

Nº 12- Vol.2  
Año 2022

REVISTA ACADÉMICA

I.E.S.P.Y.C.

*Instituto de Estudios  
Sociales, Política y  
Cultura*

ISSN: 2525 - 1600



**USP.T**

UNIVERSIDAD DE SAN PABLO - TUCUMÁN

**IESPYC.** Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura. Revista Académica.

N°12 – Año 2022-2

Tucumán, República Argentina.

ISSN 2525-1600

Revista de Investigación Académica

**Editorial:**

EDUSPT. 24 de Septiembre 476.

4000. San Miguel de Tucumán. Tucumán, Argentina.

Contacto: [Informes@uspt.edu.ar](mailto:Informes@uspt.edu.ar)

[www.uspt.edu.ar](http://www.uspt.edu.ar)

Quedan expresamente prohibidas, sin la autorización correspondiente, la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio o procedimiento. El contenido de los trabajos, como así también los permisos para reproducción de figuras y tablas, es responsabilidad de los autores.

© Universidad de San Pablo-Tucumán

Queda hecho el depósito que previene la ley  
Impreso en Argentina – Printed in Argentina

ISSN 2525-1600

Diciembre de 2022

## **AUTORIDADES DE LA REVISTA**

**DIRECTOR:** Prof. Dr. Manuel Gonzalo Casas (Universidad San Pablo-Tucumán - Universidad Nacional de Tucumán)

**SECRETARIO DE REDACCIÓN (Editor):** Prof. Mg. Nicolás Salvi (Universidad San Pablo-Tucumán - Universidad Nacional de Tucumán – Universidad de Buenos Aires)

## **CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL**

- Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Reinhard Zimmermann (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht)
- Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Armin von Bogdandy (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht)
- Prof. Dr. Marc-Philippe Weller (Universität Heidelberg)
- Prof. Dr. Alessio Lo Giudice (Università degli Studi di Messina)
- Prof. Dr. Attilio Pisano' (Università del Salento)
- Prof. Dr. Daniele Velo Dalbrenta (Università di Verona)
- Prof. Dr. Ivan Mifsud (Università ta' Malta)
- Prof. Dra. Diana Ramírez (Universidad Católica de Oriente)
- Prof. Neil Andrews (University of Cambridge)
- Prof. Dr. Luis León Ganatios (Universidad Autónoma de Guanajuato)

## **CONSEJO ACADÉMICO**

- Prof. Dr. Juan Carlos Veiga (Universidad Nacional de Tucumán)
- Prof. Dr. Diego J. Gantus (Universidad Nacional de Rosario - Universidad Nacional de Entre Ríos)
- Prof. Dra. Gabriela Ippolito-O'Donnell (Universidad de San Martín)

## **COMITÉ EDITORIAL**

- Prof. Dr. Álvaro Pérez Ragone (Universidad de San Pablo Tucumán)
- Prof. Dr. Javier Habib (Universidad de San Pablo Tucumán)
- Prof. Dr. Luis Guilherme Marinoni (Universidade Federal do Paraná) (Curitiba)
- Prof. Dr. Pablo Neme (Universidad San Pablo Tucumán)
- Prof. Dra. Magaly Saenz San Martín (Universidad Sorbona Nueva - París 3) (Francia); (Instituto Latinoamericano de Gobierno y Políticas públicas – ILAGOP) (Lima)
- Prof. Dra. Marina Acosta (CONICET-Universidad de Buenos Aires)
- Prof. (Cand. Doctor) Analía Orr (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco)

## **PRESENTACIÓN**

La Revista IESPYC es una publicación semestral que recoge los resultados de los trabajos de investigación de profesores e investigadores nacionales y extranjeros, que sean de interés para la comunidad en las áreas de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La misión de IESPYC es abordar temas multidisciplinarios de investigación y/o análisis que posean un interés regional, nacional e internacional. Las publicaciones pueden realizarse en español, inglés o portugués. La Revista, está puesta al servicio de la comunidad científica y académica en general (docentes, investigadores y estudiantes), dirigida tanto a la teoría o la práctica, que buscan profundizar en el conocimiento en las respectivas áreas de interés.

## **Evaluadores del Número 12, Volumen 2**

Carlos Acosta Olivo. Universidad Complutense de Madrid. España.

Julia Alcibíades. Universidad Central de Venezuela. Venezuela.

Juan Carlos Balerdi. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Felipe Calderón-Valencia. Universidad de Medellín. Colombia.

Carmen Fontán. Universidad Nacional de Tucumán - Universidad San Pablo-Tucumán. Argentina.

María Verónica Goldman. Universidad San Pablo-Tucumán. Argentina.

Leonardo Favio Osorio Bohórquez. Universidad del Zulia. Venezuela.

María Cecilia Pérez. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

José Humberto Sahián. Universidad Nacional de Tucumán. Argentina.

Ariel Sosa. Universidad San Pablo-Tucumán. Argentina.

Hugo José Francisco Velázquez. Universidad Nacional de Tucumán. Argentina

## Índice

### Artículos de investigación inéditos

- Eficacia e implementación del derecho del consumidor más allá del diálogo de las fuentes: La necesidad de nuevos diálogos e interacciones*  
Marcelo C. Quaglia..... 1-17
- Acceso a la justicia en materia ambiental: Análisis de la normativa argentina y tucumana a la luz del Convenio de Escazú*  
María Victoria Silvetti ..... 18-46
- Evaluación de la congruencia del diseño de la Política Nacional del Ambiente al 2030 (Perú) con la ideología política del ambientalismo*  
Camilo Amado Asenjo ..... 47-61
- Derivas e itinerarios críticos: Modos de pensar la democracia “puntofijista” en Venezuela*  
José Guillermo Godoy ..... 62-84
- Desobediencia civil y violencia en Hannah Arendt*  
Elina Ibarra ..... 85-105

### Ensayos

- Un caso ideal para repasar las reglas de quorum y mayoría para decidir en la Corte Suprema de Justicia de la Nación*  
Lucas E. Bolos Ingrao ..... 106-116
- La Corte Suprema de Justicia de Tucumán en números (2021)*  
Agustín Eugenio Acuña..... 117-131

### Recensiones

- Murga Fernández, Juan Pablo (2020). Los sistemas europeos de liquidación de las deudas sucesorias. Cizur-Menor (Navarra): Aranzadi Thomson-Reuters (Colección: Monografías Aranzadi de Derecho Civil). 287 páginas. ISBN: 978-84-1346-978-2.*  
Nicolás Salvi..... 132-134

### Crónicas académicas

- Laudatio Honoris Causa al Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Armin von Bogdandy*  
Daniela López Testa ..... 135-138

**EFICACIA E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO DEL CONSUMIDOR MÁS ALLÁ DEL DIÁLOGO DE LAS FUENTES: LA NECESIDAD DE NUEVOS DIÁLOGOS E INTERACCIONES.**

**EFFECTIVENESS AND IMPLEMENTATION OF CONSUMER REGULATION BEYOND THE DIALOGUE OF THE SOURCES: THE NEED FOR NEW DIALOGUES AND INTERACTIONS.**

Marcelo C. Quaglia<sup>1</sup>  
Universidad Católica Argentina (UCA)  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario

**Resumen:** La eficacia y la implementación de las normas de tutela al consumidor y usuario ha sido una preocupación incesante de los operadores jurídicos. A través de estas líneas procuraremos brindar nuevas pautas o herramientas a utilizar en el tránsito de este camino, buscando en primer término una necesaria interacción entre algunos de los poderes del Estado para, posteriormente procurar abrir ese diálogo o interacción a terceros, especialmente entidades intermedias o los propios proveedores, a través de otras pautas como la tutela de la competencia.

**Palabras Clave:** consumidor, tutela efectiva, diálogo de fuentes, métodos alternativos de resolución de conflictos.

**Abstract:** The effectiveness and implementation of consumer and user protection rules has been an incessant concern of legal operators. Through these lines we will try to provide new guidelines or tools to be used in this sense, seeking in the first place a necessary interaction between the powers of the State to, subsequently, try to open that dialogue or interaction to third parties, especially intermediate entities or the suppliers themselves, through guidelines such as the protection of competition.

**Keywords:** consumer, effective protection, dialogue of sources, alternative methods of conflict resolution.

---

<sup>1</sup> marceloquaglia@hotmail.com

*I.- A modo de introducción.*

Durante el mes de abril de 2023 se desarrollará en la ciudad de Mendoza (Argentina) el XXIV Congreso Argentino de Derecho del Consumidor, oportunidad en la que la temática a tratar se focalizará en torno a la “Eficacia e Implementación del Derecho del Consumidor”.

La cuestión, naturalmente, no es menor y ya ha sido materia de análisis y preocupación por variadas y mejores voces que la nuestra. Baste en tal sentido simplemente recordar el notable trabajo del maestro Atilio Alterini (1999) quien, al referir a las dificultades que se presentaban y se presentarían en este ámbito, procuraba brindar eventuales soluciones a los inconvenientes que enunciaba o, con suma precisión, predecía.

Dentro de las diversas cuestiones que pueden analizarse pretendemos hoy detenernos en la referencia, plagada de ironía y sarcasmo, que efectuaba el Dr. Alterini con relación a la necesidad de convencer a las autoridades (en el caso Poder Ejecutivo y Judicial) de lo innecesaria de la protección planteada por el régimen de tutela consagrado por las normas.

Y es que, naturalmente, la sanción de la ley o una disposición que pretende reconocer un determinado derecho, si bien es relevante y de importancia, muchas veces no resultará suficiente, siendo necesaria la acción de los demás poderes del estado, conjuntamente con asociaciones intermedias y los operadores jurídicos, para lograr la efectiva tutela que se pretende consagrar.

En tal sentido, habiendo ya transcurrido más de 25 años desde la sanción de la ley 24.240, mucho se ha avanzado en la materia, sancionándose una profusa regulación<sup>2</sup> (en una pretensión de rama independiente del derecho que entendemos bien le cabe al régimen -Durand Carrión, 2010 y XXVIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil. Comisión Nro. 5, conclusión 1.A.1 de las Consideraciones, 2022-), que se ha visto acompañada de un rico análisis doctrinario (con la existencia de numerosas obras especializada, que van desde comentarios de la ley hasta tratados de varios tomos<sup>3</sup>) y una recepción jurisprudencial en constante evolución.

---

<sup>2</sup> Si bien actualmente no sólo tenemos un texto legal consolidado, contamos con tres normas relevantes en la materia: obviamente el art. 42 de la Constitución Nacional, la ley 24.240 (que ha sido modificada por las leyes 24.787, 24.999, 26.361, 26.993, 26.994, 27.250, 27.265 y 27.266) y el Código Civil y Comercial. A ello se suma el decreto reglamentario 1798/1994 y la integración con otras normas como la ley de defensa de la competencia y el régimen de lealtad comercial (art. 3 ley 24.240), así como resoluciones emitidas por la autoridad de aplicación, entre otras disposiciones.

Asimismo, existen además numerosos proyectos que procuran la sanción de un Código de Defensa del Consumidor. Pueden destacarse en este sentido los proyectos de Código de Defensa del Consumidor con actual estado parlamentario (Exptes. 2576-S-2019 y 5156-D-2020), ambos con base en el Anteproyecto elaborado por la Comisión Reformadora creada por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor del Ministerio de la Producción y Trabajo de la Nación, en articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el marco del Programa "Justicia 2020", y que integraron los Dres. Gabriel Stiglitz, Fernando Blanco Muiño, María Eugenia D'Archivio, Carlos A. Hernández, María Belén Japaze, Leonardo Lepíscopo, Federico Ossola, Sebastián Picasso, Gonzalo Sozzo, Carlos Tambussi, Roberto Vázquez Ferreyra y Javier Wajntraub (HERNANDEZ, JAPAZE, OSSOLA, SOZZO y STIGLITZ, 2021). El otro el proyecto de Código en trámite bajo el expte. 1898-D-2021 ha sido redactado por Alejandro Pérez Hazaña, Ezequiel Galván, Guillermina Gulo Tieri, Antonella Torres Velarde y Dante Rusconi (RUSCONI, 2021).

<sup>3</sup> Baste a mero título ejemplificativo, y amén de los innumerables trabajos de doctrina publicados, remitir a obras como el comentario de la ley del maestro Mosset Iturraspe y el Dr. Wajntraub (MOSSET ITURRASPE y WAJNTRAUB, 2010), el texto del ministro de la CSJN, el Dr. Lorenzetti (LORENZETTI,

También podemos advertir cómo las autoridades del Poder Ejecutivo y Judicial diariamente toman en sus manos los desafíos que le impone la tutela de los consumidores y usuarios procurando sancionar normas (en un sentido amplio y abarcativo de disposiciones, resoluciones, sentencias, etc.) que logren cada vez, en forma más concreta, efectivizar este especial régimen de protección. Baste al respecto consultar la página web de la autoridad de aplicación nacional<sup>4</sup> o los numerosos repertorios jurisprudenciales existentes bajo el tesoro “Consumidor”.

Y, si bien mucho es lo que se ha hecho, ante un incesante y mutable mercado que diariamente busca nuevos productos, diferentes servicios, desarrolla nuevas tecnologías y genera novedosas técnicas de comercialización, siempre quedará mucho por hacer.

Es por ello que pretendemos en el presente desarrollo efectuar un preliminar análisis y formular algunas propuestas vinculadas con la tarea que pueden llevar adelante el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en este campo, procurando, a través de un necesario diálogo e interacción, generar una tutela más efectiva en el caso concreto.

Buscamos simplemente generar alguna inquietud, idea y/o herramienta de la cual pueda asirse el amable lector de este trabajo al emprender esa diaria batalla...

## II.- La tutela efectiva: propuesta de concepto y alcance.

Si bien corresponde reconocer que existen numerosas vías y medios a los fines de satisfacer las necesidades del consumidor o usuario ante la generación de un conflicto<sup>5</sup>, procuraremos en estas líneas focalizarnos en la necesidad de brindarle a los mismos una efectiva tutela en el marco del procedimiento administrativo y del proceso judicial.

En tal sentido, no podemos dejar de destacar que, aún cuando dicha tutela ha cobrado gran relevancia en el ámbito judicial (Cassagne, 2007; Aguilar Valdez, 2005; Botassi, 2000; Canosa, 1996; Gil Domínguez, 2007; García Pulles, 2004; Gordillo, 2009; Mertehikian, 2007; Perrino, 2003; Sesin, 2004; Toller, 2003 y Martínez y Quaglia, 2018; entre otros), ello no obsta que se pondere y analice también en el marco del procedimiento administrativo, donde lamentablemente no se ha transpolado con la misma impronta y proyección. Pocas son las referencias a la "tutela administrativa efectiva" en contraposición con la "tutela judicial efectiva".

A pesar de lo reseñado, corresponde aseverar que tal concepto existe, y se erige como pieza fundamental del procedimiento administrativo, tanto como "*principio general del Derecho Administrativo*", como en su función de "*derecho humano fundamental de naturaleza constitucional*" incorporado en nuestro ordenamiento por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional (Muñoz, 2012). Es más, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008) ha introducido en el ámbito jurisprudencial el concepto de tutela administrativa efectiva.

Naturalmente, el régimen de defensa del consumidor y usuario queda enmarcado dentro de este marco de tutela (tanto administrativa como judicial), correspondiendo

---

2003); o el tratado dirigido por los Dres. Stiglitz y Hernández, obra colectiva en la que colaboraron numerosos autores (STIGLITZ y HERNANDEZ, 2015), entre otros.

<sup>4</sup> <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor> y específicamente <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/multas>. Obviamente la referencia excluye (injustamente) el trabajo y esfuerzo de las autoridades de aplicación locales, que también llevan adelante tareas en aras de la tutela de esta categoría de vulnerables, muchas veces con escasos o precarios recursos o herramientas.

<sup>5</sup> Cabe en este aspecto al menos referir a la negociación individual o colectiva, la mediación, el arbitraje, la conciliación, etc.

considerar especialmente la debilidad estructural que caracteriza la relación o vínculo existente entre el proveedor y el consumidor (Garzino, 2018<sup>6</sup>) (reconocida hoy expresamente por nuestro derecho positivo<sup>7</sup>). Y es que, si bien tanto el proveedor como en consumidor son administrados o justiciables (y por tanto sujetos dignos de tutela), la existencia de desequilibrios evidentes en la relación impone la necesidad de su reconocimiento y recepción por parte de los operadores del derecho.

A ello cabe adicionar que, en el usual supuesto que el proveedor sea una persona jurídica, la tutela de los derechos humanos (dentro de los que se comprende el que estamos desarrollando -Tambussi, 2007-) no es directamente aplicable a las sociedades (empresas) proveedoras: la protección de los derechos humanos se proyecta sobre los derechos esenciales que tiene por objeto y fundamento los atributos de la persona humana (Benítez, Gelcich y Giordano, 2022<sup>8</sup>).

Y, además, el desequilibrio o debilidad estructural que caracteriza la relación en el mercado se traslada muchas veces al ámbito del procedimiento administrativo o del proceso judicial, demandando un esfuerzo por parte del estado todo a fin de volver a equilibrar el vínculo entre las partes ya que la manda del art. 42 3er. Párr. de la Const. Nac. si bien remite a la legislación, demanda un esfuerzo interpretativo expansivo que abarque además a poder ejecutivo y judicial<sup>9</sup>.

Es así como la necesidad de una tutela efectiva debe instaurarse como un paradigma propio, no sólo del poder legislativo, sino también de las funciones administrativa y judicial, respondiendo claramente en el ámbito de los derechos del consumidor a la manda de los preceptos constitucionales que la enmarcan, especialmente, el art. 42 3er. párr. de la CN, norma que exige la implementación de procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, disposición que si bien pareciera plasmar un mandato programático, en un análisis integral del cuerpo normativo que la contiene (especialmente la manda del preámbulo en orden al afianzamiento de la justicia -que abarca la justicia administrativa (Sesin, 2011) - y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional -art. 75, inc. 22 CN-<sup>10</sup>), nos permite aseverar que es un precepto directamente operativo y de goce directo<sup>11</sup>.

Para ello, estos postulados podrán considerarse satisfechos con la sola previsión legal de la posibilidad de acceder a la instancia judicial o administrativa, sino que demandarán además la virtualidad de resolver la cuestión sometida a su conocimiento

---

<sup>6</sup> Destaca la autora que la noción de consumidor y su especial protección se fundamentan en la vulnerabilidad o debilidad estructural de este frente al proveedor en el mercado, lo que impuso la necesidad de equilibrar a las partes mediante normas y principios positivos.

<sup>7</sup> Res. 36/2019 MERCOSUR (internalizada a través de la Res. 310/2020 SCI).

<sup>8</sup> Ratificando su criterio los autores citan informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe 39/99; 103/99 y 67/01), así como la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cantos vs. Argentina, sentencia del 28 de noviembre de 2002.

<sup>9</sup> La normativa ya ha avanzado en tal sentido, consagrando herramientas tales como una fuerte tendencia a prevenir los daños en el ámbito del procedimiento administrativo y del proceso judicial, la consagración del llamado daño directo y la imposición de un destino mixto a las multas que se impongan en el ámbito administrativo en algunas jurisdicciones, el acceso gratuito a la justicia, etc. (Quaglia, 2022 y Martínez y Quaglia, 2018).

<sup>10</sup> Tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XVIII), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 8 y 10) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (art. 8 y 25)

<sup>11</sup> Así se estableció en las XV Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Comisión 2: Responsabilidad por la Actividad Industrial con relación a la obligación de seguridad (contenida en el primer párrafo del art. 42 citado); criterio posteriormente ratificado por la CSJN (2007) con relación a todos los derechos consagrados en el primer párrafo de la norma. Nos permitimos hacer extensiva dicha interpretación a todos los demás derechos consagrados.

mediante una respuesta idónea, oportuna, efectiva y eficaz en la tutela de los derechos que se aleguen comprometidos (CSJN, 2013)<sup>12</sup>.

Y, además, no podemos limitar la exigencia de la debida tutela al inicio y al final del proceso o procedimiento: es necesario que la protección al individuo se evidencie durante todo el desenvolvimiento de su reclamo.

Conforme lo expuesto, la garantía de defensa incluye no sólo la posibilidad de acceder al poder judicial o al administrativo, sino que también demanda la tutela de los derechos del individuo durante dicho proceso o procedimiento para, finalmente, obtener un pronunciamiento que defina la posición y finalice con la situación de incertidumbre que comporta toda controversia: el principio constitucional sólo se satisface si se abre la instancia, se desarrolla debidamente (CCiv. Com. y Minería de San Juan, sala 1, 1993) y se finaliza.

Procuraremos en el capítulo siguiente analizar determinadas acciones que pueden darse en el contexto del proceso (en el marco del poder judicial) o procedimiento (en el marco de poder ejecutivo) tendientes a lograr su efectivo desarrollo, a través de una necesaria interacción o diálogo entre estos poderes del estado, en aras de procurar cumplimentar con la efectiva tutela del consumidor.

Pasemos entonces al análisis...

### *III.- El "diálogo" entre poderes del estado, una importante herramienta en aras de la tutela efectiva del consumidor.*

El régimen de defensa de los consumidores y usuarios se caracteriza por la aplicación de una serie de principios y soluciones propias y específicas (Conclusiones de las XXVIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Comisión 5, 2022), en razón de la existencia de un microsistema jurídico en el ámbito del consumo, formado por "pequeños conjuntos de normas que, sin demasiado orden ni relación entre sí, tratan de realizar una justicia todavía más concreta y particular (que la del sistema y de los subsistemas), para sectores aún más determinados (el consumidor, el dañado, el locatario, el asegurado)" (Nicolau, 1997).

Asimismo, este microsistema se inserta en un régimen acertadamente calificado como de "plurijuridismo", donde se produce el encuentro de sistemas jurídicos en un mismo lugar y en un mismo tiempo, o "pluralismo jurídico", que consiste en "...la existencia simultánea de sistemas jurídicos diferentes aplicados a situaciones idénticas en el seno de un mismo orden jurídico, y también a la coexistencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos distintos que establecen, o no, relaciones de derecho entre ellos" (Nicolau, 2005), debiendo ponderarse la Constitución Nacional, el Código Civil y Comercial, la ley 24.240, y demás normas que componen el régimen.

De esta forma, la existencia de numerosos bienes a tutelar, contenidos y regulados en diversos regímenes, no deben ser considerados en forma fragmentada, sino que demandan la necesidad de coherencia en las soluciones que se procuren, evitando caer en antinomias, sea por poner al intérprete delante de alternativas irreconciliables, o por impedir la realización de la solución más justa (Do Amaral Junior, 2010). Corresponde para ello acudir al llamado diálogo de las fuentes para lograr la solución más justa en el caso concreto, a través de la tutela de las disposiciones que surgen en los tratados sobre

---

<sup>12</sup> Donde remite además a Fallos: 337:530; 339:652; 343:103, entre otros.

derechos humanos (art. 2 CCyC) y el principio de interpretación más favorable para el consumidor (arts. 3 y 37 ley 24.240 y arts. 1094 y 1095 CCyC).

Es así como ante dicha situación concreta, la solución debe presentarse recurriendo a las pautas constitucionales y convencionales: la interpretación del conflicto de hecho debe procurar conjugar todas las normas y regímenes en juego, integrando y armonizando las disposiciones en un necesario diálogo buscando evitar la exclusión de alguna y, en caso de conflictos insalvables, dar preminencia a la solución legal que tutela los principios y convenciones constitucionales de los que nuestro país de parte (arg. art. 1 CCyC).

De tal forma, se exige una integración, conformando una red donde coexistan y convivan cada uno de esos fragmentos normativos, interactuando entre sí y relacionándose en un diálogo donde todos los microsistemas (o fragmentos) se enriquezcan, en un relación multidireccional y contenida dentro del régimen general (macrosistema): las normas especiales se relacionan entre sí y con la norma general (Koskenniemi, 2007). Ello no hace más que replicar la realidad que el sistema jurídico pretende contener a través de diversas, y a veces intrincadas, regulaciones.

De esta manera, y recurriendo al método inspirado por Eric Jayme (1995) del diálogo de las fuentes, se procura acceder a una aplicación simultánea, coherente y coordinada de las distintas fuentes convergentes y relevantes en el caso concreto de modo que se elimine la norma incompatible solamente cuando se verifique que la contradicción que ella causa es insuperable.

