

Voce PREVISION SOCIAL ~ CONSTITUCION NACIONAL ~ ADMINISTRACION PUBLICA
s: ~ ESTADO DE DERECHO ~ GARANTIAS CONSTITUCIONALES ~ LEY DE
PRESUPUESTO

Titulo: Crítica y defensa de la supremacía de la Constitución

Autor: Corti, Horacio G.

Publicado en: LA LEY 1997-F, 1033

1. La Constitución le atribuye a todas las personas un conjunto de derechos básicos. Los mismos se correlacionan con obligaciones públicas. ¿Es legítimo que el Estado alegue la ausencia de recursos para excusarse del no cumplimiento de sus obligaciones? En otros términos: ¿es legítimo que el respeto de los derechos constitucionales básicos no sea irrestricto, al depender su efectividad de las decisiones públicas presupuestarias?[\(1\)](#).

Si se contestan afirmativamente los interrogantes precedentes se desprenden innumerables consecuencias, alguna de las cuales se encuentran cristalizadas en la ley 24.463 (Adla, LV-C, 2913).

Su artículo primero, en su tercer inciso, postula que "El Estado nacional garantiza el otorgamiento y el pago de las prestaciones de dichos sistemas, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva ley de presupuesto".

El art. 16, por su parte, dispone que "La Administración Nación de la Seguridad Social podrá articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender al mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos".

El art. 22 de la ley sostiene en la concepción, al estipular que "las sentencias condenatorias contra la Administración Nacional de la Seguridad Social serán cumplidas dentro de los noventa días de notificadas, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo. Agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo

agotamiento".

Estas disposiciones legislativas expresan descarnadamente un nuevo principio jurídico: los derechos reconocidos se encuentran protegidos sí y sólo sí hay recursos suficientes para ello. Es decir: las obligaciones públicas no son irrestrictas, sino que dependen de la cantidad de recursos disponibles.

Enunciado de manera general, el principio viene a postular que el sistema constitucional de los derechos individuales posee una validez condicionada, al ser dependiente de los recursos públicos asignados mediante la legislación presupuestaria. Aceptar este principio implica limitar los efectos de las decisiones judiciales, pues aun cuando se ratifique jurisdiccionalmente la legitimidad de un derecho, su ejercicio se encuentra subordinado a las previsiones que haya efectuado la ley de presupuesto.

En este sentido también hay que admitir una mutación en las jerarquía de nuestro orden jurídico, ya que la efectividad de los derechos declarados por la Constitución depende de qué decida la ley de presupuesto. De ahí que esta ley tenga primacía sobre la Constitución. Y si la legislación presupuestaria es la Ley Suprema de la Nación, el control de constitucionalidad llevado a cabo por los jueces en cuanto resguardo último de los derechos individuales debe sujetarse a la ley de rango superior. Caduca, en definitiva, la supremacía de la Constitución. De tal forma, las clásicas discusiones sobre el status de la ley de presupuesto (ley formal para unos, ley perfecta para otros) se encuentra superada por una vía insospechada al adquirir la misma el carácter de una ley supra-constitucional.

La recepción de un principio de semejante envergadura impone reconocer una profunda y casi silenciosa revolución jurídica. El poder constituyente no sólo se manifiesta de manera originaria con el dictado de la Constitución y de manera derivada al reformarla, sino que anualmente él se hace presente mediante el dictado de la ley de presupuesto. El hecho mismo de designar a tal decisión como una "ley" no es más que la rémora de un hábito superado, pues las leyes se subordinan a la Constitución. En el caso, en cambio, se trata de una decisión sui generis, supra-constitucional, mediante la cual el poder constituyente sale a la luz para fijar hasta dónde se extiende el respeto de los derechos básicos.

Tal modificación de las ideas tradicionales sobre la jerarquía de las normas jurídicas, la supremacía de la Constitución, el control judicial de constitucionalidad, el carácter de los derechos básicos y la manifestación del poder constituyente, no puede menos que ser

considerada como una revolución jurídica que impone una transformación radical de nuestro derecho constitucional. Luego de semejante ruptura constitucional carece de sentido alguno el calificar a la Carta Magna como Ley Fundamental.

