentencia. La causal invocada a efectos de obtener tal medida debe ser de suficiente entidad para ello, como ser la supresión o suspensión en forma prolongada de un servicio público estatal (45).

La mayor parte de las constituciones provinciales han dispuesto habilitar a las administraciones provinciales, ante la falta de crédito presupuestario, a delegar en sus respectivas legislaturas la obtención de los fondos y créditos necesarios para el cumplimiento de la sentencia, fijando en general un plazo que en rara vez excede de los tres meses, vencidos los cuales cesa el régimen de excepción y la sentencia resulta ejecutable en forma ordinaria (46).

(42) Mal llamada suspensión de la sentencia, ya que, como bien señalara FIORINI (*Qué es el contencioso*, ob. cit., pág. 326), «no es la sentencia lo que en realidad se suspende, sino su ejecutoriedad para ser sustituida por otra obligación o prestación a favor del vencedor del litigio».

(43) Artículo 80 de la Ley 2961 de la Provincia de Buenos Aires, artículo 93 de la Ley 1005 de la Provincia de La Rioja, etc.

(44) Así, Manuel J. ARGANARAS, *Tratado de lo contencioso-administrativo*, ob. cit., págs. 380 y ss.; Manuel M. DíEZ, *Derecho procesal administrativo*, ob. cit., pág. 273.

(45) DíEZ, *Derecho procesal administrativo*, ob. cit., pág. 273.

(46) José R. DRÖMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 3, quien señala que aceptan tal metodología las Constituciones de Catamarca (arts. 40 y 259), Córdoba (artículo 179), Corrientes (arts. 20 y 166), Chaco (arts. 72 y 190), Chubut (art. 75), Entre

A pesar de la similitud de este sistema con el estatuido por el Decreto 679/88 sobre el que a continuación nos referiremos —en cuanto delegan en parte la obtención de una solución al Poder Legislativo—, tal similitud es nada más que aparente, ya que, como lo señalara DRÖMI, en el ámbito provincial el procedimiento cuenta con origen constitucional y prevé un plazo que rara vez excede de los tres meses, vencido el cual el privilegio cesa en forma automática; mientras que en el federal, el mismo reconoce como fundamento un decreto —contrario a la interpretación jurisprudencial de la norma que aparentemente tendería a reglamentar—, y no se encuentra supeditado el cumplimiento del procedimiento a plazo determinado alguno, no existiendo consecuentemente disposición alguna para el supuesto de inactividad legislativa (47).

III. EL DECRETO 679 DE 26 DE MAYO DE 1988

a) *Lineamientos generales. Sistema propuesto*

Impulsado por un informe presentado por la Procuración del Tesoro sobre el estado de los juicios existentes contra la Nación (48) —y especialmente por las consecuencias de algunos de ellos que habría llevado a que se encuentre embargado en algunos supuestos el Estado Nacional por sumas superiores a los seiscientos millones de australes—, promulgó en fecha 26 de mayo pasado el Poder Ejecutivo Nacional el Decreto 679/88, reglamentando después de casi noventa años de la vigencia de la Ley 3952, exclusivamente a su artículo 7.º

Invocando expresamente para ello la facultad que le confiere el artículo 86, inc. 2.º, de la Constitución Nacional (49), ha procedido el órgano ejecutivo a reglamentar la mencionada disposición en forma tal que aun cuando manifiesta el seguir los lineamientos marcados en la interpretación del artículo 7.º por nuestra jurisprudencia (50), se aparta

Ríos (arts. 30 y 190), Formosa (art. 33), Jujuy (art. 11), La Rioja (art. 15), Mendoza (art. 40), Misiones (art. 81), Neuquén (art. 254), Río Negro (art. 23), Salta (art. 5), San Juan (art. 81), San Luis (art. 12), Santa Cruz (art. 36), Santiago del Estero (art. 10) y Tucumán (art. 18).

(47) Ver José R. DRÖMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 3.

(48) La promulgación en la misma fecha del Decreto 680/88, que requiere a los Servicios Jurídicos de la Administración Pública Central (art. 1.º) y descentralizada (arts. 2.º y 3.º) un informe del estado de todos los juicios en que la Nación o sus entes son parte, ha hecho señalar a Docobo (*ob. cit.*, pág. 177) que «esto prueba que el Decreto 679/88 fue dictado sin tener a la vista los elementos informativos sobre la materia. Es decir, que se ha pronunciado el diagnóstico y aplicado la terapéutica antes de conocer los síntomas».

(49) Ver último párrafo de los considerandos.

(50) Señala así el Decreto 679, en su considerando 3.º, que «el alto valor de esa doctrina y la reconocida "autoridad institucional" de las decisiones de la Corte Suprema (Fallos, t. 1832, pág. 409; t. 192, pág. 414 —Revista «La Ley», t. 1982-B, pág. 150—; t. 212, pág. 235; t. 303, pág. 1769 —Revista «La Ley», t. 27, pág. 400—) aconsejan, a fin de lograr una reglamentación razonable y ajustada a las potestades del Poder

y excede —como veremos más adelante— indudablemente de la misma.

Así, a pesar de reconocer en su considerando 7.º que la jurisprudencia había definido «un criterio interpretativo medurado, prudente y respetuoso del espíritu y los fines de la Ley 3952», el Decreto 679/88 se ha apartado manifiestamente de tal orientación jurisprudencial, reconociendo la existencia de tres procedimientos de pago distinto, a dos de ellos en forma expresa —el ordinario de aplicación de los arts. 1.º a 6.º y el excepcional, previsto en el art. 7.º— y al tercero —el pago inmediato en el supuesto del art. 10— al excluirlo totalmente de su régimen.

El procedimiento ordinario o regular de pago —calificado de ese modo por DROMI para distinguirlo del previsto en el art. 7.º (51)— esbozado por el decreto es el siguiente:

Determinada la suma a abonarse por el Estado Nacional o sus entes, a través de la aprobación o consentimiento de la liquidación practica-administrativa o judicialmente —sea por el Estado o por el particular acreedor—, deberá instar el acreedor el procedimiento para que dentro del quinto día se comunique al Procurador del Tesoro la existencia e individualización del crédito en la forma prevista por el artículo 2.º del decreto (52), acompañándose copia de las resoluciones y actuaciones de las cuales surjan tales datos.

El Procurador del Tesoro tomará razón de tal comunicación en un registro especial —denominado Registro de Sentencias Judiciales— que se abrirá a ese efecto, cumplido lo cual solicitará «a la Secretaría de Hacienda que incluya en el *próximo o próximos proyectos de Presupuesto General* los fondos necesarios para afrontar el pago con sus acrecidos, excepto que se tratare de los casos previstos en el artículo 7.º (art. 3.º, Decreto 679/88), supuesto del cual nos referiremos más adelante, y en el cual, si bien el pago no resulta inmediato, su cumplimiento es notoriamente más breve.

El Secretario de Hacienda dispondrá consecuentemente la inclusión del crédito en el próximo o próximos presupuestos, dependiendo el efectivo pago, pues de la inclusión, así como de la aprobación por parte del Congreso de la norma presupuestaria (art. 3.º, Decreto 679/88). En este sentido no contempla la reglamentación plazo alguno ni para que el Procurador haga la solicitud a la Secretaría de Hacienda, ni para que éste realice las gestiones necesarias para la previsión de fondos en el proyecto de ley de presupuesto, omisión que ha tornado para algunos autores aplicable en cuanto al primer supuesto y disposiciones genera-

Ejecutivo, seguir los lineamientos jurisprudenciales marcados por nuestro Superior Tribunal de Justicia».

(51) José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., págs. 7 y ss.

(52) Disponc éste que la comunicación deberá incluir los siguientes datos: *a)* nombre, apellido y domicilio constituido del acreedor; *b)* monto del crédito especificando capital, pautas de actualización y tipo de interés aplicable en su caso; *c)* número y denominación de la causa; *d)* Juzgado y Secretaría intervinientes; *e)* si se dan los supuestos del artículo 7.º y en su caso, monto del crédito que se atenderá con el Presupuesto en ejecución.

les de la Ley 19549, lo que concierne a los plazos para la realización de trámites, que consecuentemente sería conforme al artículo 1.º, inciso e), apartado 4, de diez días hábiles administrativos. En el segundo caso, el plazo sería el que resta hasta la fecha de culminación del proyecto de presupuesto, conforme lo fija el artículo de la ley de contabilidad (53.)