Básicamente debe procurarse lograr la armonía del conjunto de normas aplicables al caso, buscando evitar la exclusión de una norma en particular (efecto al que muchas veces conlleva la aplicación de los criterios tradicionales). Se busca arribar a una solución coherente a través de la coordinación flexible y útil de las fuentes. Para ello resulta esencial determinar la finalidad de cada una de las normas en juego, en lo que Jayme (1995) bautizó como una aplicación simultánea, coherente y coordinada de fuentes convergentes (la eliminación de la norma incompatible no es abandonada pero es una vía extrema a ser usada cuando todos los otros recursos fallen).

Es así como hoy resulta indudable que el llamado “diálogo de fuentes” se constituye como una herramienta esencial a los fines de procurar efectivizar y tutelar los derechos de los consumidores y usuarios. Y es que, si bien el instituto ha tenido una notoria expansión a partir de su reconocimiento expreso por la sanción del CCyC, el mismo ya operaba plenamente en el ámbito de las relaciones de consumo, procurando arribar a la solución más justa en el caso concreto<sup>13</sup>.

Asimismo, se ha propugnado un efecto expansivo de dicho instituto, donde el diálogo no necesariamente se limitará a un ámbito normativo, sino que abarcará también el diálogo de la doctrina (a través de los conceptos) y el diálogo de la jurisprudencia (Sozzo, 2015).

En estas líneas pretendemos ampliar más aún dicho espectro, entendiendo que cabe considerar que podrá evidenciarse, justamente en aras de la tutela efectiva del consumidor y usuario, la existencia de un diálogo o vinculación necesaria entre la autoridad administrativa y judicial, con efectos e incidencias recíprocas. Y es que la transversalidad dialógica se impone también entre los poderes del estado, especialmente en aras del amparo de los vulnerables.

Justamente en tal sentido se formularon algunas de las recomendaciones a las que se arribara en el XIX Congreso Argentino de Derecho de Consumidor, efectuado en San

---

<sup>13</sup> Un típico ejemplo de esta situación se evidencia ante el régimen del llamado pagaré de consumo (Quaglia y Menossi, 2017).

Juan en el mes de octubre de 2018. En dicho ámbito se desarrolló un foro de discusión sobre el rol de la autoridad administrativa en la eficacia del derecho del consumidor y otro foro sobre el rol de los jueces en el mismo sentido.

Del enriquecedor debate se concluyó que las actuaciones en sede administrativa pueden impactar en forma relevante en sede judicial (por ejemplo el procedimiento de conciliación torna innecesario recurrir a la mediación prejudicial en las jurisdicciones que la demanden; las actuaciones administrativas pueden servir como prueba en la instancia judicial; la conducta del proveedor en este ámbito puede ponderarse a fin de la imposición del daño punitivo, los antecedentes administrativos podrán evidenciar supuestos de reincidencia en el proceder del proveedor, etc.).

Asimismo, en esa misma línea se reseñó que se evidencia la necesidad de una interacción entre el Poder Judicial (entendiendo por tal no sólo los Jueces sino también el Ministerio Público Fiscal) y las Autoridades de Aplicación de la ley 24.240 -ya sea nacional, provincial, municipal o comunal-, a fin de lograr establecer un diálogo que enriquezca a ambas instituciones a través de, por ejemplo: a. un tráfico fluido de información (evidenciándose reiteración de conductas, utilización de prácticas comerciales abusivas, bases de datos, etc.) y; b. encomendar a la Autoridad de Aplicación la delegación y seguimiento del cumplimiento del mandato preventivo que el Poder Judicial imponga en sus sentencias<sup>14</sup>, ante determinadas situaciones concretas.

Cabe referir a dos resoluciones judiciales en tal sentido.

En primer lugar, la sentencia (firme) del Juzg. de Distrito Civil y Comercial de la 14 Nominación de Rosario (2018) donde el Juez, en un proceso de ejecución de un pagaré de consumo y a instancias del Ministerio Público Fiscal, ante la evidencia de supuestas prácticas abusivas del proveedor (capitalización de intereses -anatocismo- y excesivas tasas de interés), decide dar noticia a la Autoridad de Aplicación provincial a fin de que la misma determine si procede efectuar una imputación al proveedor por incumplimiento de la ley (cabe destacar que la Secretaría de Comercio Interior y Servicios del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Santa Fe, en razón de las actuaciones administrativas generadas en virtud de lo informado por el Juzgado, ha procedido a imputar al proveedor por presuntas infracciones al régimen de tutela al consumidor<sup>15</sup>).

En similar línea la Cámara Civil y Comercial de Rosario, sala II (2021), ratificando la decisión de juez de primera instancia, impone un mandato preventivo ante la reiterada sustracción de líneas telefónicas en un barrio de Rosario que implicaba dejar a numerosas personas sin teléfono y conectividad a internet, a tal fin se dispuso que se notifique a las autoridades de aplicación respectivas (Ente Nacional de Comunicaciones y Secretaría de Defensa del Consumidor de la Provincia de Santa Fe) para que de manera conjunta elaboren un estudio a fin de determinar las causales que generan las deficiencias y establezcan planes de acción razonables a fin de evitar que los hechos se reiteren en el futuro<sup>16</sup>, debiendo rendir cuenta de los avances mensuales que se produzcan por ante el Ministerio Público Fiscal quien, de considerarlo pertinente informará al Tribunal y/o requerirá medidas y/o acciones a tomar si correspondiere (en el caso sólo se planteaba la

---

<sup>14</sup> Se plantea en las recomendaciones del citado congreso que *“A través de dicha interacción el Poder Judicial podrá contar con elementos de ponderación en base a información brindada por entidades públicas que le permitirá imponer multas civiles o daño punitivo, disponer mandatos preventivos, etc. Asimismo, la Autoridad de Aplicación podrá, por ejemplo, intervenir ante la evidencia de inconductas puntuales que permitan presumir un patrón reiterado en el mercado”*.

<sup>15</sup> Expediente administrativo 2021-00276438.

<sup>16</sup> Baste agregar que quizás en el mandato preventivo dispuesto debería haberse sumado la intervención de la demandada a fin de definir planes de acción.

indemnización por los daños y perjuicios que el incumplimiento contractual había generado).

De tal forma, cabe advertir como la vinculación dialógica que se genere entre los diversos estamentos estatales puede facilitar y incentivar el desarrollo de la necesaria tutela efectiva del consumidor en el marco del proceso judicial y/o el procedimiento administrativo.

#### *IV.- Otros posibles “diálogos”: Estado, mercado y empresas proveedoras de nuevas tecnologías.*

En Argentina, el régimen de protección de consumidores y usuarios se desarrolla en forma casi total en el ámbito de las competencias estatales (autoridad de aplicación administrativa y potestades jurisdiccionales). Sin embargo, en otras jurisdicciones, la tutela al consumidor y usuario, a través de una debida derivación del régimen de defensa de la competencia que procura lograr la eficiencia de la norma, encuentra otros ámbitos o lugares de tutela<sup>17</sup>.

De esta forma, no siempre resulta necesario procurar que sea el Estado el que tutela el mejor funcionamiento del mercado; o en el diseño de microsistemas legislativos de defensa del consumidor para cuidado de los intereses de la parte débil de las relaciones comerciales.

Baste como ejemplos de tal situación destacar las iniciativas de *eBay*<sup>18</sup> y *PayPal* donde, a través de los mecanismos creados para componer el conflicto, en el año 2012 se resolvieron 600 millones de casos, frente a los 300 mil<sup>19</sup> de todo el sistema judicial norteamericano<sup>20</sup>, cifras que nos llevan a preguntarnos: ¿cuál es el fenómeno que marca la realidad jurídica de ese país: las sentencias de los tribunales o los métodos alternativos de resolución de conflictos?

Asimismo, más allá de las cifras, el sistema se evidencia como eficiente, no sólo para resolver conflictos sino para el proveedor que satisface a su cliente: *eBay* comprobó que los consumidores con quejas resueltas rápidamente eran, en realidad, más leales que aquellos que nunca habían tenido reclamos (Schmitz, 2020).

De tal forma, podemos advertir cómo las ODR<sup>21</sup> (*Online Dispute Resolution*), traducidas como Resolución de Disputas en Línea o Métodos de Resolución Electrónicas de Disputas (Sahián, 2021), integrando la cuestión de la digitalización con los medios alternativos de resolución de conflictos, pueden evidenciarse como una herramienta eficaz de tutela del consumidor y usuario, la que no necesariamente quedará exclusivamente integrada a los sistemas de tutela del Estado.

<sup>17</sup> En Argentina esa vinculación o relacionamiento se encuentra en un estado embrionario y la defensa de la competencia y la protección del consumidor muchas veces se presentan como compartimentos estancos (a contrario sensu: Quaglia, 2002).

<sup>18</sup> <https://resolutioncenter.ebay.com/>. La página se encuentra anunciando su desaparición, al menos como tal.

<sup>19</sup> Según Manual on Consumer Protection, 2018, p. 87; UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1/Corr.1.

<sup>20</sup> Conforme el procedimiento, cuando un consumidor no recibía el producto en las condiciones adecuadas, podía presentar una queja en línea dentro de los treinta días, desde la fecha de entrega efectiva o estimada. El proveedor tenía tres días para responder al Centro de Soluciones. Si no lo hacía o no proporcionaba una solución apropiada, el consumidor podía reclamar a *eBay* que asigne un ODR (On Line Dispute Resolution -Resolución en Línea de la Disputa-) neutral, para arbitrar. Para ampliar el tema puede consultarse <https://odrlatinoamerica.com/>

<sup>21</sup> También se las ha llamado *Internet Dispute Resolution* (iDR), *Electronic Dispute Resolution* (eDR), *Electronic ADR* (eADR) y *Online ADR* (oADR).

Las ODR son sistemas en línea que se valen de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para propiciar soluciones rápidas y eficientes a conflictos que pueden generarse, usualmente en el espacio del comercio electrónico (Orrego Garay, 2015) (procesos automatizados que permiten usar soportes asincrónicos, como los correos electrónicos, o sincrónicos como un chat o chatbot o una videoconferencia -Pedraza Gómez, 2021-).

En Latinoamérica se han verificado aislados ensayos de favorecer, desde el sector privado, las ODR. En 2009, el Instituto Latinoamericano de Comercio Electrónico (ILCE), creó el "Programa Regional de Resolución Electrónicas de Disputas en la Economía Digital" (Gianfelici, 2019). De la mano de "Pactanda", plataforma de ODR, se recibieron y gestionaron reclamos de consumidores<sup>22</sup>.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, este tipo de herramientas se han canalizado, pero en el ámbito estatal<sup>23</sup>.

Sin perjuicio de lo reseñado, la Res. 1033/2021 de la SCI, norma que determina los Parámetros Mínimos Obligatorios de Calidad para los Servicios de Atención y Comunicación a Distancia, establece en los artículos 17 y 18 de su Anexo que los proveedores deberán admitir para la presentación de quejas, reclamos y consultas en todos los casos la vía telefónica y los medios electrónicos o digitales. La normativa no es muy generosa (quizás pretendiendo que los proveedores desarrollen libremente sus sistemas), estableciendo únicamente que: a) toda consulta relativa a información será resuelta en el plazo máximo de 72 horas hábiles; b) los reclamos deberán ser resueltos en el menor tiempo posible, debiendo ser definitivamente resuelto en un plazo máximo de 10 días hábiles; c) mientras dure la resolución del reclamo no podrá el proveedor cobrar el servicio que se encuentra interrumpido, caído o sin posibilidad de ser disfrutado y; d) si el trámite ha finalizado, deberá ser notificado a las y los consumidores, admitiéndose además de los tradicionales medios de notificación fehaciente, la utilización del correo electrónico cuando el presentante haya aceptado dicho canal de respuesta al momento de dar inicio a su consulta o reclamo.

Otra norma que podría señalarse en tal sentido es la Res. 394/2018 de la SCI, disposición que instituye, en aras de establecer procedimientos eficaces para la

---

<sup>22</sup> "Pactanda" es el asistente on line de "eConfianza", que a través del Programa de sellos CACE, monitorea el proceso para que todo se cumpla según un Código de Buenas Prácticas adoptado.

<sup>23</sup> En nuestro país en el Anexo II de la Resolución 48/2015 de fecha 27 de marzo de 2015 de la ex Secretaría de Comercio se esbozó un "Sistema y medios informáticos", en la tutela de los consumidores, el cual se concretó con el Decreto 274/2019 de Lealtad Comercial, que regula la competencia desleal (recordemos que estas modalidades se implementan a través de dichos regímenes) e inauguró el Sistema Electrónico de Resolución de Conflictos de Consumo (el art. 69 del Decreto 274/2019 incorporó, como artículo 1° bis de la Ley 26.993, aquel sistema como instancia previa, facultativa y gratuita, respecto del Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo, que creara la Ley 26.993). El art. 71 encomienda a la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 26.993, la regulación de los alcances del procedimiento del Sistema Electrónico de Resolución de Conflictos.

El sistema se caracteriza por su carácter facultativo para los consumidores, pero obligatorio para proveedores y porque, llamativamente, no se limita a reclamos individuales, sino que incluye la tutela de intereses plurindividuales homogéneos.

Asimismo, el art. 1 de la Resolución 616/2020 del 25/11/2020 de la Secretaría de Comercio Interior aprueba el "Procedimiento de Celebración de Audiencias por Medios Electrónicos", desarrollado en el Anexo de dicha Resolución y la Resolución 274/2021 SCI crea la "Ventanilla Única Federal en el ámbito de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo", una suerte de plataforma electrónica de la Autoridad Nacional de Aplicación.

Varios ordenamientos provinciales van en la misma línea (ley 757 de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y Usuario de CABA -art. 20-; ley 962 de Procedimiento Administrativo para la defensa de los derechos del consumidor y usuario de Tierra del Fuego -art. 49-, etc.).

prevención y solución de conflictos en el marco de la relación de consumo (art. 42 CN), la figura del “Defensor del Cliente”, mecanismo alternativo y voluntario por parte de las empresas para resolver de forma simple y expeditiva los reclamos de consumidores. Lamentablemente la institución, al menos en sus inicios, no tuvo mucha recepción en el mercado<sup>24</sup>.

Como vemos, el instituto está aún en sus albores, pero consideramos que vale la pena incentivar su desarrollo y crecimiento, especialmente a través de la debida incentivación por parte del Estado, encausando y regulando su práctica justamente a través de ese diálogo al que referimos y propiciamos, diálogo que en este caso deberán desarrollar con entidades intermedias y/o proveedores, dentro del marco de la tutela de la defensa de la competencia y/o de la lealtad comercial, pero considerando también el amparo o protección de los consumidores y usuarios, dado que dichos regímenes se integran y retroalimentan, conforme lo establece expresamente el art. 3 de la ley 24.240 en su segundo párrafo (Martínez y Quaglia, 2019).

Tal, advertimos, es la tendencia en el escenario internacional. Por ejemplo, la Recomendación de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) “sobre Resolución de Disputas y Resarcimiento a Consumidores” reconoce explícitamente la solución en línea<sup>25</sup> y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) pasó muchos años promoviendo ODR para el comercio electrónico transfronterizo a través de su Grupo de Trabajo III sobre Resolución de Controversias en Línea, creado en 2010<sup>26</sup> (lamentablemente el grupo se disolvió en el 2016).

La ausencia o escasez de reglamentación local en esta materia (ya hemos referido la Res. 1033/2021) conlleva, como en muchos de los ámbitos vinculados con las nuevas tecnologías, a la necesidad de priorizar principios (Quaglia y Mutiliengo, 2022). Los

---

<sup>24</sup> A 11 meses de la sanción de la norma sólo 6 empresas habían instituido la figura (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/ya-son-6-las-empresas-que-cuentan-con-el-defensor-del-cliente#:~:text=El%20Defensor%20del%20Cliente%20es,y%20resoluci%C3%B3n%20de%20car%C3%A1cter%20conciliatorio>)

<sup>25</sup> Punto 7.a del documento de la OCDE.

<sup>26</sup> El Grupo III no produjo un tratado que estableciera un sistema global de ODR, sino que terminó en 2016 con una declaración que alienta nuevos desarrollos hacia un mecanismo ODR para reclamos de consumidores. En su 43 período de sesiones, CNUDMI decidió emprender un estudio de la solución de controversias en línea, que finalizó con la aprobación de las “Notas técnicas sobre la solución de controversias en línea” en su 49 período de sesiones, celebrado en 2016 (Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2016 [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/71/507)] 71/138).

iniciales en este ámbito deberán ser: la privacidad y confidencialidad<sup>27</sup>, la información adecuada<sup>28</sup> y el consentimiento<sup>29</sup>.

Asimismo, la regulación de la UE esencialmente para las ADR (Alternative Dispute Resolution -Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos-) reclama: experiencia, independencia e imparcialidad, transparencia, eficacia, equidad (con relación al consumidor), libertad, legalidad (en virtud del cual el nivel de protección que se le ofrece al consumidor no puede ser inferior al garantizado por ley imperativa donde el consumidor tenga su residencia habitual; esto es una suerte de principio protectorio pro consumidor, donde la solución arbitral no puede ser menos beneficiosa que la legalmente establecida)<sup>30</sup>.

A través de estas preliminares pautas entendemos que cabe la posibilidad de desarrollar estas herramientas, aunque no a través de conceptos como la autorregulación (cuyo éxito en el ámbito digital se ha evidenciado como al menos debatible -Quaglia y Mutiliengo, 2022), sino en un marco de contención y encausamiento que debe brindar el Estado, justamente en ese diálogo al que ya hemos referido y propugnado.

En esta línea, por ejemplo, en Brasil se ha desarrollado la página Consumidor.gov.br, un servicio público que permite, menos burocráticamente, el diálogo directo entre consumidores y empresas para resolver los conflictos de los consumidores a través de Internet, monitoreada por la Secretaría Nacional del Consumidor (Senacon) del Ministerio de Justicia, Procons, Defensores y Fiscales. Según cifras de esa página, el 80% de las denuncias registradas en consumidor.gov.br son resueltas por las propias empresas, y responden a las demandas de los consumidores en un plazo medio de 7 días. La plataforma brasileña se lanzó el 27/06/2014<sup>31</sup> y continúa operando hasta la actualidad<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> El considerando 27 del Reglamento (UE) 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 “sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo” exige que debe mediar adecuación a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 “relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos” y por el Reglamento (CE) 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, “relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos”.

<sup>28</sup> El art. 14.1 del Reglamento (UE) 524/2013 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 “sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo” dispone: “Los comerciantes establecidos en la Unión que celebren contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea y los mercados en línea establecidos en la Unión ofrecerán en sus sitios de internet un enlace electrónico a la plataforma de resolución de litigios en línea. Dicho enlace será de fácil acceso para los consumidores”.

<sup>29</sup> El considerando 28 del Reglamento (UE) 524/2013 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 “sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo” exige que debe ponerse a disposición del público una nota exhaustiva de protección de la intimidad y explicar, en un lenguaje claro y sencillo, el tratamiento efectuado bajo la responsabilidad de los distintos actores de la plataforma, con arreglo a los artículos 11 y 12 del Reglamento (CE) 45/2001 y a la legislación nacional adoptada con arreglo a los artículos 10 y 11 de la Directiva 95/46/CE.

<sup>30</sup> Artículos 6 a 11 de la Directiva 2013/11/EU.

<sup>31</sup> A la fecha de esta publicación hay 3.178.874 consumidores registrados y 1110 empresas inscriptas (entre ellas, las gigantes Facebook, Instagram, Amazon, Apple, Samsung etc).

<sup>32</sup> En 2021 hubo 932.260 reclamaciones, 78% solucionadas, en un plazo promedio de 8 días y con una calificación de los consumidores de 2.95 de conformidad (de una escala de 1 a 5).

*V.- A modo de breves conclusiones.*

1. Si bien el régimen de tutela de los consumidores y usuarios se ha visto enriquecido por una constante evolución y profusión de nuevas soluciones y propuestas tendientes a arribar a la solución más justa en el caso concreto, la constante evolución y mutación del mercado a través de, por ejemplo, la creación de nuevos productos y servicios, el desarrollo de nuevas tecnologías y la generación de nuevas técnicas de comercialización (entre otros aspectos), demanda la necesidad de una constante evolución y desarrollo por parte del Estado, las asociaciones intermedias y los operadores jurídicos en general.

2. En dicho contexto se impone la necesidad de procurar una efectiva tutela a los consumidores y usuarios, tanto en el entorno del procedimiento administrativo como en el marco del proceso judicial ya que, muchas veces, el desequilibrio que se configura entre las relaciones de poder de las partes en el mercado se traslada a estos ámbitos.

Sustenta dicho criterio el 3er. párrafo del art. 42 de la Constitución Nacional, norma que, más allá de su redacción, debe interpretarse como directamente operativa y de goce directo, imponiendo la efectiva tutela que demandada al Estado todo y, por tanto, abarcando los tres poderes del mismo.

3. De tal forma, la tutela judicial o administrativa efectiva demanda para su plena satisfacción que el proceso o procedimiento se abra, se desarrolle debidamente y se finalice con la correspondiente resolución. Para ello, muchas veces se impondrá la necesidad de una interacción o diálogo entre el Poder Ejecutivo o Judicial.

4. Ahora bien, la transversalidad de la temática vinculada a la defensa de los consumidores y usuarios impone muchas veces la aplicación de numerosos regímenes jurídicos que se superponen e interactúan brindando a veces disímiles soluciones al caso concreto. Una herramienta de valía a utilizar en estas situaciones es el llamado diálogo de las fuentes.

5. Se evidencia hoy en día una tendencia a ampliar dicho diálogo, extendiéndolo al diálogo de conceptos (doctrina) y de jurisprudencia. Entendemos que cabe la posibilidad de dar un paso más e imponer que esa interacción o diálogo alcance a los poderes del estado, especialmente el administrativo y judicial en una vinculación necesaria y de retroalimentación entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial.

6. Asimismo, el diálogo que se plasme en el ámbito de la tutela de consumidores y usuarios no debe limitarse al ámbito interno del Estado, es necesario que el mismo interactúa con los mismos consumidores y proveedores, las asociaciones que los tutelan, entidades intermedias y los operadores jurídicos en su conjunto.

7. En este marco, consideramos relevante la creación y desarrollo de los llamados Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, especialmente privilegiando las llamadas TICs, y su implementación a través de los ODR (Resolución de Conflictos On Line), los cuales deben controlarse y encauzarse por parte del Estado, pero derivando su aplicación y gestión al ámbito privado, en la necesaria interacción que debe darse entre la defensa de la competencia, el régimen de lealtad comercial y la tutela de los consumidores y usuarios.

De tal forma esperamos se logre una significativa reducción del volumen de litigios o conflictos que se gestionan hoy en día en el marco público<sup>33</sup>, procurando una mayor eficacia y eficiencia en la tutela de estos vulnerables.

---

<sup>33</sup> Así, con relación a la plataforma desarrollada por el estado brasileiro (consumidor.gov.br), la doctrina de ese país confía que, en el mediano plazo, logre disminuir significativamente el volumen y los costos del litigio (VIEIRA DE CARVALHO FERNANDES, RULE, TIEMI ONO y BOTELHO CARDOSO, 2018).