En consecuencia, la citada ley 24.463 sólo explicita el novísimo principio general al nivel de los derechos de la seguridad social, ya que corresponde entender que él actúa de manera implícita sobre el conjunto de la sistemática constitucional. Así, por ejemplo, resultaría errado afirmar que de acuerdo al texto constitucional las cárceles deben ser sanas y limpias. La afirmación correcta tendría que ser la siguiente: las cárceles deben ser sanas y limpias sólo en la medida que lo permitan las asignaciones presupuestarias dispuestas. Tal reescritura, en virtud de la armonía que le es ínsita a la recta interpretación constitucional, hay que llevarla a cabo para todos y cada uno de los derecho declarados.

2. La argumentación precedente puede sorprender. Es más: debiera hacerlo. Sin embargo, la ley 24.463 no es ilusoria, tiene existencia real. Y la doctrina expuesta es la coherente concepción jurídica que le subyace. Que usualmente no sea explicitada de tal manera no reside en su inconsistencia, sino en su manifiesta divergencia con respecto a las más elementales valoraciones liberales que se encuentran arraigadas en la comunidad jurídica y en la propia Constitución. Resulta en consecuencia necesario no minimizarla, sino mostrarla en su real magnitud, en sus radicales derivaciones, en sus profundas pretensiones.

Sería errado limitar la cuestión a un problema puntual, propio del derecho previsional y ligado a un aislado e inevitable traspié legislativo. La presencia de semejante doctrina se deja leer en innumerables sitios, aunque en pocas ocasiones con la límpida transparencia de la que hace gala la ley citada, cuyo texto hasta se permite un dejo de ironía al mencionar el principio de solidaridad. Pero tal como enseña la filosofía del lenguaje, de gran incidencia en las contemporáneas teorías del derecho, no cabe confundir la mención con el uso.

3. La comunidad jurídica no sólo se ha sorprendido. También ha reaccionado en defensa de las instituciones medulares del Estado constitucional de Derecho. Tanto mediante la doctrina como la jurisprudencia.

Dada la gravedad de la situación no es ocioso efectuar una breve reseña de conjunto. Ello permitirá recobrar, más allá de la especialización a la que conduce la creciente complejidad de los órdenes jurídicos modernos, la profunda unidad que caracteriza al Derecho. Al margen de las peculiaridades de cada rama jurídica, no hay ningún abismo que separe al derecho

presupuestario del previsional, penal, laboral, administrativo o procesal. Por el contrario, a todas las recorre un hilo rojo que enhebra cada uno de sus aspectos y cuyo fundamento no es otro que el entramado valorativo y conceptual que se encuentra expresado en el texto constitucional.

4. Un reciente y unánime fallo del Tribunal Oral en lo Penal Económico N° 3 (autos 114, sentencia de fecha 9/9/1997) deja asentado con meridiana claridad el lugar que ocupa en nuestro orden constitucional la actividad financiera pública.

En el considerando XIV del voto de la doctora Oliva Hernández puede leerse lo siguiente: "La Hacienda Pública debe entenderse en un sentido dinámico, es decir como proceso ingreso-gasto público indispensable para cumplir con la finalidad constitucional propia del Estado. Tanto los ingresos como los gastos son medios jurídicos financieros tendientes a realizar las prestaciones básicas del Estado ("Becher de Guillert, Nélica s/ ley 23.771" causa N° 9593, sala B CNPenal Económico). Las cláusulas consagradas en la Constitución Nacional (arts. 75 inc. 8°, 19, 22 y 23) requieren de dichos medios en un todo de conformidad con la exigencia de bienestar y justicia social del desarrollo humano. Por consiguiente sin medios oportunos y suficientes dichas cláusulas devendrían carentes de contenido y en abierta contradicción con la imperatividad y operatividad de la Carta Magna, circunstancia que el Poder Judicial no puede ni debe consentir".

La actividad financiera pública se entiende de manera dinámica en cuanto proceso de ingresos y gastos. Ella se materializa en decisiones recaudatorias (ingresos) y presupuestarias (gastos). Tal proceso y tales decisiones tienen una inequívoca finalidad y ella es de orden constitucional. En tal sentido cabe tratarlas como un medio. En los términos de asentada y admitida doctrina: la actividad financiera pública es una actividad medial.

La imperatividad evidente que es propia de la Constitución requiere que los medios financieros sean oportunos y suficientes. De lo contrario es cristalina la consecuencia lógica: las cláusulas constitucionales devendrían carentes de contenido. Es decir: nominales, puramente formales: palabra sin efectividad.