Esta resulta, sin duda, una de las disposiciones más cuestionables del decreto al subordinar la determinación de la fecha concreta de pago a las decisiones que adopte al respecto la Secretaría de Hacienda y la previsión que, en definitiva, haga el Congreso en la ley de presupuesto.

Así, a pesar de la arbitrariedad que ello configura, permite esta disposición al deudor fijar por sí —con la más absoluta discrecionalidad— la forma en que pagará su deuda —en realidad incluso dado el carácter político de las decisiones involucradas si la pagará o no— y la fecha en que lo hará, habilitándolo esta disposición a determinar que el pago sea en varias cuotas anuales, al permitir a la Secretaría de Hacienda la inclusión de la previsión presupuestaria necesaria en el «próximo o próximos» proyectos de ley de presupuestos.

Esta clase de condicionamientos al pago, sumados a la imposibilidad de fiscalización por parte del órgano judicial de tales decisiones políticas ponen, indudablemente, al Estado Nacional fuera del orden jurídico, contrariando así en forma clara a lo resuelto por nuestro más alto tribunal en «Pietranera» (54).

La publicación de la ley de presupuesto no implica, sin embargo, el pago inmediato de las deudas judiciales, al conferir el artículo 5.º del decreto a la Secretaría de Hacienda un plazo de treinta días desde la publicación de la norma para acreditar en las cuentas que se habilitarán al respecto a nombre del Procurador del Tesoro, las sumas previstas a tal efecto. Este contará a su vez con otros sesenta días, conforme al artículo 6.º —noventa días desde la publicación de la ley—, para adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las transferencias de de fondos. Vencido ese plazo tendrán recién los acreedores del Estado la posibilidad de perseguir el cobro coactivo, a cuyos efectos deberán confeccionar una nueva liquidación, la que aprobada o consentida los habilitará para solicitar una nueva intimación judicial. El incumplimiento de ésta habilita a la prosecución del procedimiento ordinario de ejecución de sentencia, implicando así la pérdida de todo privilegio en este sentido por parte del Estado.

b) Alcance del sistema

1. *Decisiones contra las que resulta aplicable.* Dispone el Decreto 679/88, en su artículo 1.º, que el procedimiento por el mismo previsto resulta aplicable a aquellas sentencias «de las cuales resulte la

(53) José R. DROMI, *Régimen de pago...*, cit., pág. 8.

(54) Idem, José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 10.

obligación de pagar sumas de dinero». Consecuentemente el mismo sólo resultará de aplicación contra las sentencias condenatorias del Estado que en forma directa pudieran derivar en la erogación de fondos por parte de la Nación.

Aun cuando no cabe duda que no resulta éste invocable en el supuesto de sentencias declarativas, constitutivas o anulatorias, o en aquellas de condena que disponen el cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer no mensurable en dinero (55), creemos, sin embargo, sin implicar ello una valoración de su conveniencia que alcanza este decreto —en su redacción actual— a aquellas sentencias que si bien condenan a la entrega de cosas distintas a las sumas de dinero, pudieran ser reemplazadas por el pago en efectivo, al no referirse el artículo 1.º a las sentencias que ordenen el pago de sumas de dinero, sino a aquellas de las cuales resulte la obligación del pago de éstas, lo que puede ser consecuencia tanto directa como indirecta de la decisión judicial. Así, podría invocarse el Estado Nacional este procedimiento en aquellos supuestos en que la imposibilidad material de entrega de una cosa determinada sea, por ejemplo, por robo, pérdida o destrucción de la misma, torne necesario que la prestación sea reemplazada por el pago de una suma de dinero en su defecto (56).

2. *El Estado Nacional. Las entidades descentralizadas.* No cabe duda alguna de que este decreto resulta de aplicación en el supuesto de aquellas sentencias condenatorias del Estado Nacional de las que resultara la obligación de pagar sumas de dinero; pero ¿qué ocurre cuando el obligado al pago es un ente autárquico o algún otro organismo o empresa pública o privada del Estado?

De atenernos a una interpretación literal del decreto, también resultaría éste aplicable en tales supuestos, al extender el mismo en el párrafo 13 de sus considerandos el ámbito de su aplicación «a todas las entidades descentralizadas del Estado Nacional que se encuentren incluidas en el Presupuesto General de la Nación o que reciban aportes del Tesoro Nacional». Concordantemente hace efectiva la normativa tal extensión en su artículo 1.º a las «entidades descentralizadas incluidas en el Presupuesto General de la Nación y las entidades, organismos o empresas que reciban aportes del Tesoro Nacional».

Sin embargo, a la luz de la norma reglamentada, tal previsión resulta inoperante, por constituir claramente un exceso reglamentario (57).

Es que argumentando de que «se trata de entidades que no existían al momento de sancionarse la ley 3952, pero que al estar incluidas en el Presupuesto General de la Nación deben recibir el mismo tratamiento, en lo que a las condenas judiciales se refiere, que la Administración Pública Central, ya que, de lo contrario, el propósito de la ley

(55) Idem, José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 7.

(56) En contra, José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 7.

(57) Coinciden en la existencia de un exceso reglamentario en este aspecto De Estrada y Barra, como lo pusieron de manifiesto en sus exposiciones pronunciadas en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, ya mencionadas.

que por este acto se reglamente podría verse fácilmente frustrado» (58), el Poder Ejecutivo Nacional ha hecho caso omiso de la interpretación que de la disposición reglamentada efectuara nuestra jurisprudencia durante cerca de noventa años.

Ha olvidado así el Poder Ejecutivo Nacional el hecho de que para poder extender la aplicación de una norma restrictiva de derechos —como lo es la Ley 3952 al conferir un privilegio al Estado Nacional en detrimento del derecho de sus acreedores— el criterio interpretativo debe ser restrictivo, y que su extensión debe ser dispuesto por ley formal.

Del mismo modo, aun cuando fuera cierto que no existían entidades descentralizadas en el año 1900 en que se sancionara la Ley 3952 —lo que no es así—, debe recordarse lo sostenido en forma casi invariable (59) por nuestra Corte en el sentido de que las prescripciones legales que rigen los supuestos en que la Nación es parte directa en un juicio no son, por sí solas, extensivas a las reparticiones autárquicas (60), habiendo rechazado el más alto tribunal expresamente la extensión de la Ley 3952 en numerosas ocasiones (61). No puede dejar de mencionarse, en ese sentido, el hecho de que tal postura fue ratificada por la Corte hace no mucho tiempo en «Mazzuca c. Universidad Nacional de La Plata» (62), fallo mencionado curiosamente por el propio Poder Ejecutivo en el párrafo 6.º de sus considerandos.

En forma concordante se ha pronunciado nuestra doctrina más destacada, expresando que «la Ley 3952 sólo contempla el supuesto de demandas contra la “Nación” y el de sentencias dictadas contra la “Nación”. Para nada hace referencia, expresa o implícita, a entidades autárquicas. Así resulta claro del texto claro de dicha ley, como también de la discusión parlamentaria de la misma, en la que sólo se habló de la “Nación”, no haciéndose referencia alguna a las entidades autárquicas...» (63).

Parece coincidir en ello no sólo un importante sector de nuestra doctrina (64), sino incluso el propio Poder Ejecutivo —intentando aun-

(58) Decreto 679, párrafo 13 de sus considerandos.

(59) La excepción más importante la ha constituido quizás «Figuroa, Andrés c. Universidad Nac. de Buenos Aires», «JA», 1962, 1962-VI, pág. 43, ya mencionado, que mereciera en su momento la dura crítica de nuestra doctrina más destacada. Ver, sin embargo, posteriormente, CSJN, Fallos, t. 268, pág. 519, y el célebre «Loceille c. IAPI», Fallos, t. 295, pág. 427.

(60) CSJN, Fallos, t. 150, pág. 274 («JA», 127, pág. 16); t. 209, pág. 573 (Revista «La Ley», t. 49, pág. 658); t. 236, pág. 56; etc.

(61) CSJN, Fallos, t. 108, pág. 304; t. 150, pág. 283; etc.

(62) CSJN, Fallos, t. 304, pág. 120.

(63) Miguel S. MARIENHOFF, *Ley de demandas contra la Nación*, ob. cit., pág. 44. Idem, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, 3.ª ed. at., Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, pág. 447. En el mismo sentido, Alberto BIANCHI, *Inconstitucionalidad sobrevenida...*, ob. cit., pág. 834.