*Bibliografía*

- AGUILAR VALDEZ, Oscar (2005). El agotamiento de la vía administrativa y la tutela judicial efectiva: una evaluación general del sistema de la ley 19.549 a treinta años de su vigencia, en CASSAGNE, Juan Carlos (director), *Procedimiento y proceso administrativo*, Lexis- Nexis, Buenos Aires, p. 351.
- ALTERINI, Atilo A. (1999). Cómo desbaratar la protección del consumidor, LL 1999-A, 783.
- BENITEZ, Osvaldo; GELCICH, Marcelo G. y GIORDANO, Leandro (2022). El procedimiento administrativo en el proyecto de Código Provincial de Aplicación de la ley 24.240, dentro de *Santa Fe saldando una deuda histórica: hacia un código de implementación de derechos de consumidores. Propuesta de trabajo. Aportes de los sectores involucrados* obra colectiva publicada por la Provincia de Santa Fe, p. 55.
- BOTASSI, Carlos (2000). Habilidad de Instancia y derecho humanos, LA LEY, 2000-F, 594.
- CCiv. Com. y Minería de San Juan, sala 1, 26/2/1993, L. de A., 84-187/188: 94-39/40.
- CANOSA, Armando N. (1996). Influencia del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de agotamiento de la instancia administrativa, ED 166-988.
- CApel.CC Rosario, sala II, junio 18-2021; “T., M. A. c. Telecom Argentina S.A. s/daños y perjuicios”, El Derecho, viernes 24 de diciembre de 2021, N° 15.225 p. 1, con comentario de RASCHETTI, Franco; “Destino del daño punitivo y mandato preventivo judicial en un relevante precedente”.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2007). La tutela judicial efectiva, en CASSAGNE, Juan Carlos (director), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, t. I, LA LEY, Buenos Aires, 2007, p. 93.
- Conclusiones de las XXVIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Mendoza (2022), <https://www.jornadasnacionalesderechocivil.org/conclusiones>
- CSJN, 14/10/2008, "Astorga Bracht, Sergio y otro c. COMFER — Decreto N° 310/98 s/ amparo Ley 16.986".
- CSJN, 14/03/2007, “P.A.D.E.C. (Prevención, Asesoramiento y Defensa del Consumidor) c/ BankBoston N.A.”.
- CSJN 29/09/2020, “Bertuzzi, Pablo Daniel”.
- DO AMARAL JUNIOR, Alberto (2010). El “diálogo” de las fuentes: fragmentación y coherencia en el derecho internacional contemporáneo, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS, Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. ISSN: 0034-9380, vol. LXII/1, Madrid, enero-junio 2010 págs. 61-88.
- DURAND CARRION, Julio Baltazar (2010). Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma en la *Revista “Derecho y Sociedad* Nro. 34”, pág. 69, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/13329/13956/>
- GARCIA PULLES, Fernando (2004). Tratado de lo contencioso administrativo, t. I, Hammurabi, Buenos Aires.
- GARZINO, M. Constanza (2018). La protección del consumidor hipervulnerable a través del “diálogo de fuentes” y la necesidad de una previsión equilibrada, ponencia presentada en el marco del XVII Congreso Argentino de Derecho del Consumidor,

[www.derechouns.com.ar/wp-content/uploads/2018/05/01-Garzino-Consumidores.hipervulnerables.pdf](http://www.derechouns.com.ar/wp-content/uploads/2018/05/01-Garzino-Consumidores.hipervulnerables.pdf)

- GIANFELICI, Florencia (2019). Solución electrónica de controversias de consumo, lo pendiente, *Revista de Derecho del Consumidor*, Número 7, IJ Editores, Cita: IJ-DCCXL-801.
- GIL DOMINGUEZ, Andrés (2007). Tutela judicial efectiva y agotamiento de la vía administrativa, Ad-Hoc, Buenos Aires.
- GORDILLO, Agustín (2009). Tratado de Derecho Administrativo, t. 2, 9° edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- HERNANDEZ, Carlos A.; JAPAZE, Ma. Belén; OSSOLA, Federico A.; SOZZO, Gonzalo; STIGLITZ, Gabriel A. (2021). Hacia el Código de Defensa del Consumidor, Publicado en: LA LEY 15/03/2021, 1
- JAYME, Erick (1995). Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne, Recueil des Cours, Leiden, vol. 251.
- Juzg. de Distrito Civil y Comercial de la 14 Nominación de Rosario, “CFN S.A. c/ ARCE, Valentina”, Sentencia 2179 del 10 de agosto de 2018.
- KOSKENNIEMI, Martti (2007). Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, Helsinki, Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights. Report of the Study Group of the International Law Commission, 13 de abril de 2006, párr. 489.
- LORENZETTI, Ricardo L. (2003). Consumidores, Ed, Rubinzal Culzoni, Bs. As.
- MERTEHIKIAN, Eduardo (2007). La prueba en el contencioso administrativo a la luz de la garantía constitucional de la tutela administrativa efectiva y el principio de legalidad, en CASSAGNE, Juan Carlos (director), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, t. II, La Ley, Buenos Aires, p. 31.
- MARTÍNEZ, Ma. Laura y QUAGLIA, Marcelo C. (2018). La protección al consumidor desde la óptica de los derechos humanos: en busca de una tutela judicial efectiva, Dossier *Derechos humanos en acción; su concreción en la tarea judicial*, Revista del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Año 8 Nro. 8, p. 265.
- MARTÍNEZ, Ma. Laura y QUAGLIA, Marcelo C. (2019). Pluralismo jurídico: Derecho del Consumidor, Defensa de la Competencia y Lealtad Comercial. ¿Regímenes similares o diferentes?, *Sup. Esp. Comp. Desleal. DNU 274/2019*, 2019 (agosto), 493. TR LALEY AR/DOC/2851/2019.
- MOSSET ITURRASPE; Jorge y WAJNTRAUB, Javier (2010). Ley de Defensa del Consumidor, Ed. Rubinzal Culzoni, Bs. As.
- MUÑOZ, Ricardo A. (2012). La tutela administrativa efectiva, LA LEY 2012-B, 919.
- NICOLAU, Noemí L. (1997). La tensión entre el sistema y el microsistema en el Derecho Privado, en *Revista de Estudios del Centro*, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones de Derecho Civil, N° 2, p. 80.
- NICOLAU, Noemí L. (2005). El derecho contractual frente al plurijuridismo, la integración y la globalización, en ALTERINI, Atilio - NICOLAU, Noemí L. (dirs.), *El derecho privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización*, Ed. La Ley, Buenos Aires, p. 423.
- PEDRAZA GÓMEZ, Camila (2021). Alternativa de solución de controversias jurídicas, a través del online dispute resolution (ODR) en Colombia, en *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, Vol. VI. Número 17, Marzo - Junio 2021, p. 19; en <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v6i17.367>

- PERRINO, Pablo (2003). El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción, en *Revista de Derecho Público*, N° 2003-1, "Proceso administrativo", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2003, p. 258.
- ORREGO GARAY, Sebastián (2015). El comercio electrónico y los mecanismos Online para la resolución de disputas, *EAFIT*, 2015; en <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ejil/article/download/3354/2810/>
- QUAGLIA, Marcelo C. (2002). Grupos de Empresas Defensa de la Competencia y Derechos del Consumidor, La Ley, Buenos Aires.
- QUAGLIA, Marcelo C. (2022). La tutela administrativa efectiva en el ámbito de las relaciones de consumo: Algunas propuestas del Anteproyecto de Código de Implementación de los Derechos de las Consumidoras y los Consumidores la Provincia de Santa Fe, *Revista de Derecho del Consumidor*, Número 12, 09-05-2022, Cita: IJ-MMCMLXVI-717 (<https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=40392a360ef369048e3b8c5beba6f44>)
- QUAGLIA, Marcelo C. y MENOSSI, Lucas (2017). Transversalidad del Derecho de Consumo. Un fallo señero, LA LEY 2017-C, 252, Cita: TR LALEY AR/DOC/1415/2017.
- QUAGLIA, Marcelo C. y MUTILIENGO, Ma. Victoria (2022). Los principios de derecho del consumidor en el marco de los entornos digitales, en *El Derecho, Edición Especial en adhesión a las XXVIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil: "El Consumidor Digital"*, dirigida por Carlos A. Hernández, Cita Digital: ED-MMMCDLXXXVII-254.
- RUSCONI, Dante D. (2021). Codificación del Derecho del Consumidor. Una oportunidad para cambiar el paradigma protectorio, LA LEY 13/09/2021, 1, Cita: TR LALEY AR/DOC/2598/2021.
- SAHIÁN, José H. (2021). Resolución online de conflictos, La Ley, Buenos Aires, Diario La Ley del 13/10/2021, pág. 1.
- SESIN, Domingo Juan (2011). El derecho administrativo en reflexión, RAP, Buenos Aires, p. 17.
- SESIN, Domingo Juan (2004). El derecho a la tutela judicial efectiva. Alcance e intensidad en el proceso administrativo actual, en *Actualidad en el Derecho Público*, N° 18/20, Ad-Hoc, Buenos Aires, p. 167.
- SCHMITZ, Amy J. (2020). Addressing the Class Claim Conundrum with Online Dispute Resolution, *Journal of Dispute Resolution*, 361, 2020, p. 381. Disponible en <https://scholarship.law.missouri.edu/facpubs/977>
- SOZZO, Gonzalo (2015). La protección del turista como consumidor, en STIGLITZ, Gabriel y HERNÁNDEZ, Carlos A. (dirs.), *Tratado de Derecho del Consumidor*, t. II, La Ley, Buenos Aires, pág. 794.
- STIGLITZ, Gabriel y HERNANDEZ, Carlos A. (2015). *Tratado de Derecho del Consumidor*. Tomos I, II, III y IV, Ed, La Ley, Buenos Aires.
- TAMBUSSI, Carlos (2007). Los Derechos del Consumidor como Derechos Humanos, capítulo VII de la obra colectiva *Derechos Humanos*, - 6a ed. - Buenos Aires: Fund. de Derecho Administrativo, p. VII-1 (<https://www.gordillo.com/DH6/dh.pdf>)
- TOLLER, Fernando (2003). El moderno derecho a la tutela judicial efectiva: de las garantías formales a la protección de los derechos materiales, en *Derecho Administrativo, Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, p. 543.

VIEIRA DE CARVALHO FERNANDES, Ricardo, RULE, Colin, TIEMI ONO, Taynara y BOTELHO CARDOSO, Gabriel (2018). Online Dispute Resolution in Brazil, *International Journal for Court Administration*, Vol. 9 No. 2, Julio 2018; en <https://www.iacajournal.org/articles/10.18352/ijca.255/>

**ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL:  
ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ARGENTINA Y TUCUMANA A LA  
LUZ DEL CONVENIO DE ESCAZÚ**

**ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS:  
ANALYSIS OF THE REGULATIONS IN ARGENTINE AND TUCUMAN  
SOIL IN THE LIGHT OF THE ESCAZÚ AGREEMENT**

María Victoria Silveti<sup>1</sup>  
Universidad Nacional de Tucumán (UNT)

**Resumen:** El Convenio de Escazú contiene disposiciones referidas al acceso a la justicia en materia ambiental. Su entrada en vigencia implica que nuestro ordenamiento jurídico local, tanto legislación nacional como Códigos de rito provinciales, deben cumplir los estándares contemplados internacionalmente, bajo riesgo de incurrir en responsabilidad internacional. Se torna necesario entonces, realizar un exhaustivo análisis, descriptivo y comparativo, de las disposiciones del Acuerdo, a fin de determinar el grado de cumplimiento de las mismas en nuestro ordenamiento jurídico con el objeto de identificar las reformas legislativas que debieran adoptarse para asegurar su íntegro cumplimiento. Asimismo, considerando que el aspecto económico es uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia, se pondrá énfasis en el mismo. En este orden de ideas se analizará el beneficio de la gratuidad como herramienta tendiente a paliar la desigualdad estructural que se presenta entre los justiciables en causas ambientales. Las características propias del derecho ambiental y la impericia de garantizar su goce y disfrute por ser condicionante de los demás derechos fundamentales nos lleva ineludiblemente a concluir que el beneficio de gratuidad mencionado no debe depender de la situación patrimonial particular del litigante en cuestión.

**Palabras claves:** obligaciones internacionales, legislación local, reforma legislativa, desigualdad estructural, gratuidad ambiental.

**Abstract:** The Escazú Agreement contains provisions referring to access to justice in environmental matters. Its entry into force implies that our local legal system, both national legislation and provincial Rite Codes, must comply with internationally contemplated standards, at the risk of incurring international responsibility. It becomes necessary then, to carry out an exhaustive, descriptive and comparative analysis of the provisions of the Agreement, in order to determine the degree of compliance with them in our legal system in order to identify the legislative reforms that should be adopted to ensure their integrity. Likewise, considering that the economic aspect is one of the main obstacles to access to justice, emphasis will be placed on it. In this order of ideas, the benefit of gratuity will be analysed as a tool aimed at alleviating the structural inequality that occurs among defendants in environmental causes. The characteristics of environmental law and the incompetence of guaranteeing its enjoyment as it is a conditioning factor of the other fundamental rights leads us inescapably to conclude that

---

<sup>1</sup> [silvettimv@gmail.com](mailto:silvettimv@gmail.com) El presente artículo se desarrolló en el marco del Proyecto de Investigación Scait: “Federalismo y Estado de Derecho Ambiental: el orden público en las provincias del NOA”. Dirigido por Dr. Raúl M. Díaz Ricci.

the aforementioned free benefit should not depend on the particular patrimonial situation of the litigant in question.

**Keywords:** international obligations, local legislation, legislative reform, structural inequality, environmental gratuity.

### *I. Introducción:*

El derecho al acceso a la justicia o a la tutela judicial efectiva, entendido en términos no sólo de poder peticionar ante los Tribunales o autoridades judiciales, sino de poder transitar todo el proceso judicial hasta la obtención de una decisión justa, constituye uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema republicano (Sucunza y Verbic, 2016).

Tanto nuestra Constitución Nacional como los Pactos Internacionales con jerarquía constitucional regulan el derecho fundamental de toda persona de acceder a un tribunal jurisdiccional que dirima las controversias sobre sus derechos y obligaciones (Bohmer, 2016). Además el acceso a la justicia garantiza la efectivización de los derechos reconocidos legal y constitucionalmente, la resolución de conflictos sociales y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

El derecho al medio ambiente sano, apto y equilibrado es un derecho humano fundamental, establecido tanto en la Constitución Nacional como en la provincia de Tucumán, y en Pactos Internacionales con jerarquía constitucional, razón por la cual resulta imprescindible garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a los fines de asegurar su pleno goce por parte de toda la ciudadanía.

Cobra fundamental importancia, entre los tratados internacionales, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado el 4/03/2018 en Escazú, Costa Rica, -en adelante Convenio o Acuerdo de Escazú y que. Cabe resaltar que nuestro país lo firmó el 27 de septiembre de 2018, lo aprobó el Congreso de la Nación mediante el dictado de la Ley n° 27.566 publicada en el boletín oficial el 19 de octubre de 2020 y por último se efectuó el depósito del instrumento de su ratificación el 22 de enero de 2021. Finalmente entró en vigor el 22 de abril de 2021 al reunir los requisitos establecidos en su artículo 22, es decir tras haber transcurrido 90 días desde el depósito del undécimo instrumento de ratificación.

Su relevante significación amerita indagar acerca de su eficacia e impacto en el ordenamiento constitucional argentino que al adoptar la forma “Representativa, Republicana y Federal” (art. 1 CN) admite la coexistencia y articulación de dos órdenes constitucionales cuyos gobiernos deben hacer cumplir los pactos internacionales.

Dicho convenio tiene en sí mismo una relevancia preponderante por tratarse del único Acuerdo jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río más 20), constituyendo un tratado de derechos humanos y un instrumento de protección en materia ambiental, que lucha contra la desigualdad y la discriminación, garantizando al mismo tiempo el derecho de toda persona al medio ambiente sano y al desarrollo sustentable, contemplando siempre de manera particular la situación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Por tales razones, resulta conveniente analizar el Convenio de Escazú a los fines de determinar su grado de obligatoriedad y el nivel de acatamiento de sus disposiciones

a nivel nacional y provincial tucumana, haciendo hincapié en las regulaciones referidas al acceso a la justicia en materia ambiental.

## *II. Metodología de investigación:*

En el presente trabajo se efectuó un estudio descriptivo y explicativo de las principales cláusulas del Convenio de Escazú relativas al acceso a la justicia, realizando un análisis comparativo con las normas procesales de derecho interno, abarcando tanto los Códigos Procesales de la provincia de Tucumán, Códigos Procesales de la Nación y legislación nacional (Ley General del Ambiente).

### *1. Naturaleza jurídica y tipología del Convenio de Escazú.*

La primera cuestión que conviene determinar es qué tipo de tratado internacional es el Acuerdo de Escazú, analizando sus elementos esenciales y accidentales a fin de clasificarlo y caracterizarlo conforme la teoría general de los Tratados Internacionales.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, como su nombre lo indica, es un acuerdo de alcance regional entre los países de América Latina y el Caribe. Por su objeto, es un tratado de derechos humanos, ya que tanto el derecho al medio ambiente como el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia constituyen en sí mismos derechos humanos fundamentales. Tal como surge con claridad de su simple lectura el principal interés perseguido es la protección del medio ambiente.

Por la naturaleza de las obligaciones generadas por el Convenio, según la teoría general de los Tratados (Muro Ruiz, 2007), puede considerarse un tratado- ley porque está destinado a crear una reglamentación jurídica con carácter permanente y obligatoria. El Acuerdo de Escazú, no es un Tratado- contrato, porque la finalidad de sus cláusulas no es la creación de una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del contrato, sino que su finalidad es crear un estatus jurídico permanente porque consagra obligaciones relacionadas con el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia con carácter permanente.

En cuanto a su duración, el Acuerdo de Escazú no establece un plazo de vigencia. Por lo tanto, es posible sostener que su duración es indefinida, es decir que nos encontramos ante un tratado permanente en contraposición a los transitorios.

Por los sujetos intervinientes, si bien en la elaboración del Acuerdo tuvieron amplio margen de participación los organismos de la sociedad civil, las partes propiamente dichas son los Estados de América Latina y el Caribe, lo que evidencia el carácter internacional y público. Por la cantidad de partes intervinientes no caben dudas de que es un tratado multilateral y abierto a la aprobación y ratificación de los demás Estados de la región.

En cuanto al tipo de tratado, el Convenio de Escazú es un tratado sobre derechos humanos dado que su principal objeto es la defensa del derecho humano fundamental al medio ambiente sano.

Finalmente, si consideramos su aspecto formal, el Acuerdo de Escazú es un tratado solemne o formal. Aquí cabe traer a colación la distinción realizada en la doctrina (Hernández Villalobos, 2004) entre acuerdos formales, que para su

perfeccionamiento requieren de la aprobación de otros órganos del Estado (Poder Legislativo) y de su ratificación, y acuerdos simplificados que quedan perfeccionados con la sola firma, competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Recordemos que para entrar en vigencia el Convenio de Escazú requería de la ratificación de al menos 11 Estados, rasgo que evidencia su carácter solemne o formal.

## *2. Encuadre del Convenio de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino.*

Corresponde ahora establecer cuál es la jerarquía normativa del Acuerdo de Escazú en el bloque de constitucionalidad.

Nuestra Constitución Nacional contempla dos grandes tipos de tratados internacionales en su artículo 75. Por un lado, el inciso 24 regula los tratados de integración, considerados ley suprema, pero sin jerarquía constitucional; es decir, que son superiores a las leyes, pero inferiores a la Constitución Nacional.

No caben dudas de que el Acuerdo de Escazú es un tratado regional latinoamericano, lo que podría llevarnos a encuadrarlo en el mencionado inciso 24 del artículo 75 de la CN, para cuya aprobación bastaría la mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso. No obstante, considero que esta postura sería objetable porque no estamos ante un instrumento de integración regional, sino ante un tratado de Derechos Humanos regional y abierto, tal como más adelante se detallará.

Por otra parte, el inciso 22 del artículo 75 de la CN contempla los tratados y convenciones de derechos humanos –los ya incorporados y enumerados y los que en un futuro se incorporen– los cuales tienen jerarquía constitucional; es decir, que éstos no solo son superiores a las leyes nacionales, sino que además cuentan con el mismo grado de obligatoriedad que la Constitución.

El Acuerdo de Escazú es claramente un tratado de derechos humanos porque siendo su finalidad la tutela del derecho al medio ambiente sano participa de la naturaleza jurídica de los derechos humanos fundamentales. En consecuencia, dicho Acuerdo podría llegar a integrar el bloque de constitucionalidad sólo si previamente el Congreso de la Nación cumple con el procedimiento previsto en el artículo 75 inciso 22 de la CN de aprobarlo con una mayoría de votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

No obstante, la Ley n° 27.566 que aprueba en nuestro país el Convenio, no trata su incorporación al bloque de constitucionalidad, lo que podría ocurrir más adelante con la mayoría de los votos mencionada ut supra en el Congreso de la Nación. De todos modos estamos ante un instrumento vinculante y obligatorio en todo el territorio nacional, por lo que toda legislación nacional, provincial y local debe ajustarse a sus disposiciones.

Esta conclusión, sin embargo, nos conduce a dos nuevos interrogantes, uno es el determinar en qué medida el ordenamiento normativo argentino y tucumano alcanzan los estándares establecidos en el Acuerdo y el otro, en consecuencia, qué cambios deberán arbitrarse en el derecho local.

Para responder esos interrogantes conviene, previamente, establecer los aspectos del Acuerdo de Escazú que fijan los estándares a los cuales deberían adaptarse los ordenamientos nacionales y provinciales.

### 3. Ejes del Convenio de Escazú<sup>2</sup>:

Tal como su nombre lo indica el Convenio de Escazú tiene tres ejes fundamentales: Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la justicia; todos ellos referidos al medio ambiente. Cada uno de los ejes regula un derecho fundamental en sí mismo, encontrándose los tres vinculados de forma tal que resultan imprescindibles para el goce del derecho al medio ambiente sano.

Además, se trata del primer instrumento a nivel mundial que contempla disposiciones relativas a la protección de los defensores de los derechos humanos en cuestiones ambientales, quienes lamentablemente en nuestro continente han sufrido graves persecuciones. No obstante, el análisis exhaustivo de estas disposiciones excede el objeto del presente trabajo que se circunscribe a analizar las obligaciones consagradas en el Convenio a fin de determinar el grado de cumplimiento de las mismas en el ordenamiento jurídico local.

Corresponde realizar a continuación un análisis descriptivo de los tres ejes mencionados para luego profundizar en lo referido al Acceso a la Justicia.

#### a. Primer eje: Acceso a la información Ambiental:

En el primero de los ejes del Convenio se garantiza a los ciudadanos de los estados firmantes el derecho a acceder a información pública en materia ambiental. Este derecho contempla dos esferas: la primera referida al acceso a la información pública cuando la misma es solicitada por los ciudadanos a la autoridad, regulado en el extenso artículo 5<sup>3</sup> del Convenio, y la segunda -contemplada en el artículo 6<sup>4</sup>- referida a la

---

<sup>2</sup> Se seguirá en el análisis el prólogo y el prefacio del Convenio de Escazú, así como también el texto de dicho Acuerdo.

<sup>3</sup> Artículo 5 Acceso a la información ambiental. Accesibilidad de la información ambiental 1. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. 2. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende: a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho. 3. Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones. 4. Cada Parte garantizará que dichas personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta. Denegación del acceso a la información ambiental 5. Cuando la información solicitada o parte de ella no se entregue al solicitante por estar en el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, la autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas y las razones que en cada caso justifiquen esta decisión, e informar al solicitante de su derecho de impugnarla y recurrirla. 6. El acceso a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional. En los casos en que una Parte no posea un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, podrá aplicar las siguientes excepciones: a) cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos. 7. En los

regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos. Cada Parte alentará la adopción de regímenes de excepciones que favorezcan el acceso de la información. 8. Los motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y, por lo tanto, serán de interpretación restrictiva. La carga de la prueba recaerá en la autoridad competente. 9. Cuando aplique la prueba de interés público, la autoridad competente ponderará el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. 10. Cuando la información contenida en un documento no esté exenta en su totalidad de conformidad con el párrafo 6 del presente artículo, la información no exenta deberá entregarse al solicitante. Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental 11. Las autoridades competentes garantizarán que la información ambiental se entregue en el formato requerido por el solicitante siempre que esté disponible. Si la información ambiental no estuviera disponible en ese formato, se entregará en el formato disponible. 12. Las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna. 13. Cuando, en circunstancias excepcionales y de conformidad con la legislación nacional, la autoridad competente necesite más tiempo para responder a la solicitud, deberá notificar al solicitante por escrito de la justificación de la extensión antes del vencimiento del plazo establecido en el párrafo 12 del presente artículo. Dicha extensión no deberá exceder de diez días hábiles. 14. En caso de que la autoridad competente no responda en los plazos establecidos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 8. 15. Cuando la autoridad competente que recibe la solicitud no posea la información requerida, deberá comunicarlo al solicitante con la máxima celeridad posible, incluyendo, en caso de poderlo determinar, la autoridad que pudiera tener dicha información. La solicitud deberá ser remitida a la autoridad que posea la información solicitada, y el solicitante deberá ser informado de ello. 16. Cuando la información solicitada no exista o no haya sido aún generada, se deberá informar fundadamente de esta situación al solicitante en los plazos previstos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo. 17. La información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío. Los costos de reproducción y envío se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad competente. Estos costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el caso que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención. Mecanismos de revisión independientes 18. Cada Parte establecerá o designará uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. Cada Parte podrá incluir o fortalecer, según corresponda, las potestades sancionatorias de los órganos o instituciones mencionados en el marco de sus competencias.