La Hacienda Pública no está sujeta a unos hipotéticos criterios singulares, sino que se encuentra encastrada y subordinada a la lógica constitucional. Son las leyes recaudatorias (donde las tributarias ocupan un lugar preeminente) y la ley presupuestaria las que deben sujetarse a la Constitución. Y no ésta a aquéllas.

En consecuencia: el Poder Judicial no puede ni debe consentir una mutación en la jerarquía del orden jurídico, haciendo pasar alguna ley en particular por una inédita categoría de ley supraconstitucional. La ley de presupuesto es ley de leyes, no hay duda. Pero no a causa de una supuesta supremacía última en cuanto a su excepcional rango normativo, sino a sus ramificadas consecuencias y a su indudable importancia instrumental como medio de realización de las finalidades constitucionales.

Los órganos constituidos no están en condición de asumir de facto prerrogativas constituyentes. Sólo la Constitución expresa el poder constituyente y es cometido esencial del Poder Judicial, en virtud del carácter difuso de nuestro control de constitucionalidad, sostener la supremacía de la Carta Magna.

5. La jueza federal doctora Rodríguez Vidal in re "Asociación benghalensis y otros c. Ministerio de Salud y Acción Social --Estado nacional s/amparo ley 16.986" (causa 33.629/96, sentencia de fecha 5/12/1996) se ha referido concretamente sobre esta cuestión.

En tal pronunciamiento se hizo lugar a la solicitud de una medida cautelar a los efectos de que el Ministerio demandado adquiera y entregue a cada efector sanitario del país los medicamentos y reactivos para el tratamiento de las personas que padecen las consecuencias del virus VIH/SIDA en las cantidades necesarias para atender los requerimientos que se efectúen.

Al concluir su argumentación se dejó sentado lo siguiente: "Que, por último, debo señalar que no pude dejar de valorar al momento de acceder a la medida, que para el caso de que efectivamente el Ministerio se encontrara cumpliendo normalmente con la conducta que se le requiere, la decisión que adopto sería inocua pues ningún gravamen podría causarse a la demandada, mientras que si por el contrario, y como resultas de los avatares presupuestarios, la provisión de medicamentos no es regular y permanente, cobra toda su virtualidad la necesidad de que esa situación se revierta en beneficio de la comunidad".

Para proteger el derecho a la salud de las personas, ínsito en el derecho a la vida constitucionalmente reconocido a todas las personas de manera igual y sin discriminación alguna, el Estado debe asegurar el efectivo suministro de reactivos y medicamentos. Tal suministro debe realizarse en las cantidades necesarias para atender los requerimientos y no en virtud de los avatares presupuestarios.

Es decir: es la legislación presupuestaria la que debe subordinarse a los derechos

constitucionales y no estos derechos a aquella legislación. Ante una divergencia no cabe reducir arbitrariamente los derechos para ajustarlos a los recursos destinados mediante el presupuesto anual, sino que son dichos recursos los que deben ser suficientes para asegurar el ejercicio de los derechos constitucionales. En otros términos: el Poder Judicial controla la constitucionalidad del presupuesto y no la adecuación de la Constitución a dicha ley.

6. Resulta notorio que los poderes constituidos, para asegurar el ejercicio y goce de los derechos básicos, debe estar organizado para ello, en particular en cuanto a sus estructuras ejecutivo-administrativas. El caso precedente nos ofrece un ejemplo paradigmático. Asegurar a toda persona y sin discriminación alguna el derecho a la salud no sólo requiere el suministro de reactivos y medicamentos, sino organizar un sistema de salud adecuado.

Esta idea clara y de suyo evidente ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re "Giroldi, Horacio D. y otros s/recurso de casación", sentencia de fecha 7/4/1995 (La Ley, 1995-D, 462), con voto de los doctores Nazareno, Moliné O'Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi y Boggiano.

En dicha oportunidad el más Alto Tribunal destacó la jerarquía constitucional de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Adla, XLIV -B, 1250), señalando que la misma debe entenderse considerando su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación.

Sobre el tema que nos ocupa afirmó lo siguiente: "Que, en consecuencia, a esta Corte como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal le corresponde --en la medida de su jurisdicción-- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar la responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional. En tal sentido, la Corte Interamericana precisó el alcance del art. 1º de la convención, en cuanto los Estados parte deben no solamente 'respetar los derechos y libertades reconocidos en ella' sino además 'garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción'. Según dicha Corte 'garantizar' implica el deber del Estado de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos pueden disfrutar de los derechos que la Convención reconoce ... Garantizar entraña, asimismo, 'el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de

los derechos humanos (opinión consultiva 10/90, parágrafo 23)".