(64) Jorge J. DOCOBO (ob. cit., pág. 179), quien, citando a BIELSA, señala que «el procedimiento en materia de juicios contra los entes autárquicos y las empresas públicas no está reglado por la Ley 3952. Su extensión a ellos, que puede ser o no deseable, según la posición que se adopte, necesita de la sanción de una ley del Congreso».

que más no sea salvar en este aspecto la inconstitucionalidad del decreto que hoy comentamos—, al haber enviado al Congreso de la Nación un proyecto de ley, en este momento en estudio, tendiente a extender el ámbito de aplicación del artículo 7.º de la Ley 3952 a todos los entes descentralizados (65), cuya sanción sanearía, sin embargo, en este aspecto el vicio del decreto 679.

Lo dispuesto por el artículo 1.º del Decreto 679/88 resulta pasible, además, de otras críticas.

En primer lugar, no especifica la normativa el alcance que se le debe dar a los términos «que reciban aportes del Tesoro Nacional», por lo que una interpretación literal debiera incluir, consecuentemente, aunque parezca imprudente, tanto a aquellos organismos o empresas que reciban aportes directos, a través, por ejemplo de transferencias, como aquellos que los reciban en forma indirecta por intermedio de exenciones aduaneras o fiscales.

No señala, en segundo término, la normativa en análisis, si tales organizaciones deben revestir el carácter de persona pública estatal, pública no estatal o privada estatal o no estatal, omisión que sumada a la anterior podría llevar a que se interpretara que el procedimiento previsto en el Decreto 679/88 puede resultar incluso de aplicación en los supuestos de ejecución de sentencias contra entidades privadas que sometidas, por ejemplo, a un régimen promocional especial reciban desgravaciones impositivas u otros beneficios indirectos del Tesoro Nacional (66).

Aun cuando literalmente pudiera parecer correcta, una interpretación de este tipo no reviste a nuestro entender mayor análisis. Y ello es así, pues tratándose el decreto 679/88 de un reglamento de ejecución no puede exceder el mismo el alcance de la norma reglamentada, es decir, del artículo 7.º de la Ley 3952, de aplicación exclusiva al Estado Nacional y eventualmente —conforme a una muy discutida interpretación jurisprudencial— a aquellos entes autárquicos que desempeñan funciones estrictamente estatales.

Aun cuando resulta sobreabundante, debe recordarse del mismo modo, que carece el Poder Ejecutivo de facultades para extender por vía reglamentaria una norma restrictiva de derechos como la presente a las personas privadas, atribución ésta que corresponde constitucionalmente (art. 14, Constitución Nacional) al Poder Legislativo.

Cualquier otra interpretación del alcance de este artículo excedería el ámbito de la materia reglamentable y constituiría una violación a los artículos 31 y 86, inciso 2.º, de la Constitución Nacional.

(65) Expresa así el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional de 1983: «El artículo 7.º de la Ley 3952, y su reglamentación, serán de aplicación para todos aquellos casos de sentencias judiciales condenatorias que se dicten contra los organismos de la Administración Pública Descentralizada, entidades autárquicas y empresas del Estado Nacional, cualquier sea su denominación y organización jurídica.»

(66) Idem, José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 6.

3. *Créditos no previstos en el presupuesto.* Algunos autores como EKMEKDJIAN han llamado con razón la atención sobre la omisión total de referencia por parte del Decreto 679/88, respecto al plazo para el pago de aquellos créditos derivados de sentencias judiciales firmes que no hubieran sido incluidos en la ley de presupuesto (67).

Esta observación reviste indudable importancia, pues pone de manifiesto los peligros del nuevo sistema, al supeditar la posibilidad concreta de pago de lo adeudado a la previsión por parte de los funcionarios administrativos del crédito en el proyecto de ley de presupuesto y a la aprobación de la misma por parte de nuestro Parlamento.

En este aspecto, la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 679/88 resulta imprescindible, ya que, en caso contrario, la omisión por parte de la Secretaría de Hacienda o el rechazo por parte del Congreso mencionados, configurarían, sin más, la confiscación del crédito reconocido judicialmente (68), ante la inexistencia de vías aptas al alcance del acreedor para percibir su crédito.

Téngase en cuenta que atento el principio de separación de poderes —que el decreto 679/88 obviamente olvida— carecerá en tales supuestos el Poder Judicial de facultades para ordenar al Ejecutivo la inclusión de los créditos judiciales en el proyecto de ley de presupuesto, así como, por supuesto, para conminar al Poder Legislativo a la aprobación parcial o total del mismo.

c) *Excepciones a su aplicación*

Aun cuando no atenúa su existencia los vicios manifiestos en que incurre el Decreto 679/88, contempla el mismo en sus artículos 7.º y 10 dos excepciones de importancia a su aplicación.

1. *La excepción del artículo 7.º* Dispone el decreto en estudio en el primero de los artículos antes mencionados, la no aplicación del régimen establecido por los artículos anteriores del decreto —estableciendo un procedimiento especial más breve—, en aquellos supuestos en que se den las siguientes condiciones:

- a) el acreedor sea una persona física;
- b) cuente el organismo responsable del pago con partida presupuestaria suficiente y con fondos acreditados como para afrontar el desembolso;
- c) no interfiera el pago en el normal y eficaz funcionamiento del ente estatal; y
- d) concurren razones de urgencia o conveniencia que justifiquen el no cumplimiento del trámite previsto por el decreto.

(67) Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3.

(68) Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 13.

Aun cuando utiliza la norma el término «podrá», creemos que en los supuestos que se reúnan todos los requisitos mencionados —y de declararse constitucional esta normativa—, el pago deberá efectuarse inexorablemente por este procedimiento haciendo caso omiso del previsto en los artículos anteriores.

En este aspecto disintimos con DROMI, quien interpreta a este procedimiento como de utilización facultativa para el Estado, por entender que cuenta el deudor con discrecionalidad para la merituación «de la eficacia y normalidad del funcionamiento» y de la existencia de «razones de urgencia o conveniencia» (69). Creemos que tal apreciación es errónea, pues ninguna de las circunstancias exigidas confieren —aun cuando puedan sí implicar dificultad de prueba— discrecionalidad al ente u órgano administrativo, resultando, en los casos extremos, como aquellos supuestos en que deba probarse la existencia de razones de urgencia o conveniencia, *de conceptos jurídicos indeterminados* —y no de discrecionalidad conferida al ente— cuya constatación, como tales, compete a los órganos judiciales. Debe reconocerse, sin embargo, que no siempre se ha distinguido con claridad en nuestro país —como ha ocurrido especialmente en los últimos años en Alemania y España (70)— a los supuestos de existencia de discrecionalidad, de aquellos en los que en realidad existe un concepto jurídico indeterminado. Aun cuando no es éste el lugar adecuado para explayarse sobre el tema —lo que haremos en un trabajo de mayor envergadura en elaboración—, diremos, nada más, que en supuestos como el presente lo que existe son típicos conceptos jurídicos indeterminados, resultando la solución justa una sola —indeterminada pero una—; la actividad administrativa, consecuentemente reglada y como tal sujeta en plenitud a la fiscalización judicial. La gran diferencia con el ejercicio de facultades discrecionales resulta, pues, que en el supuesto del concepto jurídico indeterminado «la calificación de las circunstancias concretas no admite más que una sola solución: o se da o no se da el concepto; o hay buena fe o no la hay; o el precio es justo o no lo es» (71). Mientras que la discrecional-

(69) José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 16, nota 62.

(70) La introducción en España de esta concepción —de raíz alemana— se debió al célebre trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)*, cuya versión original apareciera publicada en el año 1962 en el núm. 38 de esta REVISTA y fuera reproducido posteriormente en tres ediciones como libro por Civitas. A pesar de duras críticas como la formulada por Alfredo GALLEGU ANABITARTE en el prólogo a la obra de Antonio MOZO SEOANE (*La discrecionalidad de la Administración Pública en España*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1985, en especial pág. 19, nota 8), uno de los trabajos más importantes en la materia resulta, en el sistema español, el de Fernando SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, cuya lectura recomendamos. Esta concepción fue recepcionada por el Tribunal Supremo español ya en su sentencia del 28 de abril de 1964.

(71) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás R. FERNÁNDEZ, ob. cit., t. I, págs. 433-434, quienes señalan que la ley puede utilizar tanto conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones, fuerza irresistible) como de valor (buena fe, justo precio). Idem, Alejandro NIETO, *Reducción jurisdiccional de la discrecio-*

lidad se caracteriza por «la pluralidad de soluciones justas», el concepto jurídico indeterminado se encuentra unido a la idea contraria —propia de toda actividad reglada—, la «unidad de solución justa», entendida ésta como aquella coherente con la idea de justicia que la norma expresa (72).