<sup>4</sup> Artículo 6 Generación y divulgación de información ambiental 1. Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado. 2. Las autoridades competentes procurarán, en la medida de lo posible, que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles, y que no existan restricciones para su reproducción o uso, de conformidad con la legislación nacional. 3. Cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros: a) los textos de tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio ambiente; b) los informes sobre el estado del medio ambiente; c) el listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental y, cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación; d) el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; e) información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos; f) informes, estudios e información científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras; g) fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia; h) información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales

obligación de los Estados de producir información pública en materia ambiental y darle difusión de forma tal que toda la población pueda acceder a ella.

A grandes rasgos, la primera de las esferas mencionadas consagra el derecho de acceder a la información ambiental que se encuentre bajo el poder, control o custodia del Estado, conforme al principio de máxima publicidad.

El ejercicio del derecho bajo análisis comprende el derecho de solicitar y recibir información de las autoridades sin necesidad de justificación alguna.

Además, el Acuerdo contempla la especial atención que deberán recibir las personas en situación de vulnerabilidad, tales como grupos indígenas y étnicos.

Se prevé también la posibilidad de denegar la información solicitada por encontrarse la misma en un régimen de excepciones establecido en la legislación

---

*otorgados por las autoridades públicas; i) un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año; e j) información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales. Cada Parte deberá garantizar que los sistemas de información ambiental se encuentren debidamente organizados, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados, cuando corresponda. 4. Cada Parte tomará medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente. 5. Cada Parte garantizará, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños. Cada Parte deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles. 6. Con el objeto de facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad accedan a la información que particularmente les afecte, cada Parte procurará, cuando corresponda, que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y elaboren formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados. 7. Cada Parte hará sus mejores esfuerzos por publicar y difundir a intervalos regulares, que no superen los cinco años, uniforme nacional sobre el estado del medio ambiente, que podrá contener: a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuando ello sea posible; b) acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental; c) avances en la implementación de los derechos de acceso; y d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado. Dichos informes deberán redactarse de manera que sean de fácil comprensión y estar accesibles al público en diferentes formatos y ser difundidos a través de medios apropiados considerando las realidades culturales. Cada Parte podrá invitar al público a realizar aportes a estos informes. 8. Cada Parte alentará la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental que tengan en cuenta criterios y guías acordados nacional o internacionalmente e indicadores comunes, con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales. Las evaluaciones deberán contemplar la participación de los distintos actores. 9. Cada Parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional. 10. Cada Parte asegurará que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles. 11. Cada Parte establecerá y actualizará periódicamente sus sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental de conformidad con su normativa aplicable, procurando en todo momento que dicha gestión facilite el acceso a la información. 12. Cada Parte adoptará las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, entre otros, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente. 13. Cada Parte incentivará, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental.*

nacional, en cuyo caso debe informarse al solicitante la denegación, sus fundamentos y su derecho a impugnar o recurrir.

El Acuerdo no solo contempla el acceso a la información de manera amplia tal como se viene comentando, sino que además contiene normas de índole operativo, por ejemplo, al regular que el acceso a la información debe ser expeditivo. En efecto, establece que los Estados deben responder con la mayor celeridad posible, en un plazo que nunca puede superar los 30 días hábiles desde la solicitud.

En los supuestos de que la autoridad requerida no posea la información o la misma no haya sido aún producida, debe notificarse esta situación al solicitante.

También se prevé que, si no es necesario su reproducción ni envío, debe ser proporcionada sin costo alguno. En caso contrario dichos costos deben ser razonables y se deben comunicar con anticipación al solicitante, quien podrá ser exceptuado si se encuentra en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la segunda esfera, se consagra la obligación de los Estados de generar y divulgar información ambiental, referida a temas tales como los acuerdos internacionales suscriptos, las zonas contaminadas, la utilización de los recursos naturales, procesos de evaluación de impacto ambiental, sanciones aplicadas ante violaciones ambientales, entre otros.

En este orden de ideas se regula la obligación de los Estados de establecer registros de emisiones y transferencias de contaminantes.

Además, se establece que los Estados deberán publicar y difundir periódicamente, al menos cada 5 años, informes de fácil comprensión sobre la situación de su medio ambiente.

#### *b. Segundo eje: Participación Pública en los procesos de toma de decisiones:*

El segundo eje del Convenio garantiza a los ciudadanos el derecho a participar activamente en los procesos de toma de decisiones en las que se vea involucrado el derecho ambiental. Dicho derecho no solo es reconocido de manera amplia, sino que se imponen al respecto una serie de obligaciones específicas en cabeza de los estados firmantes, tales como el deber de proporcionar la información necesaria para que la ciudadanía pueda participar efectiva y responsablemente, de manera abierta e inclusiva, en los procesos de decisiones vinculadas con el medio ambiente. Además se establece que se identificará y consultará especialmente al público que se vea directamente afectado por la realización de proyectos o actividades que tengan o puedan tener impacto sobre el medio ambiente, debiendo adoptarse las medidas necesarias a fin de garantizar su participación y comprensión<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Artículo 7 Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales 1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional. 2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud. 3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente. 4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar

que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones. 5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva. 6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información. 7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. 8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles. 9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes. 10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. 11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación. 12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales. 13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda. 14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación. 15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. 16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación. 17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental. La información

*c. Tercer eje: Acceso a la justicia:*

El tercer eje del Convenio reconoce el derecho de los ciudadanos de los estados firmantes de acceder a la justicia cuando su derecho ambiental se vea afectado y es el eje en que más nos explayaremos en el presente trabajo.

El derecho de acceso a la justicia en materia ambiental se encuentra consagrado en el artículo 8 del Convenio. Al igual que en los dos ejes analizados con anterioridad la regulación es amplia y favorable en todo momento al efectivo goce y ejercicio del derecho en cuestión.

Observamos una vez más que no solo hay un reconocimiento amplio y genérico, sino que específicamente se impone a los estados firmantes una serie de obligaciones, las que serán en primer lugar enunciadas y luego analizadas en detalle una por una a fin de determinar si las mismas se cumplen o no en el derecho argentino:

- acceso a la justicia conforme al debido proceso, obligación de establecer mecanismos para impugnar y recurrir sentencias o decisiones,
- necesidad de contar con órganos especializados en materia ambiental,
- obligación de otorgar legitimación activa amplia,
- obtención de medidas cautelares provisionales,
- facilitación de la prueba del daño ambiental,
- existencia de mecanismos de ejecución de las decisiones judiciales
- existencia de mecanismos de reparación del daño ambiental,
- promoción de mecanismos alternativos de resolución de controversias ambientales.

La enunciación precedente respeta el orden en que dichas obligaciones se encuentran consagradas en el Acuerdo, y será el orden que se seguirá al analizarlas en la realidad jurídica argentina.

*4. Acatamiento de las obligaciones relativas a Acceso a la Justicia consagradas en el Convenio de Escazú en la legislación local:*

Precedentemente se enunciaron las obligaciones impuestas a los Estados parte para garantizar a sus ciudadanos el derecho fundamental de acceso a la justicia. Corresponde ahora, centrar el análisis en las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico argentino nacional y provincial tucumano para su acatamiento.

Resulta pertinente precisar que se analizarán tanto las disposiciones contenidas en el Código Procesal Civil y Comercial de Tucumán vigente al momento de redacción del presente trabajo (Ley 6176) como de las estipulaciones contenidas en el nuevo digesto de rito (Ley 9531), el que entrará en vigencia el 1/11/2022.

También resulta relevante que el nuevo Código de rito normativiza principios jurídicos en su título preliminar, siendo el primero de los estipulados el Acceso a una Tutela Judicial Efectiva.

---

*referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo.*

*a. Acceso a la justicia conforme al debido proceso, obligación de establecer mecanismos para impugnar y recurrir sentencias y decisiones.*

La Constitución Nacional, la Constitución Provincial de Tucumán y los Códigos Procesales Nacionales y Provinciales de todas las jurisdicciones y fueros garantizan el debido proceso y establecen mecanismos para impugnar y recurrir sentencias.

A nivel nacional es el artículo 18 de la CN el que establece las bases del debido proceso. En Tucumán la Constitución provincial se contempla también el acceso a la justicia mediante la acción de amparo en caso de violación a garantías constitucionales.

En la provincia de Tucumán, la doble instancia se encuentra asegurada en todos los fueros por la normativa procesal. En efecto, el Código Procesal Civil y Comercial la contempla a partir del artículo 701, en el nuevo Código a partir del artículo 766, el Código Procesal Laboral a partir del artículo 122, y el Código Procesal Penal a partir de su artículo 471.

Respecto al fuero Contencioso Administrativo, de fundamental importancia ya que allí tramitarán las causas ambientales contra la Provincia, cabe señalar que en la actualidad no hay doble instancia, pero está garantizado un recurso extraordinario de casación. Si bien mediante la Ley 8970 (sancionada el 21/12/2016 y publicada en el Boletín Oficial el 04/01/2017) se crearon los juzgados de primera instancia, con lo cual las actuales Cámaras en lo Contencioso Administrativo actuarían como juzgados de segunda instancia, esto es de revisión, todavía no comenzaron a funcionar dichos juzgados de primera instancia encontrándose en trámite los concursos para proveer jueces.

No obstante, es pertinente destacar que el acceso a la instancia de Casación existente actualmente en el fuero Contencioso Administrativo no es gratuita, sino que debe depositarse una suma de dinero a fin de habilitar el recurso, (en caso de ganarse la instancia casatoria dicha suma es devuelta al recurrente, caso contrario se entrega la mitad a la contraparte y la mitad a la Biblioteca del Poder Judicial). Además, dicha instancia casatoria tiene el carácter de extraordinaria, es decir no es una instancia de revisión ordinaria de las sentencias de la Cámara Contencioso Administrativo sino un recurso extraordinario que procede solo por error de derecho o arbitrariedad de sentencia.

Debemos mencionar, aunque sea brevemente, que las normativas procesales de la justicia federal también consagran la doble instancia. Así el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación regula el recurso de apelación en su artículo 242 y concordantes. En similar sentido el Código Procesal Penal de la Nación establece la vía de impugnación a partir de su artículo 297.

Si bien en nuestro país, y la provincia de Tucumán no es una excepción, los procesos judiciales se prolongan en el tiempo de forma tal que podríamos dudar si su duración satisface los requisitos del debido proceso, no obstante, es una problemática común a todos los fueros judiciales, y cuyo análisis excedería la finalidad del presente trabajo.

*b. Necesidad de contar con órganos estatales competentes con conocimientos especializados en materia ambiental:*

El Acuerdo no aclara si dichos órganos deben ser judiciales o administrativos, sin embargo, no cabe duda que se refiere a los órganos judiciales, es decir, a fueros,

juzgados y fiscalías ambientales, ya que en la regulación del Eje de Acceso a la Justicia se establecen todas obligaciones vinculadas con procesos judiciales.

En tal aspecto sí se observa un incumplimiento por parte de nuestro país. En efecto, la provincia de Tucumán, como la mayoría de las provincias, no cuenta con un fuero ambiental. No obstante, algunas provincias recientemente crearon fueros ambientales, tal es el caso de Jujuy (2015)<sup>6</sup> y Misiones (2022)<sup>7</sup>.

En el ámbito penal, donde en Tucumán una reciente reforma<sup>8</sup> especializó las fiscalías según el tipo de delito, tampoco se cuenta con una fiscalía exclusiva de delitos ambientales (como sí lo hay sobre otros delitos, tales como la fiscalía de robos y hurtos y las fiscalías de violencia de género e intrafamiliar). Los delitos ambientales quedan de esa manera bajo la órbita de una fiscalía que podemos considerar residual, la denominada fiscalía de delitos complejos, donde junto con los ambientales concurren, por ejemplo, las usurpaciones.

Por su parte en la justicia federal no existe ninguna Secretaría específica en materia ambiental, por tanto, las causas de índole penal tramitan ante la Secretaría Penal y las de índole civil ante la Secretaría de Leyes Especiales.

La ausencia de órganos judiciales especializados no implica la falta de tramitación de causas de contenido ambiental. En efecto, en la provincia de Tucumán hoy entienden en acciones ambientales los juzgados civiles y comerciales comunes en virtud del mandato del artículo 74 del Código Procesal Constitucional que les concede la competencia en amparos colectivos (tema que se desarrollará con detenimiento más adelante). Asimismo, entiende en acciones ambientales la Cámara Contencioso Administrativo cuando la provincia o los municipios son parte.

En consecuencia, serán los órganos judiciales antes mencionados los que deberán aplicar el Convenio de Escazú en las causas que tramiten ante ellos.

Sin embargo, el Acuerdo bajo análisis es claro al establecer como obligación de los Estados Parte el contar con órganos especializados en materia ambiental, con lo cual será necesario que las provincias, cuya legislación actual sea similar a Tucumán, siguiendo el ejemplo de otras provincias argentinas, procedan a adecuar su legislación procesal y creen el fuero especializado ambiental.

Considerando que la creación de fueros ambientales implicaría mucho tiempo y dinero una alternativa posible es la incorporación en los juzgados existentes con competencia en materia ambiental (contencioso administrativo, civil y comercial común y penal) de funcionarios especializados en derecho ambiental y la capacitación de todo el personal del Juzgado, tal como se capacitan en la actualidad por ejemplo en perspectiva de género.

---

<sup>6</sup> Ley n° 5899, publicada el 23/12/2015. *Artículo 1. JUZGADOS AMBIENTALES: Créase dentro de la órbita del Poder Judicial dos (2) Juzgados Ambientales, como órganos jurisdiccionales especializados con competencia en materia ambiental.*

Cabe destacar que el artículo 3 de la ley mencionada establece que los juzgados ambientales entenderán en amparos ambientales, juicios de daños ambientales, procesos cautelares ambientales y todos los demás litigios de naturaleza ambiental o regidos por una legislación específica vinculada al ambiente. Asimismo se prevé que los Juzgados ambientales serán asistidos por un cuerpo disciplinario de expertos en ciencias ambientales. Por su parte el artículo 7 contempla la creación de dos fiscalías ambientales en el ámbito del Ministerio Público Fiscal

<sup>7</sup> Ley IV- 97, publicada el 11/08/2022. *Artículo 1. Se crea un (1) juzgado con competencia en materia ambiental con dos (2) secretarías letradas y una (1) fiscalía con competencia en materia ambiental.*

*El juzgado tiene asiento en la ciudad de Posadas y ejerce jurisdicción en toda la Provincia.*

La competencia concedida por la ley de Misiones es similar a la jujeña. No obstante, no contempla la creación de un cuerpo de expertos científicos.

<sup>8</sup> Conforme Resolución Ministerio Público Fiscal 015/2018.

*c. Obligación de otorgar legitimación activa amplia:*

El artículo 8, apartado 3, inciso c, establece que los Estado parte para garantizar el acceso a la justicia deben contar con: “legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional”.

En cuanto a la legitimación resulta fundamental distinguir dos situaciones: la que se presenta ante una acción individual, propia de la responsabilidad civil, y la legitimación ante acciones colectivas. En consecuencia, a fin de determinar la legitimación en cada caso es necesario analizar el tipo de acción y pretensión a promover.

La interposición de una acción de índole individual está sujeta a los mismos requisitos que cualquier acción judicial. Quien la interponga deberá acreditar la lesión a un derecho subjetivo del que es titular. En general este tipo de acciones en materia ambiental están orientadas a obtener el resarcimiento por un daño sufrido, indemnización que estará directamente relacionada con el perjuicio individual y concretamente sufrido por el peticionante (Sbdar, 2008). En este punto, resulta pertinente precisar que los daños a reclamar se rigen por los principios generales<sup>9</sup> (López Herrera, 2008), pudiendo en la mayoría de los casos consistir en: daño emergente (por ejemplo, destrucción de la tierra), lucro cesante (por el costo de actividades alternativas que no se pueden realizar por la contaminación como pesca) y daño moral (por molestias, padecimientos e incluso enfermedades)

En cuanto a la acción de amparo colectivo, es necesario detenernos en el análisis del segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional, que expresamente atribuye legitimación activa para promover el proceso de amparo para la protección de los derechos de incidencia colectiva al afectado, al Defensor del Pueblo y a las Asociaciones que propendan a esos fines registradas conforme a la ley. Ahora bien, el artículo citado establece una legitimación que por ley puede ser ampliada pero nunca restringida, situación que efectivamente se da en materia ambiental, donde la LGA reconoce una legitimación más amplia, tal como más adelante se explicará.

Corresponde a continuación realizar algunas precisiones respecto del texto constitucional. En primer lugar, es necesario definir al afectado, figura que resulta ambigua, ya que si nos enrolemos en una tesis amplia podremos concluir que en nuestro país hay una legitimación amplia en concordancia con lo establecido por el Convenio de Escazú, pero si adoptamos una postura restrictiva concluimos que nos encontramos ante un desajuste entre lo preceptuado en el Acuerdo y la legislación local.

Es pertinente destacar que la doctrina se encuentra dividida en torno a la interpretación del término afectado (Basterra, 2013). La postura restrictiva sostiene que debe entenderse por afectado a quien ha sufrido una lesión a sus intereses personales y directos, quien ve afectados en forma directa y concreta sus derechos subjetivos. Es decir que consideran que el afectado es el agraviado concreto en un derecho o interés propio (Cassagne, 1995- Palacio de Caeiro, 1997).

---

<sup>9</sup> Cabe aclarar, siguiendo al autor citado (LOPEZ HERRERA), que la LGA reglamenta la acción colectiva por daño ambiental pero no contiene disposiciones respecto de la acción de responsabilidad civil por los daños sufridos en forma particular. No obstante, su artículo 28 dispone “(...) otras acciones judiciales que pudieran corresponder”, entre las que consideramos que queda incluida la de responsabilidad civil. Por su parte, el Código Civil y Comercial de la Nación al regular la responsabilidad civil por daños no hace mención expresa del daño ambiental.

Pese a estas aclaraciones, considero que resultan procedentes los rubros indemnizatorios mencionados.

Por su parte, la tesis amplia considera que en el término afectados se encuentran abarcados también quienes sufren una afectación indirecta o refleja, sin que sea necesario la invocación de un derecho subjetivo lesionado o de un daño directo. En consecuencia, afectado es tanto quien ve lesionado un derecho subjetivo como un interés legítimo y un interés simple (Bidart Campos, 1995- Sagüés, 1994).

Por último, cabe también mencionar que hay autores como Eduardo Pablo Jiménez, que adoptan una interpretación amplísima, en el sentido que por la naturaleza del bien jurídico protegido, toda persona, cualquier habitante, puede interponer una acción de amparo en defensa de la legalidad constitucional y del patrimonio social (Jiménez, 2005).

Un análisis más exhaustivo sobre el alcance del término afectado excedería los fines de este trabajo, pero ha quedado planteado el problema en cuanto a su alcance según las principales corrientes doctrinales.

En función del análisis hasta aquí efectuado, considero que la tesis amplísima pareciera ser la que mejor se adecúa a las exigencias del Convenio de Escazú, aunque la tesis amplia también cumple los estándares allí establecidos. Incluso si adoptamos la tesis restrictiva el interesado podrá interponer la acción mediante el Defensor del Pueblo o alguna de las asociaciones autorizadas, es decir que aun cuando no tenga legitimación directa y amplia contaría con otros mecanismos legalmente previstos para acceder a la justicia. No obstante, resulta pertinente destacar que hay quienes consideran que un criterio restrictivo en materia de legitimación resultaría inconstitucional (Sbdar, 2008).

Se torna oportuno efectuar algunas precisiones respecto de las asociaciones autorizadas para accionar judicialmente. El art. 43 de la CN establece que esas asociaciones deben estar debidamente registradas conforme a la ley, la que determinará requisitos y forma de organización. En el ordenamiento normativo provincial, el art. 71 del Código Procesal Constitucional<sup>10</sup>, al regular el amparo colectivo, prevé entre otros supuestos, la acción de amparo para la protección del medio ambiente y reconoce en el art. 78 como sujetos legitimados activos al Defensor del Pueblo, al Ministerio Público, las agrupaciones privadas legalmente reconocidas, constituidas para la defensa de los intereses colectivos, que sean representativas de la comunidad, registradas conforme lo establece la ley, con exclusión de cualquier otro sujeto, están indistintamente legitimados para proponer e impulsar las acciones previstas en esta ley. Las demás personas pueden denunciar ante el Ministerio Público o el Defensor del Pueblo, los hechos que permitan articular la acción reglamentada.

Más adelante el artículo mencionado expresamente sostiene:

El Tribunal resuelve en cada caso concreto sobre la admisibilidad de la legitimación invocada, considerando prioritariamente el cumplimiento de alguno de los siguientes recaudos: 1. Que la agrupación esté integrada por los sujetos que en forma particular resulten perjudicados por el hecho u omisión violatorio del interés colectivo, en cuyo caso la acreditación de la personería jurídica del grupo puede efectivizarse dentro del plazo de treinta (30) días a partir de la resolución que le concede la legitimación para obrar. 2. Que la agrupación prevea estatutariamente como finalidad expresa, la defensa del específico tipo o naturaleza del interés colectivo menoscabado. 3. Que la agrupación esté ligada territorialmente al lugar de producción de la situación lesiva del interés colectivo. 4. El número de miembros, antigüedad en su funcionamiento, actividades y programas desarrollados y toda otra circunstancia que

---

<sup>10</sup> Ley n° 6944, modificado por ley 8521 y 9169.

refleje la seriedad y responsabilidad de la trayectoria de la agrupación, en defensa de los intereses colectivos.

De esta manera el Código mencionado especifica cuáles son las agrupaciones o asociaciones que cuentan con legitimación, a diferencia del texto constitucional nacional.

Para terminar lo referido a la legitimación activa, es fundamental hacer una breve mención de lo establecido por la Ley General del Ambiente (en adelante LGA). Sostiene Edgardo López Herrera que ante el daño ambiental se pueden interponer las siguientes acciones contempladas en la LGA (López Herrera, 2008):

a. Acción de recomposición: cuyos legitimados activos son los mismos que los establecidos en el artículo 43 de la CN, es decir el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental. Observamos que respecto de las asociaciones la LGA va un paso más allá que la CN y especifica que deben ser las que tienen por objeto la defensa ambiental. Además, la ley incorpora como legitimados activos al Estado Nacional, Provincial y Municipal. Cabe precisar que la acción bajo análisis presenta la particularidad de que la condena será destinada al Fondo de Compensación Ambiental que administrará los recursos para lograr el cumplimiento de la sentencia. Al respecto coincidimos con el autor citado sobre el desaliento que esta disposición produce en la iniciativa particular, quienes deberán acarrear con todos los gastos del proceso.

b. Acción de cesación: prevista en el artículo 30, párrafo 3 de la LGA, puede interponerse sin perjuicio de la acción de recomposición, y como su nombre lo indica, tiene la finalidad de conseguir el cese de las actividades generadoras del daño ambiental. La norma establece que puede ser solicitada mediante acción de amparo, pero coincidimos con López Herrera en que también podría ser solicitada como medida cautelar de no innovar en el marco de cualquier proceso.

#### *d. Medidas cautelares provisionales:*

Otra obligación consagrada en el Convenio de Escazú es el deber de los órganos judiciales de otorgar medidas cautelares provisionales.