La Constitución declara un conjunto de derechos básicos que deben ser asegurados. Es decir: que deben ser efectivamente ejercidos. Para ello los poderes constituidos deben organizarse. Y tal organización debe ser capaz de asegurar el pleno goce de los derechos. Es evidente que la capacidad de semejante organización depende de una suficiente provisión presupuestaria de medios financieros (así como, por supuesto, de su posterior y eficiente administración).

Hay una correlación lógica entre los derechos constitucionales, la organización pública y la legislación presupuestaria. Pero mientras las estructuras administrativas y la legislación presupuestaria son medios, la protección de los derechos constitucionales es un fin en sí mismo. El pacífico principio de razonabilidad de las leyes cobra aquí todo su vigor: son los medios los que deben ser adecuados a los fines. No los fines a los medios.

7. La Cámara 3ª en lo Criminal de General Roca mediante sentencia unánime de sus miembros, doctores Rolando, de la Rosa y Bosch, de fecha 25/8/95 (La Ley, 1996-A, 747) hace lugar a una acción de amparo deducida por el Defensor del Pueblo de la Nación.

El fondo de la cuestión radica en el incumpliendo por parte del gobierno provincial del imperativo constitucional que ordena que las cárceles deben ser sanas y limpias. Por el contrario, la Alcaldía local se encuentra en "condiciones deplorables". Más aún, también es precario el estado de salud de algunos internos, que carecen de la atención médica requerida. El caso deviene relevante a nuestros intereses no sólo por tratarse de un incumplimiento de inequívocos mandatos constitucionales, sino por haberse alegado como defensa de imposibilidad material-financiera de cumplir con las disposiciones de la Constitución. A su vez, el informe del médico forense destaca que en cuanto a los requerimientos de medicamentos "tanto la Alcaldía como el Hospital local carecen de los mismos, situación que se agrava por la falta de dinero en forma personal para su compra".

Me limito a destacar dos momentos medulares de la argumentación judicial. Uno: "Si bien no escapa a nuestro conocimiento la crítica situación económica por la que atraviesa el país y la provincia, no lo es menos que la entidad de las normas constitucionales afectadas, imponen seriamente restablecer el servicio conculcado con carácter de urgente". Dos: "La acción de amparo no puede quedar librada a una mera decisión en el papel, sino a la posibilidad de su realización práctica, como dijo von Ihering 'la función del derecho en general es la de realizarse; lo que no es realizable no es derecho'.

Decimos esto porque en nuestra función de jueces hemos visto otras decisiones de igual carácter que han quedado en letra muerta, por lo que postulamos que el incumpliendo por parte de las autoridades a quienes este amparo se dirige debe ir acompañado de medidas coercitivas...".

El Poder Judicial no desconoce las diferentes coyunturas económicas del país ni, por lo tanto, las dificultades que sean propias de las cuentas públicas. Pero destaca: tales circunstancias no habilitan a conculcar los derechos constitucionales. Los poderes constituidos están sujetos a obligaciones que no pueden incumplirse so pretexto de una insuficiencia de recursos. Los derechos deben realizarse de manera práctica y no quedar en letra muerta.

8. Quiroga Lavié, al comentar el fallo precedente, apunta al crucial problema que tratamos en este artículo: "La crisis económica del país ha llegado al punto que el referido Sistema Penitenciario Federal invoca insuficiencia de plazas para alojar nuevos detenidos, hasta tanto se concluyan los establecimientos que están en construcción, pero también invocar el argumento ya referido de la deuda provincial con dicho Servicio Penitenciario. ¿Puede el Estado federal invocar insolvencia de recursos materiales, así como mora en un convenio institucional de las referidas características, cuando el afianzamiento de la Justicia es uno de los fines prioritarios de la Nación Argentina, a estar por las claras expresiones vertidas por el constituyente histórico en el preámbulo de nuestra Ley Fundamental? ¿Puede el sistema económico paralizar el funcionamiento del sistema jurídico, técnica específica dispuesta para el afianzamiento de la Justicia? ¿Es la Justicia el valor señero y conglomerante del plexo de valores que funcionalizan el ordenamiento jurídico?".