Asimismo, mientras que el concepto normativo indeterminado pertenece al orden de lo intelectual o cognoscitivo, al implicar la emisión de un juicio; la discrecionalidad, en cuanto implica una elección, hace al terreno de lo volitivo (73).

Así, a pesar de no señalar el decreto a quién corresponde la apreciación de la concurrencia o no de los requisitos mencionados y consecuentemente, la aplicación o no de esta excepción, creemos que ello será competencia —de declararse constitucional este reglamento— del Poder Judicial (74).

En cuanto a la limitación por parte del Decreto 679/88 de la excepción a aquellos supuestos en que el acreedor sea una persona física, coincidentes con EKMEDJIAN en que tal restricción constituye un trato discriminatorio contra las personas jurídicas, contrario al principio de igualdad ante la ley previsto por el artículo 16 de la Constitución Nacional (75). Sin olvidar, por supuesto, que no hace la supuesta norma reglamentaria —es decir, el art. 7.º de la Ley 3952— distinción alguna al respecto, no existe razón alguna que justifique, de contarse con los fondos para el pago y resultar conveniente el mismo, como lo señalan los restantes requerimientos de este artículo, al rehúsar el pago y someter al acreedor a un procedimiento engorroso e incierto, por el solo hecho de tratarse de personas jurídicas, como si por tratarse de ellas el crédito de que gozan o sus necesidades fueran menores que las de las personas físicas. Téngase especialmente en cuenta, además, que los supuestos de aplicación, en el caso de las personas físicas, no se tratarían de aquellos referidos a créditos de carácter alimentario —que pudieran justificar semejante privilegio por sobre las personas jurídicas—, por encontrarse su pago excluido expresamente del régimen de este decreto por su artículo 10, sobre el que nos referiremos a continuación.

2. *El artículo 10 y los créditos de carácter alimentario. La cuestión de los honorarios profesionales.* La segunda excepción al procedimiento ordinario de pago instaurado por esta reglamentación, es la prevista en el artículo 10 del decreto en estudio, que excluye expresamente de

nalidad en materia disciplinaria, núm. 44 de esta REVISTA, pág. 154; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Lucha contra las inmunidades del poder...*, ob. cit., pág. 35.

(72) Ver al respecto Fernando SAINZ MORENO, *ob. cit.*, págs. 163 y ss., para quien difiere este principio claramente del de una sola respuesta criticado por GUASP. Idem, Fernando MOZO SEDANE, *ob. cit.*, pág. 246.

(73) Alejandro NIETO, *Reducción jurisdiccional...*, ob. cit., pág. 154. Idem, Antonio MOZO SEDANE, *ob. cit.*, pág. 248; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder...*, ob. cit., págs. 36-37.

(74) Idem, Miguel A. EKMEDJIAN (*ob. cit.*, pág. 3), quien sostiene ello sobre la base del principio de división de poderes y el artículo 100 de la Constitución Nacional.

(75) Miguel A. EKMEDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3.

su aplicación a aquellas sentencias «que tengan carácter alimentario», disponiendo asimismo que las mismas deberán cumplirse en el más breve plazo posible.

No cabe duda que la misma resulta de aplicación en aquellos supuestos de créditos laborales, previsionales, etc. (76).

Ahora, ¿qué ocurre con aquellos créditos que responden a honorarios profesionales del pleito, como ser los de abogados, procuradores, peritos, síndicos, etc.?

La solución de esta cuestión la aporta a nuestro entender el derecho de familia.

Entendiendo por prestación alimentaria a aquella que «comprende lo necesario para la subsistencia, habitación y vestuario correspondiente a la condición del que la recibe, y también lo necesario para la asistencia en las enfermedades» (art. 372, Código Civil), creemos que revisten, sin duda, los honorarios mencionados —salvo supuestos excepcionales—, carácter alimentario al constituir éstos la contraprestación que perciben los profesionales independientes por su labor y consecuentemente su medio de subsistencia, del mismo modo que el salario es la contraprestación que recibe el trabajador en relación de dependencia.

En tanto y en cuanto se siga la pauta mencionada, no resulta óbice para considerar de carácter alimentario los honorarios adeudados, su cuantía, ya que el carácter alimentario de los mismos dependerá de la posición económica del profesional, al tender al mantenimiento del nivel de vida del mismo y su núcleo familiar (77). En consecuencia, creemos que, salvo prueba en contrario —la que deberá ser apreciada con criterio restrictivo—, deberá acordarse a los honorarios profesionales siempre el carácter alimentario, eximiéndolos consecuentemente del régimen previsto en los artículos 1.º a 6.º del Decreto 679/88. Disentimos, pues, con DROMI (78), por entender que el principio general es el carácter alimentario de los honorarios y su no consideración como tales, con la consecuente aplicación de esta reglamentación, la excepción.

En lo que a algunos de los profesionales mencionados se refiere, la consideración efectuada previamente pierde toda relevancia, al resultar inaplicable en este aspecto cualquiera de los procedimientos instaurados por el Decreto 679/88. Ello es así, pues los honorarios profesionales de los abogados y procuradores cuentan con una protección de rango legal —la prevista en el art. 49 de la Ley 21839 (Adla, XXXVIII-C, 2412)— que sólo podrá resultar modificada por una norma de igual categoría que la que la prevé, es decir, por una ley formal, pero jamás

(76) Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3.

(77) Señalan en ese sentido BELLUSCIO y otros (*Código Civil comentado*, t. 2, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1979, pág. 277) que «la prestación alimentaria comprende no solamente la satisfacción de las necesidades vinculadas a la subsistencia, sino también, además de las más urgentes de índole material: habitación, vestido, asistencia en las enfermedades, etc., las de orden moral y cultural, de acuerdo con la posición económica y social del alimentario».

(78) José R. DROMI, *Régimen de pago...*, *ob. cit.*, pág. 7.

por un reglamento de ejecución de otra norma legal, como es el decreto hoy en análisis. El intento de aplicación en estos supuestos del procedimiento previsto en este reglamento, devendrá necesariamente en un exceso reglamentario, no ya respecto a la ley en reglamentación, sino con relación a otra ley formal, y en la inconstitucionalidad del decreto por violación del artículo 31 de la Constitución Nacional.

d) *El artículo 3.º «in fine» del Decreto 679/88 y la extinción de las obligaciones estatales*

En la última parte de su artículo 3.º ha otorgado el Decreto 679/88 al Estado deudor la facultad de extinguir su obligación «por cualquiera de las formas previstas en el libro segundo, sección primera, título XVI del Código Civil».

El hecho de que dicho título se refiera al pago, ha dado lugar a que destacados autores sostengan que se trata en realidad de un error material del decreto y que éste habría tenido la intención de referirse a los títulos XVII y ss. de dicho cuerpo normativo, es decir, a los supuestos de novación, compensación, transacción, confusión, etc. (79).

La inclusión de esta disposición ha hecho temer, a quienes interpretaron a esta disposición en el sentido precedentemente indicado, el intento de utilización por parte del Estado de estos medios irregulares de extinción de las obligaciones en forma distinta a las previstas por el codificador, a efectos de intentar así el saldar las deudas del Estado mediante compensaciones fiscales; entrega de títulos de la deuda pública; bonos, etc. (80). Este temor encuentra a nuestro entender justificación, ya que de haber tenido en mira el Poder Ejecutivo la utilización de tales medios en la forma prevista en el Código Civil, la inclusión de la disposición comentada no tendría mayor sentido.

Coincidimos al respecto con BARRA (81) que cualquier intento de utilización de estos medios de extinción en forma distinta a la prevista en el Código Civil —como ser, por ejemplo, disponiendo la novación del crédito sin el consentimiento del deudor— conformará un exceso reglamentario al importar una modificación del Código Civil, sólo posible mediante ley formal (82).

Aun cuando pareciera la interpretación más coherente, no creemos que sea ésta la única posible del artículo 3.º *in fine*. Así, a pesar de las dudas antes señaladas, podría estarse refiriendo el artículo 3.º precisamente al título XVI, ya que aun cuando éste se refiere al pago —lo que

(79) En este sentido se ha pronunciado BARRA en la conferencia mencionada con anterioridad. Tal parece ser, asimismo, el criterio de José R. DROMI (*Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 5).

(80) Idem, José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 10.

(81) Cfr. lo expuesto en su conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados ya mencionada.