El Acuerdo en su artículo 8.3 apartado d, al establecer con qué recursos deben contar los Estados para garantizar el acceso a la justicia, expresamente establece lo siguiente: “la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;”

Si bien los Códigos procesales provinciales y nacionales regulan las medidas cautelares, como institutos con finalidad precautoria y provisorio, no hacen expresa mención a su aplicación en causas ambientales, que por las particularidades propias de su objeto hacen necesaria la aplicación de los principios preventivo y precautorio propios del derecho ambiental. Los mismos establecen que hay que evitar o impedir las acciones que puedan degradar el medio ambiente, aplicándose el primero (preventivo) cuando se trata de un riesgo verificado, comprobado, real; mientras que el de precaución interviene cuando se trata de riesgo hipotético, incierto (Bestani, 2012).

Analizaremos a continuación brevemente la regulación de las medidas cautelares en los Códigos procesales de la provincia de Tucumán. En el Código Procesal Civil y Comercial las medidas cautelares se encuentran reguladas a partir del artículo 218 en adelante, estableciéndose en primer lugar las reglas comunes aplicables a todas ellas, a saber: presupuestos para su procedencia que deberán ser acreditados por el solicitante:

a) verosimilitud en el derecho, b) peligro de su frustración o razón de la urgencia (artículo 218), c) contracautela (artículo 221).

El citado artículo 221 contempla que se concederán las medidas cautelares solicitadas bajo la responsabilidad del solicitante, quien deberá dar caución por las costas, daños y perjuicios que pudiere ocasionar. El juez graduará la calidad y monto de la caución en función de las circunstancias del caso y de la verosimilitud del derecho.

A continuación la normativa de forma analizada regula las siguientes medidas cautelares: anotación preventiva de la litis, prohibición de innovar, embargo preventivo, secuestro, intervención e inhibición general de bienes. Además, el artículo 242 prevé que cuando por la naturaleza del derecho a asegurar no fueren suficientes las medidas reguladas en el Código el juez podrá acordar la que considere más apta.

De las medidas contempladas en el Código Procesal Civil y Comercial de Tucumán, la que resulta más adecuada para causas ambientales es la prohibición de innovar, regulada en los artículos 231 y 232, y en función de la cual el juez ordena a una o a ambas partes que se abstengan de modificar el estado de hecho o de derecho existente.

El nuevo digesto procesal las regula de manera muy similar a partir del artículo 272.

El Código Procesal Civil de la Nación las regula de manera muy similar al tucumano, a partir de su artículo 195, estableciendo la obligación de contracautela, y contemplando concretamente las siguientes: embargo preventivo, secuestro, intervención judicial, inhibición general de bienes y anotación de la litis, prohibición de innovar y prohibición de contratar, y medidas cautelares genéricas. Una vez más la que más se adecúa a las causas ambientales es la prohibición de innovar. Además el artículo 232 expresamente establece:

Fuera de los casos previstos en los artículos precedentes, quien tuviere fundado motivo para temer que, durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, este pudiere sufrir un perjuicio inminente o irreparable podrá solicitar las medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia.

Es momento de analizar la regulación contenida en el Código Procesal Administrativo respecto de estas medidas cautelares. En términos generales remite a la regulación contenida en el Código Procesal Civil y Comercial. Sin embargo, incorpora como medida cautelar la suspensión de la ejecutoriedad de un acto administrativo.

Por su parte el Código Procesal Constitucional al regular la acción de amparo, contempla en su artículo 58 Medidas de no innovar, previendo en su tercer párrafo la posibilidad de dictar medidas de conservación o de seguridad para prevenir riesgos materiales o evitar daños.

También debemos hacer mención al artículo 32 de la LGA que, en su último párrafo, establece: *“En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”*.

Además, resulta aplicable lo mencionado en el punto anterior al analizar la acción de cesación del daño ambiental, donde compartimos la postura de López Herrera en virtud de la cual dicha cesación puede solicitarse en el marco de cualquier proceso como medida cautelar de no innovar.

Las medidas cautelares reguladas en los Códigos procesales son generales para todo tipo de acción y pueden ser útiles y hasta adaptables para los procesos

medioambientales, pero no son específicas como sí lo requiere la magnitud del derecho a tutelar que es el ambiente sano. Además, los requisitos para su procedencia, concretamente la contracautela, puede constituir un verdadero obstáculo para su otorgamiento, tal como veremos más adelante al analizar los costos judiciales.

Por las particularidades propias del derecho ambiental que torna de ineludible aplicación a los principios preventivos y precautorios, sería conveniente contar con medidas cautelares específicas o al menos concedidas con mayor flexibilidad, en cuanto a la acreditación del riesgo o peligro en la demora y mediando otorgamiento de contracautela meramente juratoria.

#### *e. Facilitación de la prueba del daño ambiental*

El ya citado artículo 8.3 apartado *e.* del Convenio de Escazú, al establecer los recursos con que deben contar los Estados para garantizar el acceso a la justicia en causas ambientales, expresamente regula lo siguiente: “medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;”

En los procesos ambientales el damnificado suele encontrarse en desventaja técnica a la hora de acreditar el daño ambiental, por lo que disposiciones que faciliten la producción de la prueba, tales como inversión de la carga probatoria y carga dinámica de la prueba resultan de gran relevancia. Debemos tener presente que en este tipo de litigios suelen enfrentarse ciudadanos con pocos o escasos recursos técnicos frente a las grandes empresas contaminantes.

El artículo 302 del Código Procesal Civil y Comercial de Tucumán establece que cada parte deberá probar los presupuestos de hecho que invocare como fundamento en su pretensión. El artículo 377 del Código Procesal Civil de la Nación contiene una disposición prácticamente idéntica.

El nuevo digesto provincial contiene una disposición similar en su artículo 322. Pero en su artículo 323 contiene un gran avance al establecer expresamente lo siguiente:

Carga probatoria en circunstancias especiales. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir la producción de las pruebas ofrecidas, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para esclarecer los hechos controvertidos. Se considerará en mejor posición para probar a la parte en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, entre otras circunstancias similares. La falta de colaboración injustificada autorizará al tribunal a tener por probado lo alegado por la contraparte.

Por su parte el Código Procesal Administrativo remite a la aplicación del Código Procesal Civil y Comercial respecto del régimen normativo de la prueba (artículo 47 CPA).

En cuanto al Código Procesal Constitucional no contiene disposiciones específicas respecto del período probatorio, por lo que resultan también aplicables las establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial.

Por lo que en virtud de la normativa procesal el damnificado ambiental que alegare la existencia de un hecho que atente contra el medio ambiente deberá probar ese hecho y el daño que el mismo produce a las condiciones ambientales.

Resulta relevante analizar a continuación lo establecido por la LGA, cuyo artículo 32 de la LGA, establece lo siguiente:

“La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.”

Es decir que con base a las facultades otorgadas a los magistrados por la LGA en los procesos ambientales podrían adoptar las medidas probatorias que consideren pertinentes. Sin embargo, a los fines de garantizar una facilitación probatoria efectiva lo recomendable sería que se incorporen a los Códigos Procesales disposiciones al respecto, tales como la mencionada inversión de la carga probatoria o la carga dinámica de la prueba. Debemos tener en cuenta que, al no contar con juzgados especializados en materia ambiental, el juez interviniente –civil o penal- debe aplicar y no desconocer los derechos a la tutela ambiental efectiva previstos en la CN y la LGA.

Además, debemos destacar que las facultades concedidas a los magistrados implican un nuevo paradigma de jueces, es decir que conceden funciones y atribuciones antes impensadas para quienes ejercen la magistratura.

Es oportuno precisar que la doctrina (Hael, 2008) considera que los procesos colectivos, ya explicados anteriormente y entre los que se encuentra lógicamente el amparo colectivo ambiental, son procesos de tutela efectiva, donde prima el interés público y en los que el juez deja de ser neutral, distante y pasivo para asumir una función activa, comprometido socialmente; la carga de la prueba es dinámica, de efectiva colaboración, y la valoración de la prueba es integral, con especial relevancia de pruebas indirectas y presunciones.

También resulta relevante el artículo 33 de la LGA que consagra: “Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.”

En efecto, la prescripción transcrita facilita enormemente la prueba, ya que la producción de pericias ambientales, mediante peritos de parte, implica un costo económico que muchas veces es imposible de afrontar, por lo que la aceptación de dictámenes estatales es un paso favorable al litigante. Si bien tal medida no se encuentra prevista en el Acuerdo de Escazú no caben dudas que debe ser considerada un recurso efectivo para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental.

En síntesis, sería necesaria una reforma de los Códigos Procesales provinciales para asegurar el cumplimiento de esta obligación consagrada en el Convenio de Escazú, incluyendo disposiciones relativas a la particularidad que presenta la prueba del daño en causas de índole ambiental, entendiendo que no puede regirse por los mismos parámetros que resultan aplicables. Un ejemplo puede ser aquella que tratan de probar daños patrimoniales. Tal modificación ya fue incorporada en el código de rito civil y comercial, tal como se mencionó, aunque la disposición es genérica, en el sentido de que no menciona las causas ambientales, implica un avance de suma importancia y de hacerse una correcta aplicación del mismo les brinda a los magistrados intervinientes la herramienta que permite salvar las particularidades propias de las causas ambientales.

*f. Mecanismos de ejecución de decisiones:*

El derecho a disponer en los procesos judiciales y administrativos ambientales de mecanismos de ejecución y cumplimiento es otra obligación asumida por los estados firmantes del Convenio de Escazú en su art. 8.3 apartado f.

Una vez más resulta necesario analizar las disposiciones contenidas al respecto en la normativa procesal aplicable.

El Código Procesal Civil y Comercial de Tucumán contempla la ejecución de sentencia a partir del artículo 555 en adelante. Hace mención al cumplimiento de sentencias que ordenan entregar una suma de dinero, dar cosas (artículo 560), y finalmente las que contemplan obligaciones de hacer o no hacer (artículo 561).

En cuanto a las obligaciones de hacer alguna cosa, se prevé que si el ejecutado no cumple y fuere posible se ordenará su realización por un tercero, si no fuere posible deberá indemnizar los daños y perjuicios. Respecto de las obligaciones de no hacer, si el obligado no cumpliere el acreedor podrá exigir que se repongan las cosas al estado en que se hallaban o que se indemnicen los daños y perjuicios.

Por su parte, el nuevo digesto provincial regula la ejecución de sentencia a partir del artículo 601, contemplando las obligaciones de dar cosas en artículo 615 y las obligaciones de hacer o no hacer en el artículo 616 de manera muy similar al Código anterior. Pero además incorpora la siguiente disposición en su artículo 623: “Obligaciones vinculadas con el medio ambiente, calidad de vida y salud pública. Tratándose de obligaciones de hacer o de no hacer cuyo cumplimiento interesan a la tutela del medio ambiente, a la preservación de la calidad de vida o a la salud pública, el tribunal interviniente deberá procurar la reposición al estado anterior mediante el cumplimiento de la obligación por parte del condenado o de un tercero a costa de aquel. De no ser posible, se dispondrá su sustitución por daños y perjuicios.”

Disposiciones muy similares se encuentran en los artículos 513, 514, 515 y concordantes del Código Procesal Civil de la Nación.

El Código Procesal Administrativo, al contemplar la ejecución de sentencia establece que la misma debe ser ejecutada en un plazo de 30 días corridos.

El Código Procesal Constitucional no tiene disposiciones al respecto.

En función de lo analizado resultan aplicables los artículos mencionados del Código Procesal Civil y Comercial de Tucumán. Es preciso destacar que el nuevo digesto incorpora disposiciones específicas y explícitas sobre el medio ambiente, por lo cual a nivel provincial si se encuentra cumplida la obligación contemplada en el Convenio.

*g. Mecanismos de reparación.*

El artículo 8.3 apartado g del Convenio de Escazú establece: “mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.”

Las medidas de reparación cobran fundamental importancia en el derecho ambiental donde siempre se tratará, en la medida de lo posible, de restituir el estado existente antes de la comisión del daño, aunque tal como se mencionó en el punto anterior muchas veces el daño es irreversible.

Al tratarse de una disposición propia de las causas ambientales, no encontramos en los Códigos procesales (Código Procesal Civil y Comercial de la provincia y de la nación y Código Procesal Administrativo) ninguna normativa aplicable. Asimismo el nuevo digesto, más allá del artículo analizado en el apartado anterior no contiene disposiciones específicas al respecto.

No obstante, el Código Procesal Constitucional prevé entre sus acciones el amparo de reparación, regulado en el artículo 77, que en lo que respecta a las causas ambientales procede cuando sea posible adoptar medidas idóneas para recomponer el equilibrio de los valores ecológicos.

Además, resulta relevante analizar lo dispuesto en la LGA, cuyo artículo 28, dispone lo siguiente: “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.”

En virtud de lo analizado sería conveniente que las normativas procesales incorporasen mecanismos tendientes a garantizar la no repetición del daño, la restauración, la atención a personas afectadas, teniendo siempre en cuenta las particularidades propias del daño ambiental y el peligro que implicaría caer en la conveniencia de contaminar y pagar la multa o sanción, por resultar la misma más rentable en términos económicos, que evitar la actividad nociva al ambiente.

#### *h. Métodos alternativos de resolución de conflictos*

Finalmente el artículo 8 del Convenio de Escazú en su inciso 7 contempla los métodos alternativos de resolución de conflictos en los siguientes términos: “Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.”

Una vez más es necesario remitirnos a la regulación procesal.

El Código Procesal Civil y Comercial de Tucumán en su artículo 38 al establecer las facultades de los órganos jurisdiccionales, contempla la posibilidad de convocar a las partes en cualquier estado del proceso a una audiencia de avenimiento para que pongan fin a sus diferencias. El artículo 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación cuenta con disposiciones muy similares, y su artículo 360, y 360 bis, también prevé la celebración de una audiencia de conciliación previa a la apertura del período probatorio.

Por su parte, el nuevo digesto provincial de rito contempla la posibilidad de que las partes celebren una conciliación en el artículo 255.

En sentido concordante, el artículo 84 del Código Procesal Constitucional de la provincia de Tucumán al regular el amparo colectivo prevé que el juez puede citar a las partes a una instancia obligatoria de conciliación. Por su parte ni el Código Procesal Administrativo ni la LGA cuentan con disposiciones al respecto.

Sería conveniente que se introdujesen disposiciones que contemplen los mecanismos alternativos de resolución de conflictos con las particularidades propias del derecho ambiental, sin embargo, los métodos alternativos de resolución de conflictos

existen y se encuentran regulados en nuestra normativa, por lo que no habría incumplimiento del Acuerdo.

### *5. Costos Judiciales. Obstáculo en el acceso a la justicia.*

#### *a. Previsiones del Convenio de Escazú.*

El Convenio de Escazú contiene estipulaciones específicas relacionadas con los costos judiciales, los que en muchos casos se convierten en un verdadero obstáculo para el acceso a la justicia.

En este sentido en su artículo 8.3 apartado b del citado Convenio expresamente se establece que: “Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con (...): b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;”

En primer lugar, el artículo mencionado señala que deben garantizarse procedimientos sin costos prohibitivos. La cuestión radica en saber cuál es el alcance de la expresión “sin costos prohibitivos”. Cabe señalar que el acuerdo no menciona la gratuidad, es decir, no libera completamente a las partes en litigio de los gastos judiciales, sino que debe interpretarse que los costos procesales no deben alcanzar tal magnitud que se traduzcan en un impedimento para el acceso a la justicia.

En segundo lugar, el estándar económico introducido como garantía para acceder a la tutela judicial efectiva, cobra relevancia preponderante en las causas ambientales. En efecto, los costos del proceso ambiental suelen ser muy elevados, convirtiéndose en un obstáculo insalvable ya que las partes se encuentran en una desigualdad estructural por la disparidad de recursos económicos, técnicos, probatorios, de conocimientos, etcétera. En este tipo de procesos se enfrentan, por un lado, personas físicas, jurídicas y ONGs ambientalistas, y por el otro, grandes empresas que explotan actividades económicas altamente contaminantes (petroquímicas, mineras, agroquímicas y agroalimentarias).

En tercer lugar, la cláusula mencionada es complementada en el Convenio por el apartado 5 del artículo 8, que establece expresamente lo siguiente: “Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.”

A diferencia del estándar económico referido a los costos procesales del artículo 8.3.b, la cláusula anteriormente transcrita expresamente garantiza la gratuidad de la asistencia técnica y jurídica, es decir sin ningún tipo de costo, para “las personas o grupos en situación de vulnerabilidad” quienes deben gozar de mecanismos de apoyo para poder acceder a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, corresponderá a cada uno de los Estados firmantes determinar el/los órgano/s que brindará dicho asesoramiento. En el caso de nuestro país deberá establecerse si el mismo debe ser brindado por instituciones nacionales o provinciales.

El Acuerdo no especifica quiénes son las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Tampoco establece el parámetro a tener en cuenta para determinar los tipos de vulnerabilidades abarcadas. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en su publicación del año 2011 titulada “Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos. Políticas públicas y compromisos

internacionales”<sup>11</sup>, precisa que la expresión grupos en situación de vulnerabilidad se utiliza para designar a aquellas sectores o grupos de la sociedad que por razones inherentes a su condición o identidad se ven privados del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales y de la satisfacción de sus necesidades básicas, tratándose de personas que son o han sido persistentemente objeto de discriminación o afectación en sus derechos.

Si bien no todas las sociedades discriminan a las mismas personas, el derecho internacional de los derechos humanos para brindar una mayor protección a estos grupos ha aprobado tratados e instrumentos internacionales específicos que han sido ampliamente ratificados por los Estados, destacándose los referidos a la situación de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos originarios, migrantes y adultos mayores. Además, se destaca que la pobreza es un determinante fundamental de la vulnerabilidad social.

En este orden de ideas resulta relevante hacer mención de las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”<sup>12</sup>, adoptadas en el marco de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de marzo de 2008, en las que expresamente se define a las personas en situación de vulnerabilidad en los siguientes términos: “Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.”

A continuación, especifica que podrán ser causas de vulnerabilidad entre otras: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la pobreza, el género y la privación de la libertad; aclarando que la determinación de las personas en situación de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas.

Surge con claridad entonces que ambos instrumentos mencionados coinciden en cuanto a los grupos que suelen encontrarse en dicha situación de vulnerabilidad, así como también en que tal determinación debe realizarse en cada país o sociedad en concreto.

No obstante, los criterios mencionados pueden resultar insuficientes o inadecuados frente a determinadas causas ambientales en las que se enfrenten ciudadanos o grupo de vecinos, con una gran empresa contaminante. En ese caso es evidente la desigualdad estructural, y en consecuencia se abre el interrogante de si pudieran ser considerados vulnerables esos simples vecinos –con prescindencia de su nivel socioeconómico- ante la gran contaminadora, y ser destinatarios en consecuencia de la asistencia técnica y jurídica gratuita que prevé el Acuerdo.

Habiendo quedado claro entonces que el Convenio de Escazú no es ajeno a la importancia que cobran los costos judiciales, es pertinente analizar lo estipulado al respecto por la legislación argentina.

---

<sup>11</sup> “Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos. Políticas Públicas y compromisos Internacionales”. 1era Edición: Octubre 2011. Elaborado por la Dirección Nacional de atención a grupos en situación de vulnerabilidad, Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: [http://www.jus.gob.ar/media/1129151/31-grupos\\_vulnerables.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/1129151/31-grupos_vulnerables.pdf)

<sup>12</sup> “Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. 2008. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

b. *Legislación Argentina: beneficio de gratuidad.*

El artículo 32 de la LGA prescribe que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo ni especie. El texto de dicho precepto es similar al del Convenio analizado precedentemente, pues no menciona expresamente el estándar de gratuidad para el acceso a la tutela judicial.

Esa falta de referencia expresa al factor económico o a la gratuidad, fue interpretada por parte de la doctrina (Falbo, 2009) en el sentido de que las acciones ambientales en todo el país deben quedar exentas de todo tipo de tasas, contribuciones y cualquier otra imposición de índole económica que pueda obstruir el avance del proceso, la obtención de una sentencia y su cumplimiento.

El costo o factor económico en materia ambiental, como se mencionó con anterioridad, es la raíz de la desigualdad estructural entre las partes en conflicto que se traduce en disparidad económica, técnica, estratégica y de influencia entre los productores del daño y los afectados.

Justamente, en términos económicos los procesos ambientales suelen ser muy costosos por la necesidad de realizar pericias e informes técnicos (Sucunza y Verbic, 2016). Esta situación sí encuentra solución expresa en la LGA al establecer en su artículo 33, primer párrafo lo siguiente: “Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación”.

Cabe tener presente que se considera que la gratuidad debe alcanzar las tasas de justicia, los bonos profesionales y aportes previsionales, las costas, y en caso de medidas cautelares, la contracautela debería ser siempre juratoria (Sidoli, 2017).

Además, como ya se mencionó, en las causas ambientales resultan de ineludible aplicación los principios preventivo y precautorio, que implican que un ciudadano común al sospechar o creer que una actividad determinada está afectando, o puede llegar a afectar, las condiciones ambientales, debe contar con los medios necesarios para iniciar un proceso judicial y obtener una medida cautelar que ponga fin a dicha actividad. Es decir que debe poder urgir gratuitamente el actuar de la justicia y obtener tal medida con una contracautela meramente juratoria. Caso contrario, de exigírsele una contracautela que no pueda pagar no se estaría dando cumplimiento a los mencionados principios preventivo y precautorio, ya que persistiría la actividad potencialmente nociva. Además, debe tenerse presente que en muchos casos los daños ambientales son irreparables e irreversibles, de ahí la importancia de los principios mencionados a fin de evitar el acto lesivo para el ambiente aunque no se tenga certeza científica sobre su peligrosidad.

En el derecho argentino para obtener una medida cautelar, además de ser necesaria la contracautela (a los fines de asegurar el resarcimiento de los daños que podrían ocasionarse a la otra parte por la concesión de la medida) es requisito indispensable demostrar *prima facie* la verosimilitud en el derecho, el peligro en su frustración y la razón de la urgencia de la medida. Acreditar tales requisitos en materia ambiental puede demandar costos muy elevados, situación particular que no es tenida en cuenta por los Códigos Procesales.

Si tenemos en cuenta las disposiciones del Acuerdo de Escazú, es necesario que los costos demandados en la medida cautelar no sean prohibitivos, lo que genera la duda acerca de qué debe entenderse por un costo moderado o aceptable frente a uno prohibitivo. En este punto el Convenio no establece pautas a fin de precisar cuándo un costo tendría o no el carácter de prohibitivo. Considero que dependerá de la situación

patrimonial particular de cada litigante. No obstante, debemos recordar una vez más que la LGA estipula en su artículo 32 que no se admitirán restricciones de ningún tipo o especie, por lo que a fin de garantizar el acceso a la justicia, independientemente de la solvencia pecuniaria del litigante, se deberá bregar por la eximición de costas y contracautela.

*c. Relevamiento jurisprudencial.*

En términos generales la jurisprudencia en materia ambiental referida a estándares económicos para el acceso a la justicia es escasa en todo el país, distinguiéndose los fallos que se comentan a continuación.

Respecto de la necesidad de conceder una contracautela meramente juratoria, se destaca la causa “Etchegaray Centeno Eduardo Raúl c/ Municipalidad de Santo Tome s/ Amparo”, dictado por el Juzgado Civil y Comercial con competencia en Familia y Contencioso Administrativo de Santo Tomé, provincia de Corrientes. En el mismo expresamente se sostuvo lo siguiente “En cuanto la contracautela, conforme art. 32 Ley 25.675 (LGA) se considera viable requerir caución juratoria, para responder por los daños y perjuicios que pudieran corresponder, en caso de haber accionado sin derecho”. En efecto en el mencionado caso se dictó una medida cautelar innovativa para lograr que la Municipalidad demandada presentara una evaluación de impacto ambiental respecto de un basurero a cielo abierto.