La contestación de Quiroga Lavié es nítida y concorde con la defensa de la supremacía de la Constitución: "Estas preguntas deben tener una respuesta positiva en el sistema de justicia argentino. Sobre todo de cara al estado de prestaciones básicas que ha configurado la Constitución Nacional. Porque no es posible que frente al incumplimiento por parte del Estado de dichas prestaciones básicas, los tribunales de justicia no puedan hacer respetar la fuerza normativa de la Constitución" ("El Defensor del Pueblo hace defender los derechos humanos en la Alcaldía de la ciudad de General Roca").

Una vez más: es la Constitución la que debe regir el proceso presupuestario. No es admisible que la ley de presupuesto restrinja los mandatos constitucionales.

9. En la causa "Urdiales, Susana M. c. Cossarini, Franco y otros", sentencia de fecha 8/8/1996 el

más Alto Tribunal tiene por desistido al actor por no haber efectuado el depósito previsto por el art. 286 del Cód. Procesal (LA LEY, 1997-A, 43). En su disidencia, el doctor Vázquez funda su voto contrario en el carácter irrestricto del propósito constitucional de afianzar la Justicia.

En cuanto al tema que nos ocupa, cabe destacar el conciso comentario efectuado por el doctor Bidart Campos, concorde con las valoraciones constitucionales aquí defendidas: "No nos cuesta afirmar que, como ideal de justicia, pregonamos la gratuidad del acceso a la justicia, tanto al inicio del proceso como durante su transcurso y en su desembocadura. El Estado puede buscar otras fuentes de ingresos para proveer a la efectiva prestación de su función judicial. Es bueno acudir a la doctrina constitucional y financiera que viene predicando algo trascendente: la hacienda pública, o actividad financiera pública (que se desdobra en la búsqueda de recursos y en su afectación a gastos) no es única ni preponderantemente económica, sino constitucional, porque tiene como finalidad lograr la efectividad de las instituciones constitucionales y del sistema de derechos" ("La tasa de justicia y el derecho a la tutela judicial").

10. Los jueces de la sala V de la Cámara Nacional Federal en lo Contencioso Administrativo, doctores Otero, Llerena y Tasara, "in re": "Velasco, Luis E. y otros c. Estado nacional" de fecha 18/6/96, La Ley, 1996-E, 91, al expedirse sobre el status jurídico del suplemento creado por la acordada CSJN 56/97, se expresaron sobre la cuestión aquí concernida.

En particular, hay una consideración que merece destacarse por su especial claridad: "Que en tales circunstancias el área económica del Poder Ejecutivo Nacional implementó un refuerzo presupuestario pero resolviendo otorgarle efectos sólo para el futuro, configurándose una arbitrariedad manifiesta pues se limitan derechos ya reconocidos en un decisorio judicial, privilegiando la aplicación de un criterio fiscalista dogmático con el convencimiento que aun los legítimos derechos adquiridos deben supeditarse a los parámetros que la autoridad económica del momento deban regir el concepto de equilibrio presupuestario" (consid. IV del voto del doctor Otero).

El criterio de los jueces de la Cámara Federal no deja lugar a dudas: se está frente al arbitrario intento de limitar o restringir los legítimos derechos en virtud de criterios fiscalistas dogmáticos. Es revelador uno de los términos usados para exponer la tesis a controvertir: supeditar. Es decir: se pretende supeditar los derechos, su goce y ejercicio, a parámetros extrajurídicos y, por ende, ajenos al acervo conceptual de la Constitución.

11. Es momento de retornar a la ley 24.463. La sala II de la Cámara Nacional Federal de la

Seguridad Social in re "Ciampagna, Rodolfo N." de fecha 11/4/97 ha efectuado medulas consideraciones que merecen ser tenidas en cuenta (La Ley, 1997-D, 230). Tales consideraciones se refieren, en lo fundamental, a la manifiesta ilegitimidad de la excepción de "ausencia de recursos" que la ley habilita deducir a la Administración nacional de la Seguridad Social.

Del voto del doctor Herrero cabe destacar los siguientes argumentos:

Uno: "La 'defensa de limitación de recursos' --por el contrario-- no ataca ningún requisito de admisibilidad o de fundabilidad de la pretensión del actor; tampoco cuestiona la regularidad del procedimiento; más que una 'defensa' entonces en los hechos funciona como una 'autosentencia absolutoria anticipada' que no guarda ningún grado de conexión con la 'pretensión' que originó el proceso".