(82) Sostiene al respecto DROMI (*Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 10) que excedería esta disposición incluso las facultades legislativas en cuanto alteraría derechos ya reconocidos (art. 28 Constitución Nacional).

no constituiría sino el medio ordinario de extinción de la obligación y poca justificación daría a esta inclusión— contempla modalidades tales como el pago por entrega de bienes (arts. 779 y ss.) que sin constituir el medio ordinario resulta igualmente apto para la cancelación de la deuda.

e) *Su encuadre jurídico.*
 ¿Reglamento de necesidad y urgencia?

A pesar de que la invocación por parte del Poder Ejecutivo de la facultad que le confiere el artículo 86, inciso 2.º, de la Constitución Nacional para reglamentar las leyes (83) y otros considerandos del decreto en análisis (84) ponen claramente de manifiesto que la intención del Poder Ejecutivo ha sido la de encuadrar al decreto 679/88 en la figura de los reglamentos de ejecución (85), algunos autores se han pronunciado en favor de considerar a este decreto como un reglamento de necesidad y urgencia (86).

Sin que implique ello el pronunciarnos por la admisión de la existencia de tales reglamentos en nuestro sistema jurídico (87) —cuestión sumamente controvertida—, creemos que en el caso concreto se trata, sin duda, de un reglamento de ejecución (88).

Primero, pues más allá de la circunstancia fáctica concreta que haya originado el dictado del Decreto 679/88 —que dado el estado de nuestra economía en los últimos años mal podría considerarse excepcional—, el propio Poder Ejecutivo ha puesto de manifiesto su voluntad en el sentido de otorgar a esta disposición el carácter de reglamento de ejecución al considerarlo la reglamentación del artículo 7.º de la Ley 3952 (89).

En segundo lugar, pues no ha invocado el mismo en forma expresa la urgencia o necesidad que otorgue a este decreto el carácter de medida excepcional que caracteriza a tal tipo de reglamento, sino, por el contrario, la ha dictado con miras de permanencia, no limitando en modo alguno, sea en el tiempo o en los hechos —como pudiera ser condicionado el cese de su aplicación a la superación de la crisis económica—, la vigencia de esta norma reglamentaria.

(83) Decreto 679/88, último párrafo de sus considerandos.

(84) Ver, así, sus párrafos 3.º, 10 y 13.

(85) Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado...*, ob. cit., t. I, pág. 248.

(86) José R. DROMI, *Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 4. Respecto a estos reglamentos, ver Néstor P. SAGÜES, *Los decretos de necesidad y urgencia: derecho comparado y derecho argentino*, Revista «La Ley», t. 1985-E, pág. 798; Jorge R. VANOSI, *Los reglamentos de necesidad y urgencia*, «JA», 1987-IV, pág. 885.

(87) Ver, al respecto, Germán BIDART CAMPOS, *Derecho constitucional*, t. II, Buenos Aires, 1986, pág. 85; Miguel S. MARIENHOFF, ob. cit., t. I, pág. 247.

(88) Idem, BARRA y MAIRAL, quienes así lo sostuvieron expresamente en la conferencia antes mencionada.

(89) Aun cuando señala que materialmente debe considerarse al Decreto 679/88 como un reglamento de necesidad o urgencia, admite DROMI (*Régimen de pago...*, ob. cit., pág. 5) que se trata formalmente de un reglamento de ejecución.

Nuestra disgresión, pues con DROMI, es que no creemos, como lo hace a nuestro entender este destacado autor, que el contenido material de un reglamento —en realidad ni más ni menos que sus vicios— puedan modificar su encuadre jurídico, transformándolo en una norma cuya validez se encuentra en extremo discutida, de extraordinaria excepcionalidad. La circunstancia de que el contenido de la reglamentación sea propio más de una ley formal que de un reglamento, no altera en absoluto tales conclusiones, ni modifica el encuadre jurídico de la norma. Por el contrario, lo que sí pone de manifiesto es que constituye un exceso reglamentario, violatorio en consecuencia de los artículos 31 y 86, inciso 2.º, de la Constitución Nacional.

Admitir lo contrario significaría olvidar los límites de la potestad reglamentaria de la administración tornando inaplicable la sanción implícita incorporada en la última parte del artículo 86, inciso 2.º, de nuestra Ley Suprema, al considerar como reglamentos de ejecución a aquellos que exceden la potestad reglamentaria, por el solo hecho de que su contenido pudiera haber dado lugar a uno de necesidad o urgencia —aun cuando así no lo ha querido expresamente quien ejerciera el poder reglamentario— produciendo así un saneamiento de la inconstitucionalidad manifiesta el reglamento por vía interpretativa.

f) *Medio de impugnación*

Aun cuando el Decreto 679/88 no es sino un reglamento —o un acto administrativo de alcance general en los términos de la Ley 19549— creemos que las vías de impugnación previstas por esta normativa es decir, la impugnación directa e indirecta a que se refiere el artículo 24 de la ley nacional de procedimientos administrativos, no resulta apta para la impugnación del Decreto 679/88, dada la especial naturaleza del mismo.

Ello es así, pues tratándose de la reglamentación del procedimiento de ejecución de sentencias... su invocación e impugnación sólo podrá producirse cuando exista en el caso concreto una sentencia judicial firme contra el Estado Nacional.

De ese modo, creemos que cualquier invocación por parte de la administración de este decreto en sede administrativa —y especialmente en sede judicial— con anterioridad a la existencia de un pronunciamiento judicial definitivo resulta extemporánea e inoperante, por prematura, al plantear una cuestión evidentemente abstracta. En pocas palabras, tal alegación por parte de la administración carece, a nuestro entender, de todo efecto frente al particular, quien no contando todavía con sentencia judicial firme a su favor, no resulta el acreedor a que se refiere el Decreto 679/88 y mal puede consecuentemente impugnar un reglamento que sólo eventualmente le podría ser aplicable o verse perjudicado por algún consentimiento tan sólo aparente ante su invocación por parte de la administración.

Así, pues, el procedimiento de invocación e impugnación de este reglamento debiera ser el siguiente. Dictada una sentencia definitiva condenatoria contra el Estado de la cual resulte para éste la obligación de pagar sumas de dinero, podrá el Estado, de encontrarse la misma firme, manifestar su voluntad de aplicar el procedimiento previsto en los artículos 1.º a 6.º del Decreto 679/88, o de cumplir con la sentencia del modo previsto en los artículos 7.º a 10 de la normativa.

Este último supuesto no debería producir, en principio, ninguna impugnación o consecuente incidencia, a diferencia de la invocación por parte del Estado del procedimiento previsto en los artículos 1.º y 6.º del decreto que hoy comentamos. En este caso, en cambio, deberá el juez de grado —en el supuesto de la acción contencioso-administrativa— o la Cámara —en el caso de los recursos directos—, ante quienes deberá invocar el Estado el procedimiento previsto en el decreto, conferir traslado de la manifestación del Estado a quien judicialmente resultara acreedor del Estado, quien notificado de ello por cédula (90) tendrá allí la oportunidad de rebatir su aplicación, tanto sea impugnado el reglamento por inconstitucionalidad como por considerar que se dan las condiciones objetivas que determinan la excepcionalidad al régimen (arts. 7.º y 10, Decreto 679/88). Esta discusión deberá tramitar como incidente de ejecución de sentencia, resultando en cualquier supuesto apelable la decisión definitiva que adopte el juez sobre la cuestión, una vez sustanciada la incidencia.

Nos convencen de la conveniencia de este procedimiento de impugnación —estrictamente judicial y limitado a la etapa de ejecución de sentencias— varias razones.

En primer lugar, el hecho de que resultaría ilógico el discutir en sede administrativa o judicial sobre la validez de un procedimiento de aplicación para el supuesto de dictarse una sentencia condenatoria contra el Estado, cuando no se sabe a ciencia cierta si la misma será dictada en tal sentido.

Segundo, pues, el rechazo de esta tesis devendría en una aún mayor falta de certeza jurídica, al encontrar obligado quien no se encuentra todavía afectado en forma efectiva por la norma —al no ser acreedor del Estado por sentencia judicial firme— a impugnar tanto administrativa como judicialmente una normativa que sólo eventualmente le podría resultar de aplicación. Ello generaría —ante el volumen de juicios contra el Estado y la trascendencia de esta impugnación— un tan innecesario como importante recargo de tareas para los tribunales, y los litigantes, así como un injustificado dispendio de actividad jurisdiccional.