Resulta pertinente citar también una jurisprudencia de la Corte de la Provincia de Buenos Aires, en la causa “Granda, Aníbal y otros. c/ Edelap S.A. s/ Amparo”, en la que se expidió sobre el depósito previo exigido para la interposición del Recurso Extraordinario de Inaplicabilidad de la ley. En esta oportunidad el citado Tribunal expresamente sostuvo lo siguiente:

“Llevan razón los impugnantes cuando postulan una lectura amplia del acceso a la jurisdicción frente al posible gravamen ambiental, tal cual surge, además, de la letra del citado art. 32 de la ley 25.675. En consecuencia, ha de serles reconocido que esa accesibilidad no esté condicionada por restricciones económicas en todo su derrotero procesal, incluyendo la fase de actuación inherente a ésta sede extraordinaria, puesto que la disposición referida no circunscribe su vigencia al mero ingreso ante los estrados judiciales competentes sólo en sus instancias ordinarias. La amplitud postulada tiende a dotar de la mayor efectividad posible a la tutela de los derechos e intereses comprometidos en la materia, cuyo respeto, a tenor del art. 1° del mismo cuerpo legislativo, constituye uno de los pilares del sistema de preservación y protección del ordenamiento positivo.”

En sentido concordante se manifestó dicho tribunal supremo en la sentencia de fecha 25/09/2013 dictada en la causa “Álvarez, Avelino y otra contra El Trincante S.A. y otros. Daños y perjuicios”, en el que se aborda de manera directa y clara la problemática económica en cuanto al acceso a la justicia en causas ambientales en función de lo regulado en el artículo 32 de la LGA.

En la sentencia referida se pone de manifiesto las complejidades propias de las causas ambientales en los siguientes términos:

“El acceso a la justicia ambiental presenta algunas complicaciones adicionales. Una de ellas es la extraordinaria complejidad científico-técnica de los casos ambientales. Otra es la naturaleza de los intereses en juego, que habitualmente son intereses colectivos y difusos, es decir, de intereses que corresponden a muchas

personas, muchas de ellas indeterminadas e indeterminables. Hacer valer estos derechos exige una especial capacidad de organización de los afectados, que debe ir acompañada de la capacidad económica y técnica que se requiere para enfrentar procesos que habitualmente son costosos y complejos. En estos procesos, suele estar comprometido un interés social, lo que a su vez exige la participación de un órgano que represente ese interés.”

Otras causas distintas a las anteriormente señaladas se suman a los problemas que presenta el acceso a la justicia en esta temática, entre ellas se encuentra, en primer término, la propia dificultad que trasuntan muchas veces estos procesos, acompañada de los altos costos que implica producir las pruebas necesarias e, incluso, las dificultades para demostrar los nexos causales entre las acciones realizadas y los efectos indeseables provocados.

También resulta relevante precisar que en la sentencia comentada se dejó en claro que el artículo 32 de la LGA es aplicable con independencia de la situación económica de los litigantes, al sostener lo siguiente:

“Cabe hacer hincapié en que la norma utiliza la expresión sin restricciones "de ningún tipo o especie", lo que tornaría estéril cualquier discusión respecto a si tales limitaciones pudiesen o no ser sorteadas por el litigante. Por ello, **resulta intrascendente establecer si los actores se encuentran en condiciones de soportar la carga** que les impondría el eventual acogimiento de la excepción.”

#### *d. Legislación provincial de Tucumán*

En primer lugar, es pertinente citar la Constitución de la Provincia de Tucumán, cuyo artículo 40 inc. 9 establece lo siguiente: “Tendrán facilitado el acceso a la Justicia en forma de que esté asegurada la libre defensa de sus derechos sin que ninguna norma de carácter fiscal pudiera crear impedimento alguno”.

Resulta relevante precisar que la ley ambiental provincial n° 6259 “Normas generales y metodología de aplicación para la defensa, conservación y mejoramiento del ambiente”, no cuenta con ninguna disposición referida al acceso a la justicia en causas ambientales.

En cuanto a la normativa de forma el Código Procesal Constitucional, solo cuenta con un artículo referido al aspecto económico del amparo colectivo, y cuyo contenido en nada favorece el acceso a la justicia de la parte débil. En efecto, el artículo 86 de dicho Código establece como principio que las costas se aplican en el orden causado, salvo temeridad, grave negligencia o propósito manifiestamente malicioso.

En síntesis, el artículo bajo análisis desconoce por completo todas las particularidades propias de un proceso ambiental, en el que al menos se debería dar cierta seguridad al damnificado ambiental de que no deberá afrontar las costas derivadas del proceso.

Imponer el principio de costas por su orden, en un proceso ambiental donde, como quedó manifestado a lo largo del presente ensayo, la disparidad económica entre los litigantes es notoria, implica no solo acentuar un obstáculo al acceso a la justicia, sino más bien desincentivar que causas ambientales sean llevadas ante los tribunales.

Por último, y tal como se mencionó, el Convenio de Escazú consagra la asistencia a grupos de mayor vulnerabilidad mediante el asesoramiento técnico y jurídico gratuito.

Al respecto, en la provincia de Tucumán, existen instituciones que brindan asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a personas en situación de vulnerabilidad

económica, entre las que podemos mencionar el Consultorio Jurídico del Colegio de Abogados, el Instituto de Enseñanza Práctica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán y los Centros de Acceso a la Justicia. No obstante, por el momento ninguna de dichas instituciones patrocina causas ambientales.

En consecuencia, no hay hasta el momento ninguna institución que brinde asistencia y patrocinio jurídico gratuito especializado en materia ambiental.

Además, y considerando la disparidad de recursos, ya señalados, entre las partes en litigio, considero que tal asistencia y asesoramiento no debe ser exclusivamente en beneficio de los sectores vulnerables económicamente, sino que deberían estar al servicio de todo ciudadano.

No debemos olvidar que el derecho al medio ambiente es un derecho humano fundamental, con raigambre constitucional y convencional, siendo indispensable para su pleno goce y disfrute el acceso a la jurisdicción a fin de hacerlo valer, acceso que debe reconocerse a todos los seres humanos con prescindencia de su situación pecuniaria particular, ya que por su índole colectiva la acción en pos del medio ambiente ejercida por un ciudadano beneficiará a toda la comunidad.

Por último resulta pertinente hacer una breve mención de la Opinión Consultiva n° 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en adelante OC-23 Corte IDH- del año 2017, donde se estableció la obligación de los Estados parte de la CADH de “garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente”<sup>13</sup>.

Si bien la Opinión Consultiva bajo análisis no hace mención de la gratuidad, en los términos analizados en el presente trabajo, es un instrumento de gran valor ya que distingue una faz individual y una colectiva del derecho humano al medio ambiente sano. En este orden de ideas, en su párrafo 59 se sostiene que su dimensión individual implica que su vulneración tiene repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, como el derecho a la salud, mientras que en su faz colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras.

### *III. Conclusiones.*

El Convenio de Escazú implica en sí mismo un logro jurídico invaluable para la defensa del derecho al medio ambiente.

Atento a su reciente entrada en vigor es pertinente identificar las obligaciones en él consagradas y el grado de cumplimiento por parte de nuestro país.

Tal como quedó expuesto en este trabajo, muchas de las obligaciones asumidas por los Estados en el Convenio de Escazú ya se encuentran previstas –al menos parcialmente- desde hace tiempo por nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo, las referidas al debido proceso en el acceso a la justicia y la legitimación activa amplia.

Sin embargo, hay otras obligaciones que tornan necesario realizar profundas transformaciones en el derecho argentino, tal es el caso de los organismos especializados en materia ambiental, mecanismos de ejecución de sentencia y de reparación, y la consagración de métodos alternativos de resolución de conflictos.

Además, tal como quedó claramente expuesto, en muchos casos, si bien hay una

---

<sup>13</sup> Corte IDH, OC\_ 23- 2017, párrafo 237.

legislación nacional, la misma resulta insuficiente, tornándose necesario una adecuación de dicha normativa, por ejemplo: se encuentran reguladas las medidas cautelares provisionales, pero al tener como requisito de procedencia la contracautela resultan inadecuadas e ineficaces para causas ambientales.

En cuanto a la gratuidad, consagrada y concebida como una herramienta tendiente a superar el principal obstáculo en el acceso a la justicia en materia ambiental, esto es el referido a los costos judiciales, es imprescindible superar ciertas incongruencias en nuestro orden jurídico. La principal incongruencia es que dicha gratuidad se encuentra concedida de manera tácita en el artículo 32 de la LGA, pero no hay disposiciones al respecto en los Códigos de Procedimiento de la provincia de Tucumán.

Por último, resulta pertinente destacar que en mi opinión la gratuidad en materia ambiental debe existir independientemente de la situación patrimonial y económica del damnificado, debe concederse por el solo hecho de la desigualdad estructural que presenta cualquier ciudadano u asociación ambientalista frente a empresas y fábricas contaminantes, de manera similar a la gratuidad que se concede en derecho laboral al trabajador y en derecho del consumidor al usuario o consumidor damnificado.

Las características propias del derecho ambiental así lo exigen. Estamos ante un derecho reconocido constitucional y convencionalmente, cuyos daños tienen en la mayoría de los casos caracteres irreversibles, irreparables y transfronterizos, y cuyo pleno goce y disfrute es condicionante de los demás derechos fundamentales.

Además, siguiendo lo establecido en la OC- 23 de la Corte IDH, debemos destacar que nos encontramos ante un derecho humano que presenta connotaciones individuales y colectivas, tal como se mencionó con anterioridad. A situación se suma el hecho de que la acción interpuesta por un ciudadano en su defensa beneficiarán a toda la comunidad, razón por la cual no veo porqué privar a dicho ciudadano del beneficio de la gratuidad por su situación patrimonial.

*Bibliografía:*

- BASTERRA, Marcela I. (2013), El Amparo Ambiental, *Revista de Derecho Ambiental*.  
<http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/El-amparo-ambiental.pdf>
- BESTANI, Adriana (2012), *Principio de precaución*, Editorial Astrea, pp 3 a 43
- BIDART CAMPOS, Germán (1995), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. VI, Editorial Ediar, p. 318 y ss.
- BOHMER, Martín y otros (s.f), *Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de Moreno*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2089.pdf>
- FALBO, Aníbal J. (2009), *Derecho Ambiental*, pág. 306, Editorial Platense.
- HAEL JUANA I (2008). Tutela judicial del medioambiente: el amparo colectivo y el proceso colectivo ordinario. En Raúl Díaz Ricci (dir.), Ana de la Vega (com.) *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA*, pp. 193/214, EDUNT.
- HERNANDEZ VILLALOBOS, Larys Leiba (2004). Los tratados Internacionales como base de la diplomacia mundial, *Revista de Derecho Universidad del Norte* n° 22, págs. 65- 95.
- JIMÉNEZ, Eduardo Pablo (2005), El Amparo colectivo. En AAVV, *Derecho Procesal Constitucional*, pp 79/85. Coordinada por MANILI, Pablo, Editorial Universidad.
- LOPEZ HERRERA Edgardo (2008). Daño Ambiental. Análisis a la Ley 25.675. En Raúl Díaz Ricci (dir.), Ana de la Vega (com.) *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA*, pp. 159/191, EDUNT.
- MURO RUIZ, Eliseo (2007). *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, num 312.
- PALACIO DE CAEIRO, Silvia (1997). La acción de amparo, el control de constitucionalidad y el caso concreto judicial. <http://www.protectora.org.ar/procedimiento-de-defensa/el-acceso-a-la-justicia-mediante-las-acciones-colectivas/14319/>
- SBDAR, Claudia B. (2008). Legitimados para promover la tutela jurisdiccional de los derechos que protegen el ambiente. En Raúl Díaz Ricci (dir.), Ana de la Vega (com.) *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA*, pp. 215/235, EDUNT.
- SIDOLI, Osvaldo (2017). Regulación de las acciones colectivas, *La Ley. Derecho Ambiental*, Año XXIV n°, cita online: AR/DOC/454/2017
- SUCUNZA, Matías A.; VERBIC, Francisco (2016) Acceso a la justicia y beneficio de gratuidad en materia de acciones de consumo y medio ambiente. [https://www.academia.edu/24570788/Acceso\\_a\\_la\\_justicia\\_y\\_beneficio\\_de\\_gratuidad\\_en\\_materia\\_de\\_acciones\\_de\\_consumo\\_y\\_medio\\_ambiente](https://www.academia.edu/24570788/Acceso_a_la_justicia_y_beneficio_de_gratuidad_en_materia_de_acciones_de_consumo_y_medio_ambiente).
- TOGNOLI, Joaquín A (2018). Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Anuario en Relaciones Internacionales 2018 / (Publicación digital) ISSN: 1668-639X. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/a-un-ano-del-acuerdo-de-escazu-un-instrumento-ambiental-sin-precedentes-en-la-historia-de-america-latina/>

*Sitios web*

<https://www.actualidadambiental.pe/a-un-ano-del-acuerdo-de-escazu-un-instrumento-ambiental-sin-precedentes-en-la-historia-de-america-latina/>  
[http://www.jus.gob.ar/media/1129151/31-grupos\\_vulnerables.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/1129151/31-grupos_vulnerables.pdf)  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

*Legislación:*

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.  
Constitución de la Nación Argentina.  
Corte IDH, Opinión Consultiva 23- 2017.

*Códigos de forma:*

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.  
Código Procesal Penal de la Nación  
Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Tucumán.  
Código Procesal Penal de Tucumán.  
Código Procesal Constitucional de Tucumán  
Código Procesal Administrativo de Tucumán

*Leyes:*

Ley 27566  
Ley General del Ambiente n° 25675.

*Jurisprudencia:*

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. *Granda, Aníbal y otros. c/ Edelap S.A. s/ Amparo*, 24 de septiembre de 2008, número de referencia C 93-412.  
Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. *Álvarez, Avelino y otra contra El Trincante S.A. y otros. Daños y perjuicios*. 25/09/2013, referencia C 94669, disponible <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=86332>  
Juzgado Civil y Comercial con competencia en Familia y Contencioso Administrativo de Santo Tomé, provincia de Corrientes. *Etchegaray Centeno Eduardo Raúl c/ Municipalidad de Santo Tome s/ Amparo*, 28 de febrero 2018, disponible: <https://s3.amazonaws.com/public.diariojudicial.com/documentos/000/078/055/000078055.pdf>

## EVALUACIÓN DE LA CONGRUENCIA DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE AL 2030 (PERÚ) CON LA IDEOLOGÍA POLÍTICA DEL AMBIENTALISMO

### ASSESSMENT OF THE CONGRUENCE OF THE DESIGN OF THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY 2030 (PERU) WITH THE POLITICAL IDEOLOGY OF ENVIRONMENTALISM

Camilo Amado Asenjo<sup>1</sup>

Grupo de investigación Hermes, del Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú

**Resumen:** Debido a los logros de la Política Nacional del Ambiente al 2030 (PNA2030), durante la pandemia por COVID-19, y la necesidad de tener ideologías políticas como marco de acción política, se evaluará en términos generales la congruencia del diseño la primera con la segunda; y, en términos específicos, la congruencia del diseño de la primera con cada una de las ramas de las segundas. Para lograrlo, primero presentaremos un marco conceptual, que defina los elementos a ser analizados (ideologías políticas, ideologías políticas ambientalistas, políticas nacionales peruanas, diseño de políticas nacionales peruanas y el diseño de la PNA2030); segundo, presentaremos un marco metodológico, que mostrará el diseño y método (interpretacionista y observación de casos de congruencia de tipo 1), la data utilizada (bibliografía teórica citada y fuentes documentales del Gobierno del Perú), las unidades de análisis (3 dimensiones para las ideologías políticas ambientalistas y 5 para la PNA2030), y el procedimiento de análisis (comparación de las dimensiones planteadas); tercero, se presentarán los resultados de la comparación de las ramas de las ideologías políticas ambientalistas con las dimensiones de la PNA2030; y, cuarto, se darán algunos comentarios sobre los resultados encontrados, teniendo en cuenta el objetivo del artículo, y el marco metodológico utilizado.

**Palabras claves:** Políticas públicas, ambientalismo, políticas nacionales, planeamiento estratégico estatal, ideologías políticas

**Abstract:** Due to the achievements of the National Policy of Environment to 2030 (PNA2030), during the COVID-19 pandemic, and the necessity of having political ideologies as a framework for political actions, the first's congruency with the second will be evaluated, in general terms; and, in specific terms, the congruency of branches of the first will be evaluated with the second. To do that, first, we will present the conceptual framework, defining the elements to be analyzed (political ideologies, environmentalists' political ideologies, Peruvian national policies, design of Peruvian national policies and the design of the PNA2030); second, we will present the methodology framework, that will show the design and method (interpretivist and observation of cases of the congruency type 1), the data used (theories from cited bibliography and documents from the Government of Peru), the units of analysis (3 dimensions for the environmentalist's political ideologies and 5 for the PNA2030), and the analysis procedure (comparison of the presented dimensions); third, we will present the results, of the comparison of the

---

<sup>1</sup> [camiloamadoasenjo@gmail.com](mailto:camiloamadoasenjo@gmail.com)

branches of environmentalist's political ideologies with the dimensions of PNA2030; and, forth, we will give some commentaries about the encountered results, taking into account the objective of this article, and the used methodology framework.

**Keywords:** Public policies, environmentalism, national policies, state's strategic planning, political ideologies

### *I. Introducción*

En primer lugar, entendamos la importancia de evaluar la Política Nacional del Ambiente al 2030, de Perú.

En los últimos años, pese a las medidas adoptadas por el Gobierno peruano para combatir la pandemia por COVID-19, “se produjeron situaciones que afectarían el logro de los diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el país” (Sapaico del Castillo y otros 2021: p. 1629); siendo solamente el ODS 13, Acción por clima, el único en presentar mejorías durante ese tiempo (Sapaico del Castillo y otros 2021: pp. 1633-1634).

Bajo ese único ODS logrado, el 2021 en Perú la Política Nacional del Ambiente al 2030 (PNA2030) fue creada (MINAM 2021: p. 53); siendo uno de los logros más destacables de las Acciones Estratégicas Institucionales del Objetivo Estratégico Institucional 08 (Fortalecer la gestión ambiental en los tres niveles de gobierno promoviendo la participación en el marco de la Política Nacional del Ambiente) del Plan Estratégico Institucional del Ministerio del Ambiente (2022: pp. 25-26)

En ese sentido, vemos que esta PNA2030, al año de su creación, ha tenido un avance en cada uno de sus Objetivos Prioritarios en promedio de “bueno”, con algunos altos de “muy bueno” y ningún “malo” (MINAM 04-2022: p. 33):

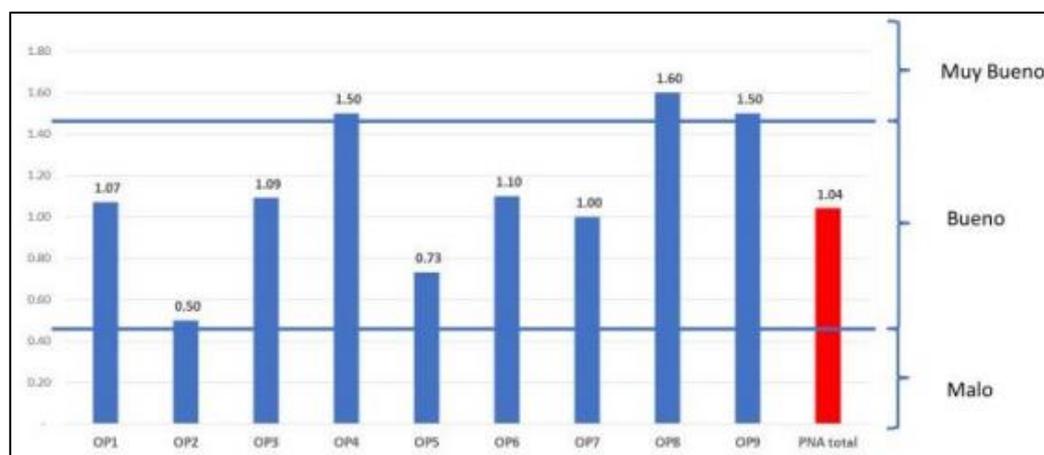


Figura 1: Resultado de la evaluación integral del avance de cada objetivo prioritario de la PNA2030 al año 2021

Por ello, se entiende la importancia de evaluar la PNA2030, con especial énfasis en su diseño: ha sido la causante principal del único logro peruano de los ODS durante la pandemia por COVID-19; es decir, es un instrumento de planeamiento estratégico nacional de suma relevancia para el logro del desarrollo sostenible del país.

En segundo lugar, entendamos la importancia de hacer esta evaluación desde el marco de las ideologías políticas ambientales.

Existen razones en contra y a favor de considerar que las acciones políticas (planes, políticas públicas, acuerdos, etc.) siempre deben estar enmarcadas en una ideología política (Heywood 2013: p. 29):

Tabla 1: Comparación de razones a favor o en contra de una política con ideología

Razones a favor de una política sin ideología	Razones en contra de una política sin ideología
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ideología está asociada con la manipulación y la falsedad; la política debería lograrse a través de métodos científicos.</li> <li>• Las ideologías nacieron de la lucha entre izquierda y derecha (socialismo vs capitalismo); con la caída de la Unión Soviética esa división ya no sería necesaria.</li> <li>• Las ideologías han perdido validez en un mundo de democracias con políticas de competencia electoral; la actividad política actual se guiaría por las demandas sociales, no ideas preexistentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ideología es un esquema de pensamiento intelectual; ayuda a pensar la complejidad del mundo, guiando acciones más allá de los intereses particulares.</li> <li>• Las ideologías se redefinen y cambian constantemente; lo que hace posible su supervivencia en el tiempo: se adaptan a las necesidades políticas del momento.</li> <li>• La ideología da a las personas una narrativa, algo en qué creer más allá de particularidades; cuestión indispensable para coordinar políticamente.</li> </ul>

Desde nuestro punto de vista, las razones a favor tienen mayor peso y, en ese sentido, se entiende la necesidad de evaluar la PNA2030 desde ellas: son el marco conceptual necesario para realizar actividades políticas, como en este caso una política nacional ambiental enmarcada en los ODS.

Así, el siguiente artículo evaluará, en términos generales, la congruencia del diseño de la PNA2030 con las ideológicas políticas ambientalistas; y, en términos específicos, la congruencia del diseño de la PNA2030 con cada una de las diferentes ramas de las ideologías políticas ambientalistas.

Para esto, iniciaremos presentando un marco conceptual, que define los elementos a ser analizados (ideologías políticas, ideologías políticas ambientalistas, políticas nacionales peruanas, diseño de políticas nacionales peruanas y el diseño de la PNA2030); luego, presentaremos un marco metodológico, el cual muestra el diseño y método (interpretacionista y observación de casos de congruencia de tipo 1), la data utilizada (bibliografía teórica citada y fuentes documentales del Gobierno del Perú), las unidades de análisis (3 dimensiones para las ideologías políticas ambientalistas y 5 para la PNA2030), y el procedimiento de análisis (comparación de las dimensiones planteadas); a continuación, se expondrán los resultados, dada la comparación de las cuatro ramas de las ideologías políticas con la PNA2030; y, finalmente, se darán algunos comentarios sobre los resultados encontrados, de acuerdo con el objetivo del artículo, y el marco metodológico utilizado.

## II. Marco conceptual

En primer lugar, definamos ideología política. A pesar de que el término ha tenido un uso negativo o peyorativo, se puede encontrar un significado neutral que aplica a todas las tradiciones políticas (Heywood 2013: p. 30); siendo éste el significado moderno usado en las ciencias sociales, el cual lo describe como un sistema de creencias orientado a la acción y un conjunto de ideas interrelacionadas que guía o inspira la acción política (Heywood 2013: p. 30).

En otras palabras, de acuerdo con Heywood (2013: p. 28) una ideología política se puede interpretar en las ciencias sociales como un conjunto de ideas más o menos coherentes que proveen las bases para acciones políticas organizadas, ya sea para preservar, modificar o derrocar el sistema de relaciones de poder; siendo compuesto por lo siguiente (Heywood 2013: p. 28):

1. Una cuenta del orden existente, usualmente en la forma de una visión del mundo,
2. Un modelo del futuro deseado, una visión de una buena sociedad, y
3. Un esquema de cómo el cambio político puede y debe ser llevado a cabo.

En segundo lugar, definamos la ideología política del ambientalismo. Ésta se puede resumir en las siguientes ideas (Grigsby 2012: p. 153):

- Enfatiza la preservación de la salud y el bienestar del ecosistema,
- Llama tanto a hombres como mujeres a asumir obligaciones con la naturaleza
- Aboga por una gestión ambiental,
- Propone que el uso de la naturaleza sea hecho en una forma que soporte el desarrollo sostenible,
- Afirma que poseer recursos naturales no implica completa discreción sobre el uso de esos recursos,
- Rechaza la creencia de que los seres humanos son el centro del universo y que son los maestros de la naturaleza, y
- Sugiere que el valor económico no sea el único considerado al calcular el valor de los recursos naturales.

