

***EL ESTADO HOSTIL Y DISTANTE:
UN FALLO SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES
Y EL CORRECTO USO DEL LENGUAJE***

Un simple reclamo (y el mal uso del lenguaje) llevó a un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Judicial.

En junio de 2009, Jorge Bernardes reclamó a la Dirección de Personal de la Fuerza Aérea Argentina que se le pagaran ciertos gastos que se le adeudaban. La Fuerza Aérea no contestó.

Jorge se presentó entonces ante la justicia federal de Río Cuarto y pidió que se exigiera a la Fuerza Aérea resolver el reclamo. El juez aceptó su pedido y ordenó al Estado Nacional (de quien depende la Fuerza Aérea) solucionar la cuestión en veinte días.

Obviamente, el Estado no se dio por aludido. El juez insistió y exigió que el Estado respondiera, ahora en diez días; si no lo hacía, el magistrado lo amenazó con obligarlo a pagar *astreintes*.

Este es un término técnico usado para referirse a las sanciones monetarias que debe pagar quien se demora en el cumplimiento de una orden judicial. Los jueces generalmente las imponen a razón de una cantidad por cada día, semana o mes de retardo en que incurre el deudor. Las *astreintes* se diferencian de las multas porque aquellas se incrementan periódicamente mientras que éstas son fijas.

Por tercera vez el Estado no acató la decisión. Entonces el juez ordenó que se enviara a la Fuerza Aérea la planilla con la liquidación de lo que llevaba adeudado a raíz de su necesidad.

Finalmente, las autoridades estatales reaccionaron y apelaron la medida. En octubre de 2012, la Cámara de Apelaciones la confirmó. (Ya habían pasado tres años).

La Fuerza Aérea, perdida la apelación, objetó entonces la intimación de pago, con el argumento de que de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Estatal, de agosto de 2014, sobre los daños que la actividad o inactividad estatal produzca a los bienes o derechos de las personas, había dejado sin efecto las multas contra el Estado.

El juez rechazó el pedido, con el argumento de que esa ley no tenía efectos retroactivos (las multas fueron impuestas en 2012 y la ley era de 2014).

El Estado apeló. La Cámara de Apelaciones confirmó la decisión del juez de primera instancia. Aunque reconoció que la Ley de Responsabilidad del Estado era aplicable, *la declaró inconstitucional*.

La inconstitucionalidad de esa norma, seamos claros, se refería a las disposiciones que establecían que “las sanciones pecuniarias disuasivas son improcedentes contra el Estado”.

¿Por qué? Porque la Cámara analizó el debate parlamentario que llevó a la sanción de la Ley de Responsabilidad del Estado *para establecer qué se había querido decir con ese texto* y descubrió que durante la discusión en el Congreso se habían usado indistintamente los términos “sanción pecuniaria disuasiva” y “astreintes”, identificándolos como si fueran una sola y misma cosa. Al prohibir tanto unas como otras, la Ley de Responsabilidad del Estado “pretendía dejar impune al Estado y desprotegidos a los ciudadanos, privaba de eficacia a los procesos judiciales e impedía al Poder Judicial ejercer su poder”. Allí radicaba su inconstitucionalidad.

Para la Cámara, permitir el incumplimiento de una sentencia judicial “constituía un desconocimiento de la división de poderes, inadmisibles en un Estado de Derecho, con el consecuente grave deterioro constitucional de la democracia”.

El Estado no cejó en su postura y apeló. El caso llegó a la Corte Suprema, que lo resolvió el 3 de marzo pasado¹.

La Corte repitió un argumento tradicional: que la inconstitucionalidad de una ley dictada por uno de los poderes del Estado, de igual jerarquía que el Poder Judicial, y que permite desconocer sus efectos, “constituye un remedio *de última ratio*, que debe evitarse de ser posible”.

¿Cómo? “Mediante una interpretación del texto legal en juego compatible con [la

Constitución] pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas”. Además, “cuando existe la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales, corresponde prescindir de éstas para su resolución”. En otras palabras, “no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de *estricta necesidad*”.

En consecuencia, para la Corte la cuestión consistía en establecer si cuando la Ley de Responsabilidad del Estado establece que “la sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado” comprendía o no a las sanciones conminatorias o astreintes impuestas por los jueces para lograr que sus sentencias sean cumplidas.

Según la Corte, la ley sólo exime al Estado de “sanciones pecuniarias disuasivas” y *nada dice sobre las astreintes*.

Estas últimas, para ese alto tribunal, “por su naturaleza y finalidad se diferencian claramente” de las que menciona la Ley de Responsabilidad del Estado: “en efecto, mientras que la sanción pecuniaria disuasiva tiene por objeto punir graves inconductas y prevenir hechos similares en el futuro, las astreintes constituyen un medio del que todos los jueces pueden valerse [para] vencer la reticencia de quien deliberadamente incumple un mandato judicial”.

Para llegar a esa conclusión (diametralmente opuesta a la de la Cámara, que había encontrado que el Congreso usó indistintamente ambos conceptos), la Corte dijo que “las palabras o conceptos expuestos en el seno del Congreso son en general simples manifestaciones de opiniones individuales”. En cambio, “no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos [de ley], pues tales expli-

¹ In re “Bernardes c. Estado Nacional”, CSJN, 3 marzo 2020; FCB 52020002/2012/CS1 – CA1

caciones o informes constituyen una fuente propia de interpretación”.

La Corte citó entonces lo dicho por un senador al presentar el proyecto ante sus pares: “lo que acá se está poniendo —refiriéndose al texto de la futura ley— *no determina que un juez no pueda imponer una astreintes*”. Y ese senador agregó: “Esto es lógico, porque las astreintes son una atribución o facultad del juez, no forman parte del derecho de fondo y no tienen por qué estar en una ley de fondo como la que ahora se va a votar”.

La Corte también reflató las explicaciones dadas en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, donde se aclaró en su momento que “las astreintes son un medio compulsivo en el marco de un proceso judicial y la sanción pecuniaria disuasiva es otra cosa”.

En consecuencia, para el alto tribunal, “ya sea ateniéndose exclusivamente a la literalidad del texto de la ley, ya sea indagando en la intención perseguida por [el Congreso]... *la ley de Responsabilidad Estatal en forma alguna cercena la posibilidad de que, ante el incumplimiento de un mandato judicial por parte del Estado,*

los tribunales apliquen [astreintes] a los efectos de vencer esa reticencia”.

Por lo tanto, para la Corte la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Responsabilidad del Estado “era innecesaria”.

Pero en un brevísimo párrafo final la Corte se preocupó por aclarar un punto trascendental: la declaración de inconstitucionalidad ordenada por la Cámara fue innecesaria (porque la Ley de Responsabilidad Estatal permite la aplicación de astreintes), *pero eso no significó que la Corte abriera juicio acerca de la validez constitucional de esa ley en cuanto prohíbe a los tribunales aplicar multas al Estado*.

El fallo sin duda resuelve una cuestión interesante, pero... ¿era necesario que el Estado estirara la cuestión durante once años? ¿Acaso el asunto no reflejó otra cosa más que la ineficiencia estatal para resolver un simple reclamo de un empleado? ¿Cuánto costó semejante despliegue judicial? ¿Por qué alguien debe litigar años y años cuando una cuestión semejante debería poder resolverse en pocos días, si no en pocas horas? ¿Por qué ese empecinamiento (casi hostilidad) del Estado? ¿No hay otro método que éste para resolver algo así?

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**