Similar razonamiento se impone, a nuestro entender, para rechazar la postura de quienes entienden que la invocación e impugnación debiera realizarse ante la notificación de ejecución de sentencia, su discusión resultaría abstracta hasta tanto exista una sentencia *firme* que

(90) Por aplicación del artículo 135, incisos 2.º y 6.º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Adla, XLI-C, 2975).

condene al Estado. En caso contrario se podría dar frecuentemente el supuesto de plantearse el incidente respectivo en forma inútil, ante el dictado posterior de una sentencia de Cámara o Corte revocando la decisión del juez de grado.

En tercer lugar, el procedimiento propuesto resultaría adecuado para que a través del mismo pudiera también ejercer el juez la facultad de determinar —previa sustanciación y para el supuesto en que la administración no considere el oficio aplicables las mismas— si en el caso concreto se dan las condiciones objetivas que tornan de aplicación las excepciones previstas en los artículos 7.º y 10 del decreto 679/88, evitándose así la propagación de distintos tipos de procedimientos impugnatorios, cuando en ambos casos —en uno por inconstitucionalidad o ilegalidad del decreto y en el otro por aplicación errónea en el supuesto concreto— se trata de la impugnación judicial del reglamento.

En síntesis, y aun cuando por razones de certeza y seguridad jurídica se impone con urgencia un pronunciamiento judicial expreso al respecto, entendemos que la invocación de este decreto por parte de la administración, antes de la etapa de ejecución de sentencia, es decir, de la existencia de una sentencia judicial firme condenatoria del Estado de la cual resulte la obligación de abonar sumas de dinero, resulta inoperante y ningún efecto puede causar sobre la posibilidad de impugnar por parte del particular —por cualquiera de las razones expuestas— el decreto en la etapa antes referida.

g) *Valoración del Decreto 679/88*

Hemos adelantado ya nuestra opinión en el sentido de que en numerosos aspectos, la promulgación del Decreto 679/88 constituye un exceso reglamentario, ya que tratándose de un reglamento de ejecución —como entendemos lo es— no puede apartarse el mismo del marco que presupone la normativa, es decir, el artículo 7.º de la Ley 3952.

Ello es así, pues, aun «cuando en el ejercicio de su facultad reglamentaria el Poder Ejecutivo puede apartarse de la estructura literal de la ley siempre que se ajuste al espíritu de la misma... no puede válidamente dictar un reglamento contrario a los preceptos» (91).

Y este marco —o espíritu de la norma— se encuentra dado no sólo por el texto legal, sino por la interpretación que del mismo han dado los jueces en su carácter de intérpretes constitucionales de las leyes. Consecuentemente, el reglamento de ejecución debe ser un todo compatible con la interpretación dada al artículo 7.º por la Corte. Máxime si, como lo sostiene la propia exposición de motivos del decreto, la inter-

(91) CNFed. Contencioso-administrativo, Sala IV, «Mackentor, S. A. c. Dirección Nacional de Vialidad» (punto 2 del voto del doctor Galli), Revista «La Ley», t. 1986-C, págs. 228 y ss., con nota nuestra titulada «Sobre la actualización monetaria de las deudas del Estado y la inconstitucionalidad de su reglamentación por vía reglamentaria».

pretación jurisprudencial ha definido un criterio interpretativo «prudente y respetuoso del espíritu y los fines de la Ley 3952» (92).

El Decreto 679/88 se aparta, sin embargo, notoriamente del sistema establecido jurisprudencialmente (93). En consecuencia, si la interpretación jurisprudencial respetaba el espíritu y los fines de la Ley 3952, el Decreto 679/88, al apartarse de éste, resulta contrario no sólo al sistema por aquélla establecido, sino también al artículo 7.º de la Ley 3952, constituyendo, pues, un exceso reglamentario, inconstitucional por violatorio de los artículos 31 y 86, inciso 2.º, de nuestra Ley Fundamental. Salvo, por supuesto, que se utilicen algunos de los siguientes argumentos:

— que el procedimiento instaurado por el Decreto 679/88 resulta compatible con el sistema creado a partir de «Pietranera»; o

— que admitiendo expresamente el decreto la validez de la interpretación realizada por la jurisprudencia del artículo 7.º, intente propugnar la coexistencia de dos interpretaciones válidas —aunque distintas— de la normativa: la jurisprudencial y la reglamentaria.

Ambos argumentos carecen, obviamente, de sustento.

Respecto al primero, pues, el sistema instaurado por el Decreto 679/88 se aparta por completo del fijado jurisprudencialmente. Ello es así, pues mientras este último cuenta como rasgo característico el de la determinabilidad concreta e inmediata del plazo de cumplimiento de la sentencia, cuya fijación no puede demorar más que unos días, ya que, de no hacerlo así la administración, el mismo será determinado por el órgano judicial; el sistema prescripto en la norma reglamentaria se caracteriza por la discrecionalidad conferida a la administración (94) y la indeterminabilidad del plazo, al permitir a la administración —en rigor al Secretario de Hacienda— dilatar el pago a uno o más presupuestos, con el agravante de que ante nuestras marcadas irregularidades institucionales, el pago se encontrará sujeto al cumplimiento de una condición que si bien debiera constituir en la práctica un hecho cierto, en la práctica se convierte en otra eventualidad más, por lo que a la buena voluntad administrativa deberá sumar en sus rezos el acreedor del Estado una diligencia de la que tradicionalmente ha carecido nuestro Poder Legislativo (95). Debe agradecer, sin embargo, el acreedor estatal que

(92) Párrafo 7.º de los considerandos del Decreto 679/88.

(93) Idem, Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 4.

(94) Idem, Juan C. CASSAGNE, *Los juicios contra el Estado*, *ob. cit.*, pág. 15; Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3, quien señala: queda al criterio discrecional de un funcionario administrativo (del Procurador del Tesoro o de la Secretaría de Hacienda, el texto no lo aclara) distribuir el pago de la deuda en más de un período anual, bajo la sutileza de la frase o próximos...».

(95) Ya que, como expresa EKMEKDJIAN (*ob. cit.*, pág. 3), «los que tienen alguna práctica en el manejo interno de la administración pública, conocen las difíciles alternativas, los mil y un vericuetos que debe pasar un proyecto de presupuesto, desde que tiene origen en una dependencia administrativa, hasta su incorporación al proyecto de ley y —finalmente— su sanción definitiva. Tampoco es un secreto que —normalmente— el Congreso aprueba la ley de presupuesto ya avanzado el

no haya supeditado la reglamentación el pago a la aprobación por parte del Congreso de la cuenta de inversión (art. 67, inciso 7.º, Constitución Nacional), ya que en tal supuesto los créditos contra el Estado se habrían transformado en obligaciones naturales (art. 515, Código Civil) (96).

Aun cuando en cierta medida en forma oculta, el Decreto 679/88 recrea en la práctica la vieja concepción de la inmunidad soberana, abandonada en nuestro país hace ya más de sesenta años, al hacer depender el efectivo pago del crédito reconocido judicialmente a decisiones políticas sobre las cuales el órgano del Estado encargado de hacer justicia carece de *imperium*.

En ese sentido resulta inconcebible que el Poder Ejecutivo exprese en el párrafo 10 de los considerando del decreto que tiende el mismo a «conferir certeza a las relaciones y obligaciones que entre el Estado Nacional y los administrados se generan como consecuencia de las sentencias condenatorias contra aquél, y establecer el procedimiento necesario para asegurar el cumplimiento de dichas sentencias», cuando justamente lo que ha logrado el decreto es crear una inseguridad jurídica tal que no permite a los acreedores del Estado saber a ciencia cierta si podrán percibir sus créditos y mucho menos, por supuesto, prever concretamente la fecha aproximada en que ocurrirá ello.

Es que aun cuando provocó durante largo tiempo el artículo 7.º de la Ley 3952 inseguridad jurídica en aquellos que litigaban contra el Estado Nacional, la vía abierta por nuestra jurisprudencia a partir de «Pietranera» y el artículo 17 de la ley de contabilidad consolidado en la práctica una solución que confería certeza y seguridad jurídica a quienes demandaban a la Nación (97).

Con relación a la posible existencia de dos interpretaciones contradictorias del artículo 7.º, tal argumento debe rechazarse de plano, ya que la solución buscada por el legislador ha sido indudablemente una sola, a la que debe atenerse el ejecutor de la misma. Si el Poder Judicial, a quien la Constitución ha encomendado la interpretación de las leyes, ha entendido que una es la adecuada, no cabe al órgano ejecutivo más que someterse a tal interpretación, máxime —aun cuando resulte constitucionalmente irrelevante— si admite expresamente al proponer una interpretación distinta, que la judicial resulta respetuosa del espí-

ejercicio anual respectivo, con lo cual es probable que la partida votada (tardíamente) no pueda ser hecha efectiva en lo que reste de ese año por carencia de fondos».