En esta ideología política existen dos ramas, de acuerdo con las posturas respecto al precio del uso de la tierra (Grigsby 2012: p. 158): por un lado, están los ambientalistas que proponen poner un precio a la naturaleza, es decir, se debe permitir el uso de los recursos naturales siempre y cuando se pague un precio por ellos; por otro lado, están aquellos que argumentan que la naturaleza no puede tener un precio, es decir, no se debería permitir el uso de recursos naturales bajo el pago de un precio sino que siempre se debe buscar la preservación de la naturaleza por sí misma (sin suplantación posible).

Y, también, tiene otras dos ramas, de acuerdo con las posturas respecto al uso tradicional de la tierra (Grigsby 2012: p. 158): por un lado, están los que argumentan que si bien el uso tradicional del territorio, por parte de los nativos americanos -por ejemplo-, puede ser contaminante o degradador, estas personas tienen y deben tener derechos a usar sus territorios como deseen; por otro lado, están los que argumentan que esos territorios y sus usos deben adaptarse a modalidades sostenibles contemporáneas, eliminándose la tradición histórica en caso ésta sea insostenible o contaminante.

En tercer lugar, definamos las políticas públicas nacionales peruanas. Éstas “constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo” (Artículo 8.1. del DS N° 029-2018-PCM).

Éstas, además, “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas” (Artículo 8.2 del DS N° 029-2018-PCM).

En cuarto lugar, definamos el diseño de una política nacional en el Perú. Éste “consiste en diagnosticar, enunciar y estructurar el problema público objeto de la política nacional, proponer la situación futura deseada y seleccionar la alternativa de solución más efectiva y viable” (CEPLAN 2018: p. 27); y está dividido en los 4 pasos siguientes (CEPLAN 2018: p. 27):

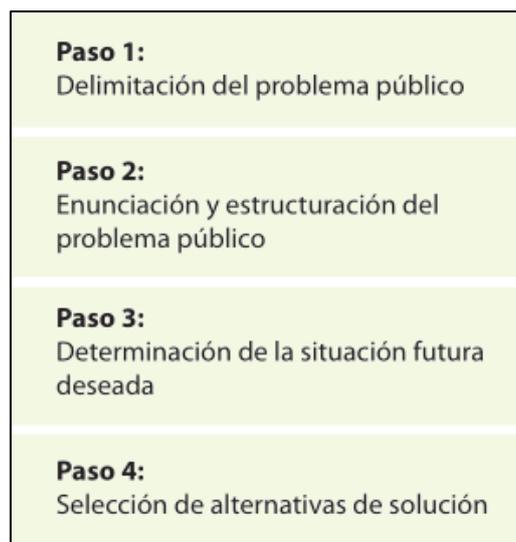


Figura 2: Pasos del diseño de una política nacional

Estos pasos tienen como resultado los entregables siguientes: situación actual del problema público para el paso 1 (CEPLAN 2018: p. 30), enunciado del problema público y conceptos clave del problema público para el paso 2 (CEPLAN 2018: pp. 30-31), situación deseada del problema público para el paso 3 (CEPLAN 2018: p. 31), y alternativas más efectivas y viables para el paso 4 (CEPLAN 2018: p. 34); las cuales forman parte del subtema diagnóstico del capítulo de antecedentes del contenido de una política nacional (Anexo 1 del DS N° 29-2018-PCM).

En quinto lugar, veamos qué nos presenta la PNA2030 en su diseño:

- Situación actual: De acuerdo con la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, el 60% de los ecosistemas se están degradando o usando de manera no sostenible, generando costes difíciles de medir que van en aumento (MINAM 2021: pp. 4-5)
- Problema público: “Disminución de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas que afectan el desarrollo de las personas y la sostenibilidad ambiental” (MINAM 2021: p. 4)
- Conceptos clave del problema público: La acción humana es sostenidamente no ambiental sobre la naturaleza y los recursos, genera un impacto sobre los servicios que provee el ecosistema, y los degrada afectando el capital natural y -por ende- el bienestar humano (Evaluación de Ecosistemas del Milenio en MINAM 2021: p. 5)
- Situación futura deseada: Al 2030 se disminuyeron los índices de fragilidad y se mantuvieron los índices de biodiversidad, bienes y servicios ecosistémicos en

relación con el 2020; contribuyendo en la gestión sostenible de la naturaleza, adoptando medidas frente al cambio climático, a la sostenibilidad y el desarrollo humano (MINAM 2021: p. 17).

- Alternativas de solución seleccionadas: Se adoptaron 12 medidas, tales como “incrementar la superficie bajo modalidad de protección y conservación” (MINAM 2021: p. 18) y “desarrollar las capacidades de prevención y adaptación de las poblaciones y ecosistemas ante peligros de origen natural y antrópicos en un contexto de cambio climático” (MINAM 2021: p. 18); ver el Anexo 1, para la lista completa.

### III. Marco metodológico

#### III.1. Diseño y método

El diseño de la investigación será interpretacionista (Della Porta y Keating 2008: pp. 24-25): los significados objetivos y subjetivos están interrelacionados íntimamente, se valoran tanto las leyes mecánicas como volitivas, como los seres humanos son actores que crean significados los investigadores deben enfocarse en esas motivaciones (más que en leyes universales), el conocimiento subjetivo es conocimiento en sí, los fenómenos solo se pueden entender desde la percepción individual, y la historia es un mundo de actores con conocimiento imperfecto y motivaciones complejas influenciadas por la cultura y la sociedad -en paralelo al libre albedrío y el juicio-.

Este diseño también se puede resumir de la siguiente manera, en términos de su ontología y epistemología (Della Porta y Keating 2008: p. 23):

Tabla 2: Respuestas epistemológicas y ontológicas desde la perspectiva interpretacionista

Pregunta epistemológica u ontológica	Respuesta desde la perspectiva interpretacionista
¿Existe la realidad social realmente?	Lo objetivo y lo subjetivo están intrínsecamente relacionados
¿Es cognoscible la realidad?	De alguna manera es posible, pero no está separada de la subjetividad humana
¿Cuál es la relación entre el investigador y su objeto de estudio?	El investigador busca entender el conocimiento subjetivo detrás del objeto
¿Cuáles son las formas de conocimiento?	El conocimiento es contextual

El método de análisis será de observación; es decir, “un investigador infiere predicciones a partir de una teoría” (Van Evera 2002: p. 30) para luego observar “pasivamente los datos sin imponer un estímulo externo sobre la situación y se pregunta si las observaciones son congruentes con las predicciones” (Van Evera 2002: p. 30).

Esta observación será específicamente del tipo de estudio de casos; es decir, se explorará “un pequeño número de casos (incluso uno solo) en detalle, para ver si los sucesos se desarrollan de la manera predicha y (si el tema involucra la conducta humana) si los actores hablan y actúan como la teoría predice” (Van Evera 2002: p. 31).

Este estudio de casos se realizará según los procedimientos de congruencia del tipo 1; es decir, se comparan los valores típicos de las variables o categorías de un caso particular con los valores esperados en la teoría o el mundo (mayoría de los casos anteriores), para determinar si el caso estudiado se encuentra o no dentro de lo esperado por el mundo o la teoría (Van Evera 2002: p. 67).

### *III.2. Data utilizada*

La data de nuestra investigación proviene se dividen en dos. Por un lado, tenemos la bibliografía teórica citada; así, Van Evera (2002) y Della Porta y Keating (2008) nos sirven para la metodología, y Heywood (2013) y Grigsby (2012) para la teoría de las ideologías políticas ambientalistas.

Por otro lado, tenemos las fuentes del Gobierno del Perú, extraídos de la plataforma digital del Estado Peruano (GOB.PE) y el Diario Oficial El Peruano; donde el documento del MINAM (2021) nos sirve como objeto de estudio evaluado, y el DS N° 29-2018-PCM y la guía de CEPLAN (2018) como referentes teóricos de las políticas nacionales del Perú.

### *III.3. Unidades de análisis*

Para la operacionalización de la data (documentos y conceptos) a ser analizada (la política nacional peruana y la ideología política ambientalista) se siguieron los siguientes criterios (Schmitter 2008: p. 282):

- Prestar atención a la correspondencia entre los conceptos iniciales y las dimensiones propuestas, comparándolos con otros ejemplos en la literatura.
- Prestar atención a las dimensiones, indicadores o variables usadas previamente en otras investigaciones.
- Asegurarse que el concepto y el indicador, o dimensión, sean aplicados en el mismo nivel de análisis y abstracción.
- Cuando esté disponible, usar operacionalizaciones alternativas y múltiples indicadores y dimensiones, y cuando sea necesario usar triangulaciones.
- Preferir indicadores y descripciones que no intervengan en el objeto de estudio, frente a indicadores obstruccionistas que puedan cambiar el comportamiento del objeto.
- Prestar atención a que hay varias formas de verificar la validez de un indicador o dimensión; es decir, no ceñirse a una sola forma de validar.

En ese sentido, para las ideologías políticas ambientalistas se proponen las siguientes dimensiones y descripciones:

Tabla 3: Operacionalización de la ideología política ambientalista de la primera rama, respecto al precio del uso de la tierra

Dimensión	Descripción
Visión del mundo	Interrelación entre la acción humana y la naturaleza, afectando negativamente el primero al segundo
Futuro deseado	Desarrollo mutuo (humano y ambiental) sostenible
Modelo de acción política	Uso responsable, pagado y con suplantaciones, de la naturaleza

Tabla 4: Operacionalización de la ideología política ambientalista de la segunda rama, respecto al precio del uso de la tierra

Dimensión	Descripción
Visión del mundo	Interrelación entre la acción humana y la naturaleza, afectando negativamente el primero al segundo
Futuro deseado	Desarrollo mutuo (humano y ambiental) sostenible
Modelo de acción política	Uso responsable, sin posible pago ni suplantaciones, de la naturaleza

Tabla 5: Operacionalización de la ideología política ambientalista de la primera rama, respecto al uso tradicional de la tierra

Dimensión	Descripción
Visión del mundo	Interrelación entre la acción humana y la naturaleza, afectando negativamente el primero al segundo
Futuro deseado	Desarrollo mutuo (humano y ambiental) sostenible
Modelo de acción política	Uso tradicional de la naturaleza, sin importar el daño generado

Tabla 6: Operacionalización de la ideología política ambientalista de la segunda rama, respecto al uso tradicional de la tierra

Dimensión	Descripción
Visión del mundo	Interrelación entre la acción humana y la naturaleza, afectando negativamente el primero al segundo
Futuro deseado	Desarrollo mutuo (humano y ambiental) sostenible
Modelo de acción política	Uso tradicional de la naturaleza, solamente cuando no la dañe la sostenibilidad de la Tierra

Y para la PNA2030 se propusieron las siguientes dimensiones y descripciones:

Tabla 7: Operacionalización de la PNA2030

Dimensión	Descripción
Situación actual	Desgaste insostenible de los recursos naturales
Problema público	Disminución de lo provisto por la naturaleza, afectando seres humanos y Tierra
Conceptos clave	La acción humana y la naturaleza se impactan mutuamente
Situación deseada	Mantenimiento y mejoría de la naturaleza, contribuyendo igualmente a la humanidad y la Tierra
Soluciones seleccionadas	Lograr una acción humana sostenible y adaptable a las necesidades de la naturaleza

III.4. Procedimiento de análisis

Debido a que el método de análisis es un procedimiento de congruencia del tipo 1 (comparación con valores típicos), éste se hará comparando las dimensiones de las ideologías políticas ambientalistas y las dimensiones de la PNA2030; tal y como se observa en la siguiente figura de elaboración propia:

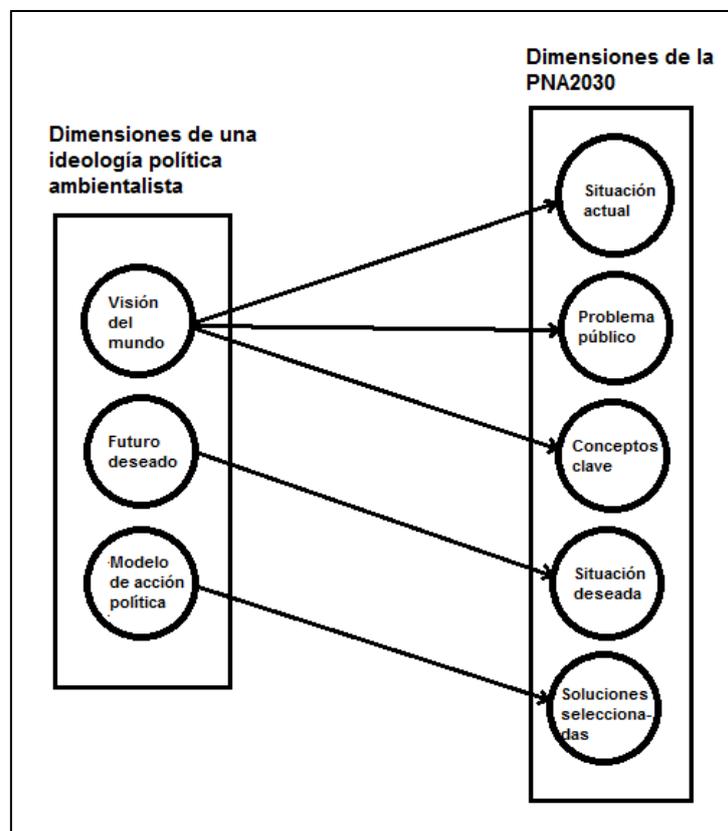


Figura 3: Procedimiento de análisis, comparación de las dimensiones de una ideología política con las dimensiones de la PNA2030

Cabe señalar una breve explicación de la Figura 3 sobre cada una de las comparaciones, procedimientos:

1. La dimensión visión del mundo (ideología política ambientalista) será comparada con las dimensiones situación actual, problema público y conceptos clave (PNA2030);
2. La dimensión futuro deseado (ideología política ambientalista) será comparada con la dimensión situación deseada (PNA2030); y
3. La dimensión modelo de acción política (ideología política ambientalista) será comparada con la dimensión soluciones seleccionadas (PNA2030).

De esta forma, luego de haber aplicado estos procedimientos con las cuatro ramas de las ideologías políticas ambientalistas, podremos saber cuál de las ideologías (teorías) es más congruente (tiene valores similares) con la PNA2030; es decir, se sabrá si es que alguna de estas ideologías políticas describe la política nacional analizada, refiriéndonos específicamente a si pone o no precio a la naturaleza, o si busca respetar las tradiciones nativas o no.

#### IV. Resultados

Los resultados encontrados, de la evaluación de congruencia de tipo 1, de las dimensiones de las ramas de las políticas ambientalistas y las dimensiones de la PNA2030, son los siguientes, marcándose con una X cuando son compatibles:

Tabla 8: Procedimiento 1 de la comparación dimensional entre las ideologías políticas ambientalistas y la PNA2030

		Dimensiones de la PNA2030		
		Situación actual	Problema público	Conceptos clave
Dimensión del mundo de las ideologías políticas ambientalistas	Primera rama respecto al precio del uso de la tierra	X	X	X
	Segunda rama respecto al precio del uso de la tierra	X	X	X
	Primera rama según el uso tradicional de la tierra	X	X	X
	Segunda rama según el uso tradicional de la tierra	X	X	X

Tabla 9: Procedimiento 2 de la comparación dimensional entre las ideologías políticas ambientalistas y la PNA2030

		Dimensión de la PNA2030
		Soluciones seleccionadas
Dimensión futuro deseado de las ideologías políticas ambientalistas	Primera rama respecto al precio del uso de la tierra	X
	Segunda rama respecto al precio del uso de la tierra	X
	Primera rama según el uso tradicional de la tierra	X
	Segunda rama según el uso tradicional de la tierra	X

Tabla 10: Procedimiento 3 de la comparación dimensional entre las ideologías políticas ambientalistas y la PNA2030

		Dimensión de la PNA2030
		Situación deseada
Dimensión modelo de acción política de las ideologías políticas ambientalistas	Primera rama respecto al precio del uso de la tierra	
	Segunda rama respecto al precio del uso de la tierra	X
	Primera rama según el uso tradicional de la tierra	
	Segunda rama según el uso tradicional de la tierra	X

En otras palabras, las ideologías políticas ambientalistas evaluadas resultan en compatibilidad con la PNA2030, en el primer y segundo procedimiento; sin embargo, en el tercer procedimiento, solo la segunda rama respecto al precio del uso de la tierra y la segunda rama según el uso tradicional de la tierra son compatibles con la política pública peruana.

#### V. Comentarios

Respecto a los resultados encontrados podemos decir dos cosas. Primero, todas las ramas de las ideologías políticas ambientalistas, en los primeros dos procedimientos, son compatibles con la PNA2030. Esto se debe a que las cuatro tienen las dimensiones de visión del mundo y futuro deseado idénticas, es decir, dan un resultado idéntico en la evaluación porque tienen valores iguales.

Sin embargo, en segundo lugar, en el tercer procedimiento solo la mitad de las ramas de las ideologías políticas ambientalistas son compatibles con la PNA2030;

solamente la segunda rama de cada clasificación. Esto se debe a que ambas tienen la dimensión de modelo de acción política diferente -incluso contraria- respecto a su par, es decir, dan resultados distintos de acuerdo con la postura del par en el que se encuentran (a favor o en contra).

Respecto al objetivo de la investigación, podemos decir, en términos generales, que las ideologías políticas ambientalistas son congruentes con el diseño de la PNA2030; y, en términos específicos, podemos decir que la PNA2030 solamente es compatible con la segunda rama respecto al precio del uso de la tierra y la segunda rama según el uso tradicional de la tierra, es decir, buscaría la preservación tanto de la Tierra como de la Humanidad, dada la interrelación entre ambos, a través del uso totalmente responsable de los recursos terrestres sin necesariamente respetar la tradición sino poniendo por encima de ella la sostenibilidad.

Respecto al marco metodológico utilizado, se puede argumentar que ha tenido frutos en el sentido de que se han encontrado resultados coherentes y se ha podido aplicar a cabalidad sin presentar inconvenientes mayores para el autor del artículo. Esto mostraría su utilidad y viabilidad, especialmente en el análisis de los diseños de políticas nacionales peruanas o, inclusive, de políticas públicas en general; es decir, el marco metodológico presentado en este artículo podría servir de referencia para futuros análisis del mismo tipo.

En ese sentido, también cabe mencionar la importancia de los autores y el tipo de bibliografía utilizada para realizar ese marco; ya que, a diferencia de investigaciones en ciencias sociales donde se toma de referencia libros generales de metodología de la investigación, en este artículo se han tomado autores y textos especializados en metodología de la rama de ciencias políticas, en las ciencias sociales. Esto ha sido de gran utilidad, dado que ha permitido diseñar fácil y coherentemente un método para el objetivo del artículo, sin tener de hacer grandes cambios a las teorías y objetos; es decir, sin afectar y/o dañar el objeto de estudio o el marco teórico para que sean compatibles.

## VI. Anexos

## Anexo I:

Lista completa de las alternativas de solución seleccionadas para el problema público de la PNA2030 es la siguiente (MINAM 2021: pp. 18-19):

Alternativa
1.1. Incrementar la superficie bajo modalidades de protección y conservación (ecosistemas marinos y terrestres).
1.2. Promover la gobernanza y gestión sostenible de la biodiversidad (multinivel y multiactor).
2.1. Incrementar las regulaciones y la supervisión sobre estándares ambientales de las actividades económicas que aún no las tienen, así como la regulación, prohibición u obsolescencia de equipos, materiales nocivos para la calidad ambiental.
2.2. Implementar un sistema de autorregulación y autovigilancia ambiental del mercado.
3.1. Introducir un nuevo enfoque basado en riesgos en la gestión de los recursos hídricos, incluidos los riesgos de escasez de agua, inundaciones, calidad inadecuada de agua y daño a la resiliencia de las masas de agua.
3.2. Desarrollar las capacidades de prevención y adaptación de las poblaciones y ecosistemas ante peligros de origen natural y antrópicos en un contexto de cambio climático.
4.1. Implementar eficiente y eficazmente la gestión ambiental y de los recursos naturales en los tres niveles de gobierno, dialogando y articulando con el sector privado bajo principios de ética, inclusión social y preventivo, en el marco de la rectoría del Ministerio del Ambiente
4.2. Impulsar el desarrollo de instrumentos técnicos y legales para la gestión ambiental y de recursos naturales en el territorio.
4.3. Fortalecer los sistemas integrados de gestión del conocimiento ambiental en las entidades públicas y en los tres niveles de gobierno, permitiendo la toma de decisiones adecuadas.
4.4. Mejorar las capacidades financieras, técnicas y operativas de las entidades de investigación.
5.1. Implementar un impuesto ambiental y estímulos fiscales en base a la generación de externalidades positivas o negativas al ambiente.
5.2. Promover instrumentos reguladores e informativos para la adopción de tecnologías de baja emisión de carbono y contaminantes, y el desarrollo de sistemas empresariales sostenibles y ecoeficientes.
6.1. Fortalecer la ciudadanía, la comunicación y la educación ambiental, procurando la incorporación del enfoque ambiental en la educación formal y comunitaria, así como en los medios de comunicación masiva.
6.2. Promover el uso ecoeficiente de bienes y servicios en las entidades públicas y privadas del país.

Figura 4: Alternativas de solución seleccionadas para el problema público de la PNA2030

*Bibliografía*

- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN) (2018) *Guía de políticas nacionales*. Lima: CEPLAN. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/321583/Guia\\_elabor\\_politicas\\_nacionales.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/321583/Guia_elabor_politicas_nacionales.pdf). Consultado el 11-08-22.
- DECRETO SUPREMO (DS) N° 029-2018-PCM. Aprueba reglamento que regula las políticas nacionales (20-03-2018). *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueba-reglamento-que-regula-las-politicas-nacionales-decreto-supremo-n-029-2018-pcm-1628015-1>. Consultado el 11-08-22.
- DELLA PORTA, Donatella; y KEATING, Michael (2008) “How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction”. *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Nueva York: Cambridge University Press. Pp. 19-39. [https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193115/Donatella\\_Della\\_Porta\\_Michael\\_Keating\\_Approa.pdf](https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193115/Donatella_Della_Porta_Michael_Keating_Approa.pdf). Consultado el 12-08-22.
- GRIGSBY, E. (2012) *Analyzing politics: an introduction to political science*. Belmont: Wadsworth Cengage Learning.
- HEYWOOD, A. (2013) *Politics*. Houndmills, Basingtoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) (04-2022) *Informe de evaluación de resultados 2021. Política Nacional del Ambiente al 2021*. <https://www.minam.gob.pe/transparencia/wp-content/uploads/sites/48/2022/06/REPORTE-DE-EVALUACION-2021-PNA.pdf>. Consultado el 10-08-22.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) (2021) *Política Nacional del Ambiente al 2030*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037169/POLITICA%20NACIONAL%20DEL%20AMBIENTE%20AL%202030.pdf.pdf>. Consultado el 12-08-22.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) (2022) *Informe de evaluación de resultados. Plan estratégico institucional (PEI) 2019-2024. Periodo 2021*. [https://www.minam.gob.pe/transparencia/wp-content/uploads/sites/48/2022/05/Informe-de-Evaluaci%3bn-de-Resultados-PEI-POI\\_2021.pdf](https://www.minam.gob.pe/transparencia/wp-content/uploads/sites/48/2022/05/Informe-de-Evaluaci%3bn-de-Resultados-PEI-POI_2021.pdf). Consultado el 10-08-22.
- SAPAICO DEL CASTILLO y otros (2021) “Pandemia por COVID-19 y Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2020 COVID-19” *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*. Volumen 5, Número 2. Pp. 1627-1641. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/373/468>. Consultado el 10-08-22.
- SCHMITTER, Philippe (2008) “The design of social and political research” *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Nueva York: Cambridge University Press. Pp. 263-295. [https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193115/Donatella\\_Della\\_Porta\\_Michael\\_Keating\\_Approa.pdf](https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193115/Donatella_Della_Porta_Michael_Keating_Approa.pdf). Consultado el 13-08-22.
- VAN EVERA, Stephen (2002) *Guía para estudiantes de ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.