Dos: "El mandamiento preambular de 'afianzar la justicia' y la garantía en juicio de la 'defensa de la persona y de los derechos' que consagra el art. 18 de la Constitución, quedan hecho añicos por virtud de esta defensa que entroniza la más escandalosa injusticia en el proceso y reduce al acreedor a la más absoluta indigencia jurídica".

Por su parte, del también extenso e instructivo voto del doctor Fernández deviene decisivas las siguientes consideraciones:

Uno: "El atacado art. 17 de la ley 24.463, como antes dijera, conforma con el art. 16, un bloque normativo que instrumenta un criterio economicista, diría meramente presupuestario elevado a la categoría de dogma, que no se compatibiliza ni con la Constitución Nacional ni con los tratados internacionales que con carácter superlegal son complementarios de aquélla".

Dos: "Veo con preocupación la evidente economización del sistema jurídico sobre el que se asientan las bases de nuestro sistema democrático de vida. Todo el andamiaje que sustenta las funciones que deben cumplir el Estado, como órgano ejecutivo de las máximas imperativas de nuestra Carta Magna, tan brillantemente sintetizadas en el Preámbulo, queda reducido a un fiscalista régimen de control y ejecución de ingresos y egresos del gasto público. La contabilidad pública será la que decidirá que los jubilados tengan derecho a cobrar, cuánto y dónde. La contabilidad pública será la que decidirá cómo será el procedimiento judicial que llevará a sus órganos ejecutores a defenderla".

La pregunta que se planteara al inicio es aquí contestada. La Hacienda Pública, el régimen financiero de recursos y gastos, debe sujetarse a la Constitución. Es por ende ilegítimo cualquier intento de invertir el orden jerárquico de las disposiciones, subordinando los

derechos constitucionales a las decisiones presupuestarias.

12. La reseña precedente muestra que la ley 24.463 expresa sin ambages una doctrina más general y que de una manera subrepticia intenta conmover los ejes articuladores básicos del Estado constitucional de Derechos. Hace explícita una casi silenciosa pero sostenida tendencia que juega aquí y allá y que cabe resumir en la pretensión de fulminar la supremacía de la Constitución en beneficio de la legislación presupuestaria, que devendría así una Ley Suprema. Dicho suplemento de soberanía le permitiría a dicha super-ley condicionar de manera legítima los imperativos constitucionales; en particular: condicionar el ejercicio y pleno goce de los derechos básicos.

Los casos particulares mostrados muestran el hilo común: el derecho a la salud, el derecho al cumplimiento de las penas en condiciones dignas, la garantía de la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces intentan condicionar a la legislación presupuestaria. Semejante constancia reafirma lo dicho al comienzo: es preciso mostrar con nitidez la doctrina subyacente a esos casos, formularla con todas sus implicancias. Pues al minimizarla se deja abierto el camino para su catastrófica propagación.

Por el contrario, se hace urgente desarrollar una visión constitucional de la Hacienda Pública y, por ende, de la legislación presupuestaria. En tal sentido, la reforma constitucional de 1994 ha introducido cláusulas de indudable valor. El inciso octavo del art. 75 dispone que es de atribución del Congreso fijar el presupuesto anual "conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2º de este artículo". El mandato constitucional es claro: la decisión presupuestaria está sujeta a pautas. Es decir: a principios que permiten jugar la constitucionalidad de la legislación generada y que, por ende, hacen posible el correlativo control judicial de la misma. Es tarea de la ciencia jurídica (constitucional y financiera) reconstruir conceptualmente esos principios, en concordancia con el conjunto de las valoraciones expresadas en la Constitución.

El Derecho Constitucional Presupuestario, como uno de los capítulos centrales de una Hacienda Pública Constitucional, debe ser objeto de una atención cuidadosa y enfática. Se trata, como antaño se decía del derecho administrativo, de una rama jurídica (y de una disciplina concomitante) en formación. Pero su interés rebasa en mucho el ámbito cerrado de una estrecha especialización. Lo visto precedentemente es una prueba de ello. Una errónea conceptualización de la actividad financiera pública y del Derecho Financiero pone en cuestión

el sentido último del Estado Constitucional de Derecho: el valor de la Persona y la protección irrestricta de sus derechos.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(1)Para un desarrollo de mayor extensión y fundamento de lo expuesto en este artículo, ver nuestro "Derecho Financiero" Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.