(96) Coincidimos en ese sentido plenamente con el duro comentario de Docobo (*ob. cit.*, pág. 179), quien señala que «la extensión de ese plazo ha quedado sujeta a la exclusiva voluntad del deudor. Todos conocemos la pesadez del trámite administrativo, en particular cuando el Estado debe pagar. Este procedimiento barroco, aun siendo optimistas, va a postergar por varios años el incumplimiento de las obligaciones fijadas por los jueces. Estos, a su vez, deberán observar cruzados de brazos cómo se frustran los efectos de las sentencias que han emitido. Y, en último término, se traslada la responsabilidad al Congreso, al que no será posible compeler de manera alguna si no incluye las partidas presupuestarias pertinentes. Poco y nada va a quedar del *imperium judicial*. El deudor ha declarado una virtual moratoria unilateral, difiriendo el cumplimiento de la sentencia hasta cuando pueda (o quiera) y como pueda (o quiera)».

(97) Idem, Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3.

ritu y fines de la norma legal, aunque más no sea por mantener la aparente coherencia. La contradicción entre la exposición de motivos del Decreto 679/88 y su parte dispositiva resulta evidente. En este sentido, por más que un destacado sector de nuestra doctrina ha entendido que el Decreto 679/88 adolece de «desviación de poder» (98), creemos que su defecto en realidad es el que se ha dado en denominar en Francia como «violación de la ley», por vicio en los «motivos» o causa —en la acepción dada a ésta en España por GARRIDO— del acto o reglamento.

La existencia de disposiciones de este tipo —tendientes a sustraer al Estado del cumplimiento de decisiones judiciales en su contra— no son, lamentablemente, novedosas en nuestro país, por más que quizá sea el Decreto 679/88 el primero que intenta imponer ello con carácter permanente. Determinó así, amparándose en vieja jurisprudencia de la Corte (99), la Ley 16931 (100), la absoluta incembargabilidad frente a beneficiarios y terceros de los bienes y recursos de las cajas nacionales de previsión (art. 1.º); paralizó durante más de un año el trámite de los juicios ordinarios y/o sumarios promovidos contra las Cajas Nacionales de Previsión por cobro de sumas resultantes de los reajustes móviles de prestaciones dispuesto por el régimen general de la Ley 14499 (Adla, XVIII-A, 136), suspendiendo por el mismo lapso la promoción de pleitos de tal naturaleza (art. 2.º); dispuso que las deudas originadas por tales sentencias no devengarían intereses desde la publicación de Ley 16931 (art. 3.º); y ordenó a los jueces intervinientes el levantamiento de todos los embargos dispuestos en tales juicios, cualquiera sea su estado, así como a que procedan a la paralización de las causas, incluso cuando se tratara de ejecuciones de sentencias y honorarios (art. 4.º). Prorrogó la Ley 17583 la vigencia de esta norma, estableciendo la Ley 17021 prerrogativas idénticas respecto a otros bienes y recursos (Adla, XXVIII-A, 113; XXVI-C, 1584) (101). Pero, en general, siempre se caracterizaron por ser producto de leyes formales y por la efímera vigencia que el propio legislador les otorgara.

La intervención del Congreso dispuesta por el decreto hoy en análisis reviste especial importancia, aun cuando no cuenta ésta con justificación alguna ante la previsión ya referida del artículo 17, inciso c), de la ley de contabilidad, de la que el Decreto 679/88 no hace, lógicamente, mención. En que implica el mismo en la práctica —y no ya

(98) BARRA, en la conferencia que pronunciara en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, ya mencionada.

(99) CSJN, «Tiburcio c. Provincia de Tucumán», del 27 de diciembre de 1937, citado en el apartado 5.º de la Exposición de Motivos de la Ley 16931.

(100) Adla, XXVI-B, pág. 88. Esta normativa, al igual que las Leyes 17583 y 17021, fueron declaradas constitucionales por la Corte Suprema. Ver CSJN, «D'Aste c. Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado», Fallos, t. 269, pág. 416 (1968 —Revista «La Ley», t. 130, pág. 485—); «Repetto c. Dirección Gral. de Préstamos Personales y con Garantía Real», Fallos, t. 270, pág. 278 (1968 —Revista «La Ley», t. 131, pág. 1120, fallo 17794-S—); etc.

(101) Los pertenecientes al Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares.

sobre la base de discutibles pero entendibles argumentos de índole constitucional— el retorno a un sistema superado hace más de medio siglo, el de la venta legislativa, con la única diferencia que mientras que antes de la sanción de la 11634 «se requería para iniciar los juicios contra la Nación, ahora ha sido reimplantada nada menos que para cobrarlos» (Adla, 1920-1940, 268) (102).

h) *El Decreto 679/88, el principio de separación de poderes y el órgano encargado de la ejecución de las sentencias*

A pesar de su corta vida, el Decreto 679/88, ha recibido ya duras críticas dirigidas a demostrar su inconstitucionalidad, por violación al principio de separación de poderes (103).

Ha señalado así DOCOBO que resulta inconstitucional por exceder las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo, la reglamentación no sólo del artículo 7.º, sino de toda la Ley 3952, al constituir ésta una norma de carácter procesal, cuya reglamentación compete en sus aspectos instrumentales al Poder Judicial por medio de acordadas (104).

Se ha señalado asimismo que constituye este decreto una violación al artículo 95 de la Constitución Nacional, al «hacer intervenir a órganos dependientes del Poder Ejecutivo en la etapa de la ejecución de una sentencia...» (105).

Aun cuando coincidimos con la existencia de una colisión entre el nuevo decreto promulgado y el principio de separación de poderes y funciones creemos necesario efectuar algunas acotaciones sobre la base de que durante muchos años la demandabilidad del Estado se encontraba condicionada en nuestro país —y a pesar del principio de separación de poderes— al consentimiento de un poder del Estado que no era el Judicial.

Desde la segunda década del siglo XIX ha adoptado nuestro país, en forma indudable, un sistema judicialista para la resolución de aquellos conflictos jurídicos en que el Estado es parte. Ello resultó evidente en 1853 cuando nuestra Constitución adoptó —aun omitiendo experiencias norteamericanas de importancia— a través del artículo 100 la solución prevista en el artículo 3.º de su similar norteamericana.

Así, a pesar de que se discutiera durante años la posibilidad de mandar a la Nación y se exigiera la venia legislativa para ello —pro-

(102) Jorge J. DOCOBO, *ob. cit.*, pág. 179; Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3.

(103) Idem, Miguel A. EKMEKDJIAN, *ob. cit.*, pág. 3, para quien, ante la difícil situación económico-financiera que afronta el Estado Nacional, la solución correcta hubiera sido el solicitar al Congreso la sanción de una ley declarativa del estado de sitio, limitando la restricción a ciertos derechos de contenido patrimonial —los de aquellos acreedores del Estado de mayor importancia a quienes se encontraría dirigido el decreto— «en lugar de pretender solucionar la coyuntura, forzando interpretaciones que pretenden ser permanentes y que —en tal sentido— devienen en inconstitucionales».

(104) Jorge J. DOCOBO, *ob. cit.*, págs. 178-179, y bibliografía allí citada.

(105) Jorge J. DOCOBO, *ob. cit.*, pág. 179.

ducto, a nuestro entender, del error en que cayeran nuestros constituyentes al adoptar sin más la norma de 1787, cuando desde la propia sanción de la Constitución norteamericana, las imprecisiones de su artículo 3.º causara innumerables discusiones en los Estados Unidos (106) en cuanto a la determinación de si la disposición constitucional se refería al Estado exclusivamente como actor, como demandado o en ambos caracteres, desaprovechando así la posibilidad de evitar que se repitiesen en nuestro país tales discusiones ante la experiencia norteamericana previa a la sanción de nuestra Constitución— no quedó duda desde el año 1900 que el juzgamiento del Estado correspondía por completo a nuestros Tribunales.

Con la resolución de «Pietranera» despejó nuestra Corte toda duda en el sentido de que la ejecución de las sentencias contra el Estado correspondía al órgano judicial, y no como todavía ocurre en España —a pesar de la Constitución de 1978— a la propia administración.

Sin embargo, el Decreto 679/88 modifica sustancialmente la situación, al excluir en la práctica tal competencia de la órbita del Poder Judicial, confiriéndola a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dándole así a una cuestión estrictamente jurídica —y sometida como tal al conocimiento de los órganos competentes constitucionalmente para la resolución de las cuestiones jurídicas— un carácter eminentemente político.

Ello es así, pues condiciona la posibilidad de hacer efectivo el *imperium* judicial, a la realización de conductas determinadas por parte de los otros poderes, quitándole así al Poder Judicial, en este supuesto, la independencia que constitucionalmente debiera tener. Y esto no admite mayor discusión, pues en la mayor parte de los supuestos, las conductas que efectivamente dilatarán el pago de lo adeudado encuadrarán en aquellas que por la índole política de las decisiones a adoptarse, son remisos nuestros Tribunales en fiscalizar. No podrá así, ante la omisión en la inclusión de la previsión, por parte de la Secretaría de Hacienda en el Proyecto de Presupuestos; ante la demora del Poder Legislativo en tratar o aprobar el presupuesto, o el rechazo de la incorporación de una partida determinada, ordenar el Poder Judicial su incorporación o aprobación.

En este aspecto, además de deplorable, resulta inmorale el que la posibilidad de hacer efectivo el *imperium* judicial en aquellas cuestiones jurídicas donde su ejercicio resulta evidente, se encuentre sujeto a decisiones políticas de otros poderes que por la índole de las mismas rehúsan tradicionalmente nuestros Tribunales rever.

Máxime cuando, a diferencia de lo que ocurría en el siglo pasado, no se plantean ya hoy en día objeciones de orden constitucional a la demandabilidad del Estado, sino que resultan estas medidas consecuencia del mal manejo —no sólo, por supuesto, por parte de este gobierno— de las finanzas públicas.

(106) Ver, al respecto, Guido S. TAWIL, *La responsabilidad extracontractual...*, ob. cit., cap. III, A), párrafos 4.º y ss.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La promulgación del Decreto 679/88, que —como lo señalara MAIRAL en una reciente exposición— ha llevado a seis las instancias que debe cumplimentar el particular para cobrar su crédito contra el Estado (107), merece objeciones de distinta índole.

En el plano jurídico, el Decreto 679/88 implica un evidente exceso reglamentario, el que se ve con claridad, por ejemplo, en la indeterminación temporal a la que sujeta el cumplimiento de las sentencias por parte del Estado y en su condicionamiento a pautas no ya jurídicas, sino políticas en violación al principio de separación de poderes.

Los efectos nocivos de este decreto trascienden, sin embargo, a lo estrictamente jurídico. En primer lugar, ya que, además de fomentar la desconfianza ya generalizada en nuestro país de la seriedad y eficacia de nuestras instituciones y del real acatamiento de nuestra Constitución (108), afectará seriamente las finanzas de la Nación, ya que en el supuesto, por ejemplo, de los contratistas del Estado, trasladarán inexorablemente éstos el nuevo álea incorporado en sus contratos a las nuevas ofertas que realicen —en calidad de riesgo empresario— tornando más onerosas a aquellas operaciones en que el Estado sea parte, con el consecuente perjuicio para las arcas del Tesoro que el Decreto 679/88 justamente quisiera evitar.

Desalentará, en segundo lugar, la inversión, tanto nacional como extranjera, ya que ninguna empresa o Estado movido por pautas racionales invertirá en proyectos en los cuales no tenga certeza de que ante la suscitación de un conflicto jurídico podrá obtener el pago de lo que en derecho le corresponde. Salvo, claro está, como ya se ha dicho, que en aquellos contratos de envergadura o frente a socios poderosos exima la Nación Argentina a éstos, sea por vía contractual, reglamentaria o legal, de la aplicación de este procedimiento, plasmado además de una ilegalidad, una inmoralidad manifiesta, al resultar en definitiva el Decreto 679/88 únicamente de aplicación para aquellos acreedores del Estado sin poder político o económico suficiente para lograr eximirse de su aplicación.

Alentará, por el contrario, la corrupción de por sí existente en todos los niveles, ya que conociendo quienes contratan con el Estado que ca-

(107) Las correspondientes al reclamo administrativo previo, la habilitación de la instancia contencioso-administrativa, las tres instancias típicas incluida la apelación ordinaria ante la Corte y la nueva de cumplimiento de sentencia.

(108) Ya que, como señalara recientemente GARCÍA DE ENTERRÍA (*Los postulados constitucionales...*, ob. cit., pág. 13), «no hay derecho sin tribunales que lo impongan, sin vinculación forzosa a sus preceptos, que los tribunales hacen efectivo al imponer y ejecutar las sentencias. Este sometimiento pleno al derecho se volatilizaría si algún sujeto, en el caso de la administración, fuere libre de cumplir o no los mandatos legales y las ejecuciones que son su complemento y su "implementación" necesaria, si tuviese, en efecto, la sorprendente facultad de convertir en facultativas todas sus obligaciones, incluyendo sus obligaciones de pago a las víctimas de sus ilegalidades judicialmente comprobadas y declaradas».

recen en la práctica de defensas judiciales contra la falta de pago por parte de la administración, buscarán los medios necesarios para obtener el pago de sus créditos, fomentando la proliferación de «comisiones» e impuestos innominados tendientes a obtener el pago de las obligaciones contraídas por el Estado en sede administrativa, el encuadramiento en las excepciones al régimen, o la inclusión de los créditos en los próximos proyectos de presupuesto. No se extrañe en este último sentido el lector si la Secretaría de Hacienda pasa, pues en el corto plazo, a ser el puesto más codiciado de nuestra administración.

Debe admitirse que la situación financiera de nuestra Nación se encuentra lejos de la ideal, así como que ello debe causar lógica preocupación en todo gobernante serio. Probablemente sea cierto, también, que la cantidad de juicios contra el Estado y la perspectiva cierta de un gran número de sentencias contra la Nación no haga sino agravar la situación. No dudamos en este sentido de la buena intención que ha impulsado en la redacción del Decreto 679/88 a nuestros gobernantes. Mas no parece justo que en un estado de derecho sean quienes cuentan con créditos contra la Nación los que deban soportar semejante carga.

En primer lugar, pues no se debe a estos créditos —o a los pleitos en los cuales se los ha reconocido— la pésima situación financiera que atraviesa el país. Segundo, pues en la mayor parte de los supuestos, la incidencia de los mismos sobre el Tesoro de la Nación es mínima, especialmente si se la compara con la gran cantidad de subvenciones, préstamos —incluidos los propios— y demás beneficios que en forma oculta —y en ocasiones no tanto— o dilapidación de recursos que tradicionalmente han caracterizado a nuestros gobernantes (109).

No será con el sacrificio de nuestros jubilados con que se logrará sanear las finanzas del Estado. O con la imposición de obstáculos para la percepción de los créditos judicialmente reconocidos, que se evitará la propagación de los pleitos contra la Nación y su consecuente condena (110). Será, por el contrario, sólo mediante el cumplimiento de las leyes, la demostración de una incuestionable honestidad en sus ejecutores y la estabilidad no sólo formal de nuestras instituciones, que situaciones como las que vive hoy en día nuestra Nación podrán ser supe-

(109) Idem, Jorge J. Docobo, *ob. cit.*, pág. 180.

(110) Acertada parece en ese sentido la declaración formulada por el Centro de Estudios Administrativos (CEA) en fecha 23 de junio de 1988, aparecida en Revista «La Ley», Actualidad, suplemento del 5-7-88, al señalar que «... no es menos exacto que la inmensa mayoría de los fallos adversos que el Estado, sus entes y empresas deben afrontar son debidos al sencillo motivo de que no les asiste razón. Suponer lo contrario significa también poner en tela de juicio hasta la integridad del Poder Judicial de la Nación, en una suerte de confabulación que de ningún modo resulta creíble. Aténgase el Estado, sus entes y empresas rigurosamente a derecho en su obrar y se observará cómo milagrosamente disminuirán los juicios en su contra, pero desaparecerán totalmente las sentencias que los condenan». Señala en sentido similar CASSAGNE (*Los juicios contra el Estado*, *ob. cit.*, pág. 15) que «el común denominador de todos los conflictos radica en la arbitrariedad e ilegalidad de los actos de los funcionarios públicos que se desempeñan en lo que se llama la administración activa».

radas, otorgando a propios y extraños la confianza, seriedad y seguridad que desde antaño perseguimos, y de las cuales disposiciones como el decreto 679/88 nos alejan cada día un poco más.

Guido Santiago TAWIL
Profesor de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad de Buenos Aires