<https://www.researchgate.net/publication/333985473> Guia para estudiantes de ciencia politica. Consultado el 12-08-22.

**DERIVAS E ITINERARIOS CRÍTICOS: MODOS DE PENSAR LA DEMOCRACIA  
“PUNTOFIJISTA” EN VENEZUELA****DRIFTS AND CRITICAL ITINERARIES: WAYS OF THINKING ABOUT  
“PUNTOFIJISMO” DEMOCRACY IN VENEZUELA**José Guillermo Godoy<sup>1</sup>Departamento de Estudios Históricos y Sociales  
Universidad Torcuato Di Tella

**Resumen:** Este artículo da cuenta de los distintos modos en que historiadores, politólogos, sociólogos e investigadores que trabajaron la historia reciente en Venezuela, pensaron la democracia puntofijista (1958- 1999) durante su desarrollo, su crisis y su posterior colapso. Mediante un análisis crítico de la bibliografía, acompañada de una lectura de época, se establece un marco analítico para reflexionar sobre la manera en que el contexto político influyó en la elección de los temas y en la formulación de las preguntas. Al historiar los distintos aportes de académicos sobre la democracia puntofijista queda en evidencia cómo algunas líneas interpretativas que entraron en tensión en los 70 continuaron atravesando el debate académico en décadas posteriores, entrelazados con nuevos tópicos y disputas. Finalmente, este artículo intenta demostrar que la literatura más reciente en torno al puntofijismo adolece de un sesgo: el de reconstruir el proceso histórico desde variables que derivan en un colapso. Esta mirada, pensada fundamentalmente para construir una explicación de los orígenes del Chavismo, poco contribuye a una correcta comprensión del proceso puntofijista, de su naturaleza, crisis y su posterior colapso.

**Palabras claves:** Venezuela, democracia, puntofijismo, crisis, colapso, transición.

**Abstract:** This article tries to give an account of the different ways in which historians, political scientists, sociologists, and researchers who have worked on recent history in Venezuela, thought about the Punto Fijo democracy (1958-1999) during its development, its crisis, and its subsequent collapse. Through a critical analysis of the bibliography, accompanied by a reading of the period, an analytical framework is set to reflect on the way in which the political context influenced the choice of themes and the formulation of questions. By chronicling the different contributions of academics on Punto Fijo democracy, it is evident how some interpretative lines that came into tension in the 70s continued to interfere with the academic debate in later decades, mixed with new topics and new disputes. Finally, this article tries to show that the most recent literature on *puntofijismo* suffers from a bias: that of reconstructing the historical process from variables that lead to the final result —collapse. This view, designed primarily to construct an explanation of the origins of Chavismo, contributes little to a correct understanding of the Punto Fijo process, its nature, its crisis, and its subsequent collapse.

**Keywords:** Venezuela, democracy, puntofijismo, crisis, collapse, transition.

---

<sup>1</sup> [joseguillermogodoy@gmail.com](mailto:joseguillermogodoy@gmail.com) Este artículo es parte del proyecto de tesis *Venezuela. Crisis y colapso de la democracia puntofijista* (1983- 1998) de la Maestría en Historia de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina) Agradezco los comentarios de mi director, Marcelo Cavarozzi, de los profesores del seminario de tesis Darío Roldán y Leandro Losada, de mi compañero de estudio Carlos Segura, del historiador Luis González Alvo y del profesor Daniel Levine.

## I. Introducción

En 1977, en la introducción a *Venezuela, política y petróleo* de Rómulo Betancourt, el reconocido historiador inglés Hugh Thomas afirmaba: “Por mi parte espero un día poder escribir un estudio sobre el establecimiento de la democracia en Venezuela, los éxitos que ha tenido, y los nuevos problemas que se están encontrando; una nueva versión me prometo, con algo de egoísmo exagerado, del libro *Democracia en América* de De Tocqueville” (Thomas, 1977:7). Estas líneas son ilustrativas de la manera en cómo “la excepcionalidad venezolana” cautivó a una parte importante de historiadores y científicos políticos. Luego de una larga y férrea dictadura (1908- 1935), de casi 10 años de un proceso de gradual apertura (1935- 1945), de una revolución que derivó en un proceso democrático con un partido hegemónico (1945- 1948), y de una dictadura de tipo desarrollista (1948- 1958), la dirigencia venezolana logró finalmente articular un sistema que permitió consolidar una democracia estable en medio de un vecindario atravesado por el autoritarismo y las dictaduras. El puntapié inicial de esa articulación fue el Pacto de Puntofijo, un acuerdo de gobernabilidad entre los partidos políticos venezolanos Acción democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD), firmado el 31 de octubre de 1958. Este acuerdo, pese a su brevedad, significó algo más que un pacto de gobernabilidad; inauguró un nuevo régimen político cuyos rasgos fundamentales pueden resumirse en los siguientes puntos: 1) una democracia representativa, sustentada en la idea en que el pueblo se encarna en los partidos políticos. 2) Un sistema de reparto de poder político y de renta petrolera en donde los partidos ocupaban un lugar central, pero en donde las corporaciones (iglesia, empresarios, sindicatos, ejército) eran actores relevantes. 3) una regla de decisión, el consenso, basada en las lecciones de experiencia histórica reciente atravesada por dictaduras y excesiva conflictividad política. (Urbaneja, 2009, p. 9).

Este artículo busca indagar los distintos modos en que la academia (en particular politólogos, sociólogos e historiadores), pensaron la «democracia de Punto Fijo» (1958- 1999) a medida que se desarrollaba, entraba en crisis, y finalmente colapsaba. A través de un análisis crítico de la bibliografía, ordenada de manera cronológica, y entrevistas a referentes académicos, se establece un marco analítico para reflexionar sobre la manera en que el contexto político y el clima de opinión influyeron en la elección de los temas y en la formulación de las preguntas. Este ejercicio nos permitirá aproximarnos a una serie de núcleos problemáticos: algunas líneas interpretativas que entraron en tensión en los 70 continuaron atravesando el debate académico en décadas posteriores, mezclados de nuevos tópicos y nuevas disputas. Intentaré demostrar que la literatura post colapso, producida a partir del año 2000, adolece de un sesgo: la de reconstruir el proceso histórico desde variables que derivan en el resultado final, colapso. Esta mirada, pensada fundamentalmente para construir una explicación de los orígenes del chavismo, poco contribuye a una correcta comprensión del «proceso puntofijista»<sup>2</sup>, de su naturaleza, de su crisis y de su posterior colapso.

## II. Los 60 y los 70: la excepcionalidad venezolana

Según lo contó él mismo, Robert J. Alexander visitó Venezuela una docena de veces durante una década y media antes de publicar *La revolución democrática de Venezuela* (Alexander, 1964). El uso de la palabra revolución no podía ser casual en un experto en temas latinoamericanos como él. Si había una revolución en Cuba, Alexander encontró en Venezuela

---

<sup>2</sup> A los fines de este trabajo usaré indistintamente “democracia de punto fijo” o “puntofijismo” para hacer referencia al proceso político que inicia en 1958 y que culmina en 1998.

la oportunidad de mostrar al mundo la presencia de otra. Las explícitas comparaciones con el modelo castrista lo condujeron, en parte, a exagerar los cambios y rupturas del nuevo régimen, proyectando una mirada parcial sobre el proceso político venezolano anterior. Casi en simultáneo, una beca de la Ford Foundation permitió a otro experto en estudios latinoamericanos, John D. Martz, visitar Venezuela en 1962 y 1963. Tres años después, la Universidad de Princeton publicó su libro *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*, un trabajo señero en un contexto en donde el estudio de los partidos políticos latinoamericanos era más bien limitado (Martz, 1966). Martz se apartaba de los enfoques históricos y legales, adoptando un tipo más amplio de análisis centrado en la dinámica y procesos internos. Ni Alexander ni muchos menos Martz ignoraba las imperfecciones de la democracia venezolana, pero el sesgo laudatorio hacia el nuevo proceso estaba signado por el debate polarizado de los 60: la democracia en Venezuela había superado intentos golpistas de la derecha y una lucha bastante prolongada contra grupos guerrilleros de izquierda que, a finales de la década, y derrotados, comenzaban a integrarse al sistema político (Bejarano, 2011, p 189). El historiador estadounidense Arthur Schlesinger Jr. lo sistematizó en una frase: “hay dos vías en Latinoamérica: la de Betancourt y la de Castro” (Krauze, 2008: 274). Así, la democracia venezolana era un modelo exitoso entre las alternativas autoritarias de ambos extremos.

El sesgo optimista de los estudios norteamericanos estaba compensado por el escepticismo de los académicos venezolanos. En 1961 se crea el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, que estuvo dirigido hasta 1965 por el chileno, y cepalino, Jorge Ahumada. Bajo su dirección se diseñaron las hipótesis que servirían de orientación al Proyecto Diagnóstico de la realidad venezolana, en un esfuerzo combinado con el Centro de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Massachusetts (CENIS-MIT). El Proyecto se integraba de dos subprogramas complementarios: Conflicto y consenso (Conven), dirigido por el sociólogo venezolano José Agustín Silva Michelena, y la Elites de Venezuela (Venelite), dirigido por puertorriqueño Frank Bonilla y, por un breve tiempo, por el reconocido politólogo peruano Julio Cotler (Simón Bronfenmajer, 2016). Como resultado de esto, salen a la luz una serie de trabajos: *Exploraciones en Análisis y en Síntesis* (Michelena y Bonilla, 1967), *Crisis de la Democracia* (Michelena y Bonilla, 1970) y *El fracaso de las élites* (Bonilla, 1972). Jorge Ahumada, autor de “Hipótesis para el Diagnóstico de una Situación de Cambio Social: el caso de Venezuela”, primer capítulo del volumen que inaugura la serie, deja en claro un marcado pesimismo que impregna todo el proyecto: “No se necesita una investigación muy profunda para llegar a la conclusión de que algo anda mal en la sociedad venezolana. En todos los aspectos de la sociedad, el observador queda inmediatamente impresionado por el tono predominante de violencia e inseguridad” (Michelena y Bonilla, 2011: 29). Combinando el enfoque de *Political culture*, de moda en los Estados Unidos, con el escepticismo sobre la “democracia burguesa”, muy común entre los académicos latinoamericanos del momento (Levine, 2021), los trabajos remarcaban la encrucijada económica por la que atravesaba el país: la principal fuente de ingreso (el petróleo) no iba a mantenerse en los mismos niveles del pasado, por lo que urgía considerar nuevas alternativas de crecimiento; alternativas, a su vez, obstaculizadas por profundos desajustes en la economía, por “desigualdades socioculturales ligadas a un proceso violento de expansión urbana” y por la ausencia de consenso general sobre el sistema político (Michelena y Bonilla, 2011, p. 13). Por todo esto, la democracia en Venezuela guardaba un pronóstico más bien sombrío.

Los académicos estadounidenses, sin embargo, seguían rebeldemente optimistas. Casi en simultáneo, en 1967, el académico Daniel H. Levine inició sus investigaciones sobre Venezuela, y en 1973 la Universidad de Princeton publicó su trabajo *Conflict and Political Change in Venezuela* (Levine, 1973). Apartándose del enfoque de John D. Martz, y aún de

manera más radical del programa CENDES - CENIS., Levine concentró sus esfuerzos en estudiar la forma en que el sistema político venezolano ha cambiado: sobre todo en la manera —dadas las profundas divisiones acumuladas, tanto de tipo organizativo como ideológico— la sociedad ha aprendido a manejar el conflicto, construyendo un sistema político efectivo de forma relativamente libre. Si la democracia venezolana había sobrevivido más de una década a pesar de una sociedad polarizada, fue debido a la habilidad de la elite política para canalizar y contener el conflicto: así, el control y la centralidad de los partidos políticos las juzgó como una ventaja neta. Este enfoque —desde luego asociada con la llamada “teoría de la élite de la democracia” de Joseph Schumpeter, y otros— daba lugar a una importante línea de investigación dentro de los académicos venezolanos que entraba en tensión con el programa CENDES - CENIS: en 1972, en la edición n° 1 de *politeia*, el anuario del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela (fundado en 1958 por el prestigioso profesor español Manuel García-Pelayo), el politólogo Juan Carlos Rey publicó su primera investigación sobre el “sistema de partidos venezolano”. La mayor crítica a los estudios del CENDES -CENIS consistía en que estos no habían tenido en cuenta que el consenso requerido para el funcionamiento de un sistema de político podía ser el resultado no necesariamente de una comunidad de valores y orientaciones normativas sino del funcionamiento de mecanismos utilitarios creados expresamente con este propósito por los partidos: surge así el concepto de “sistema populista de conciliación de élites”<sup>3</sup> para definir el diseño constitucional y las reglas formales e informales instauradas en 1958 (Rey, 2009, p. 31).

Ningún académico norteamericano, cualquier sea su enfoque, ignoraba los defectos de la democracia en Venezuela, como el clientelismo, la corrupción e incluso algunas prácticas antidemocráticas dentro de partidos, sindicatos y otras organizaciones, pero en el contexto de América Latina de los setenta estos defectos fueron dados por sentado y lo que realmente se destacaba era la “democracia” (Levine, 2021; McCoy, 2020). Un connotado profesor alemán, Peter Merkl, no vacilaba en afirmar: "Parece que el único camino hacia un futuro democrático para el desarrollo de las sociedades puede ser la seguida por Venezuela ... Venezuela es un caso de libro de texto de progreso paso a paso " (Karl, 1987, p. 63). Así, algunos estudios como los de Enrique A. Baloyra y John D. Martz, basado en las elecciones de 1973, *Political Attitudes in Venezuela. Societal Cleavages and Political Opinion*, se centraron en aspectos más especializados de las políticas democráticas, como las campañas electorales y la opinión pública (Baloyra y Martz, 1973). No obstante, conforme en Venezuela el debate político incrementó su intensidad en la segunda mitad de la década del setenta, la discusión en torno a la naturaleza del régimen no tardaría en volverse más visible.

Distintos factores coadyuvaron en esta dirección. Las elecciones de 1973 dan como resultado, por primera vez en la historia venezolana, un escenario político hegemonizado por dos partidos: de un sistema que tiende al multipartidismo en los 60, el sistema evoluciona a uno de tipo bipartidista en los 70. Sumado a esto, la irrupción de la figura de Carlos Andrés Pérez (CAP) como actor central en la escena: su liderazgo generó cierta atracción en amplios sectores de la población, aunque no menos recelos en otros. Un factor clave que transformó el escenario político, económico y social, es la coincidencia de la asunción de Pérez con un proceso inédito en la historia del país: los precios del petróleo se multiplicaron por cuatro. Venezuela vivió una bonanza nunca soñada. La respuesta del gobierno de Pérez ante esta novedosa coyuntura fue el proyecto de la “Gran Venezuela” que incluyó la nacionalización del petróleo y del hierro (Urbaneja, 2009). El debate en torno a este programa y, sobre todo, a sus resultados, dominarán la escena académica de fines de los 70 y comienzo de los 80.

---

<sup>3</sup> Según Rey, la democracia Puntofijista estableció un “aparato semi corporativo para la toma de decisiones públicas”. Las decisiones más importantes del gobierno debían contar con el visto bueno de relevantes grupos sociales como las fuerzas armadas, la iglesia, los sindicatos de trabajadores y los empresarios (Rey, 2009, p. 31)

La “paradoja” ocasionada por la irrupción de una crisis económica casi inmediatamente después del mayor boom petrolero de la historia, llamó la atención de una joven investigadora norteamericana. Terry Lynn Karl comenzó sus estudios sobre los estados petroleros y en particular de Venezuela a finales de los 70. El resultado de sus investigaciones derivó en un libro publicado casi dos décadas después, cuyo título bien reflejaba el estado de las cosas, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Karl, 1997) ¿Por qué, países muy diferentes en cultura, historia y tradición —Irán, Venezuela, Nigeria, Argelia—, demostraron una conducta sorprendentemente similar tras el mayor boom petrolero de la historia? Identificar la manera en que surge esta condición común está en el centro de las preocupaciones de Karl. En su estudio descarta los análisis tipo económico, político y macroeconómico, inclinándose por un enfoque de economía política y de los nuevos economistas institucionales, prestando especial atención a la compleja interacción histórica entre el desarrollo económico y las instituciones políticas. A partir de esto emprende un estudio exploratorio sobre la formación de los estados petroleros, identificando una condición común que reduce el rango de decisiones de los *policy makers*. Mientras que Karl intenta superar el debate de estructura versus agencia, problematizando la naturaleza de la elección, las identidades de los actores que toman esas decisiones y la manera en que se forman sus preferencias dentro de estructuras específicas de incentivos (un enfoque que ella misma llama "contingencia estructurada"), un economista venezolano, Asdrúbal Baptista, lleva los argumentos estructuralistas al extremo en su libro *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Para este economista —que inició sus estudios en la misma época que Karl, que publicó su libro en la misma época que lo hizo Karl— Venezuela tiene un tipo particular de capitalismo, el capitalismo rentístico, que contiene una serie de leyes propias que inevitablemente lo conducen al agotamiento, a la clausura. La renuencia por parte del autor en mencionar en su libro nombres de actores es sintomático de la ausencia total del agente (Baptista, 1997).

Había alguien, sin embargo, que no estaba dispuesto a dispensar de responsabilidad a las agencias. En 1978, José Antonio Gil Yepes publicó el *Reto de las Élite* (Gil Yepes, 1978), con el apoyo del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), una organización fundada a mediados de los 60 por los principales empresarios y gerentes del país, y que será clave en el debate académico y político de los años venideros. Según Gil Yepes, la intención del libro era la de contribuir a mejorar las relaciones gobierno- empresa. Pero el libro dejaba algo más: expresaba, por primera vez, una crítica académica desde una perspectiva ideológica liberal al sistema inaugurado en 1958. Según Gil Yepes, la élite venezolana, para consolidar un sistema democrático que fue frágil en su nacimiento, necesitó apelar a mecanismos de agregación y limitación de intereses y presiones. Esas limitaciones, necesarias en el pasado, comenzaban a parecer como vicios del sistema democrático y eso se reflejaba en el proceso de formulación de las políticas que no satisfacían ni a las élites ni a las masas. Gil Yepes crítica a la élite política por su exagerado populismo e intervencionismo estatal y a la elite empresarial por actuar solo en función de sus intereses. Propone mejorar la comunicación entre ellas y perfeccionar los mecanismos de acceso de los sectores no oficiales. Pasar de la situación de “pluralismo limitado” a una situación de “pluralismo efectivo” es crucial, sostiene, para la formulación de políticas públicas más realistas.

### *III. Los 80: pensar la crisis*

A comienzos de los 80, en América Latina, los científicos políticos concentraron su atención en explicar las dictaduras (O'Donnell, 1982) pero en Venezuela, una democracia de más de un cuarto de siglo, los esfuerzos se centraron en explicar la crisis y el estancamiento económico y social en el marco del extraordinario impacto ocasionado por el llamado “viernes

negro”: el 18 de febrero de 1983, el bolívar, otrora una de las monedas más fuertes del mundo, sufría una abrupta devaluación frente al dólar estadounidense. Un año después, en Caracas, el director Antonio Llerandi comenzó la filmación de una película cuyo título lo decía todo: *Adiós Miami*. La búsqueda de responsables fue la reacción natural ante la paradoja de un país que se había endeudado sin medida justo en el tiempo en que crecían vertiginosamente sus ingresos.

A fines de 1983 aparece *Tutelary Pluralism: A Critical Approach to Venezuelan Democracy*, de Luis J. Oropeza, editado por el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, en el marco de un llamativo y creciente consenso de la izquierda y la derecha en identificar a los partidos políticos como los principales responsables de los problemas (Oropeza, 1983). Así, mientras Oropeza criticaba el excesivo poder y control por parte de los partidos, voces de la derecha, reunidos en el Grupo Roraima, apuntaban contra la gestación de grupos de interés y de un estado ineficiente que incentivaba el derroche y la corrupción: en 1984 aparece *La generación de relevo vs. el estado omnipotente* del reconocido periodista y empresario de medios Marcel Granier, publicación que revelaba, además, un creciente interés por parte de empresarios y grupos mediáticos en incidir en lo público (Granier, 1984). Los ataques desde la izquierda seguían siendo igualmente intensos: Domingo Alberto Rangel, *Fin de la fiesta* (1982), Moisés Moleiro, *Las máscaras de la democracia* (1988), y Kléber Ramírez Rojas, uno de los teóricos más influyentes en Hugo Chávez, escribió *Venezuela: la IVa República* (1991), un título sugestivo que presagiaba el advenimiento de una nueva república: la quinta<sup>4</sup>. En la edición de abril de 1983, de la Revista Nueva Sociedad, un periodista de izquierda, Ted Córdova-Claure, no dudaba en citar a un intelectual de derecha, Arturo Usler Pietri, en sus ataques contra la democracia en Venezuela (Córdova-Claure, 1983).

En octubre de 1984 apareció el que quizás sea el libro más citado en los estudios posteriores sobre la crisis de la democracia en Venezuela: *El caso Venezuela, una ilusión de armonía*, un proyecto dirigido por Moisés Naím y Ramón Piñango, ambos del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), que reunió a veinticuatro especialistas de diversas áreas (incluso de distintas nacionalidades), desde economistas como Janet Kelly y Gustavo Escobar, hasta escritores como Elisa Lerner y Tomás Eloy Martínez (Naím y Piñango, 1984). Con una enorme variedad y amplitud de temas abordados, desde la salud y la agricultura, la educación y las fuerzas armadas, la cultura y la economía, los editores detectaron una condición común en todas aquellas facetas de la vida nacional: un extraordinario cambio, tal vez de los más veloces del mundo; si el milagro alemán había significado un crecimiento económico del 4% anual, Venezuela había crecido al 7% anual por 23 años. En el período comprendido entre 1950 y 1957, Venezuela acumuló más divisas que cualquier otra nación del mundo, excepto Alemania Occidental, que disfrutaba de los frutos del Plan Marshall (Karl, 1987, p. 71). Venezuela experimentó la tasa de urbanización más rápida de América Latina, y esto se traducía en el número de estudiantes universitarios, el número de camas en los hospitales, el número de empresas y agencias bancarias (Naím, 2014). Si una sociedad no puede cambiar tanto, tan rápidamente, sin crear importantes conflictos: ¿por qué en Venezuela eso no había sucedido? El argumento central es que la combinación de diferentes factores posibilitó que en Venezuela los conflictos sean atenuados y las decisiones en torno a difíciles alternativas postpuestas. Desde luego el factor principal descansaba en el hecho que el aparato estatal de Venezuela, a diferencia de otros casos, no podía concebirse meramente como el instrumento de alguna clase dominante, ni siquiera como un árbitro en los conflictos entre diversas fuerzas sociales, pues al ser dueño de principal fuente de riqueza del país no requería de un sector para financiarse. En ese marco, de *relativa autonomía de lo político*, la renta petrolera sirvió a los actores para suavizar los conflictos e incluso también para disimular malas decisiones en

---

<sup>4</sup> En 1997, Hugo Chávez fundó el partido político Movimiento V República o MVR (*Movimiento Quinta República*), con el cual participó en las elecciones presidenciales de 1998, en las que accedió al poder.

política económica. El libro dejaba en evidencia una serie de desajustes, problemas y quiebres en distintos ámbitos de la vida pública venezolana, y sostenía que esta conducta —la de evitar el conflicto y, quizás por ello mismo, la de enfrentar de manera directa los problemas— debilitó la posibilidad de fortalecer instituciones que una sociedad utiliza para dirimir conflictos en un contexto de escasez de recursos; y advertía, premonitoriamente, que esta tendencia no podría ser sostenida en el tiempo: la coyuntura de los 80 dejaba en evidencia que los ingresos de la renta petrolera no estaba a la altura de una sociedad totalmente transformada, con nuevas demandas, con nuevas expectativas. Esta transformación de la sociedad venezolana no dejó de llamar la atención a los estudiosos de la sociología. En 1988, el sociólogo argentino Carlos Sabino publicó su tesis doctoral *Empleo y gasto público en Venezuela*. Haciendo uso de una variedad de fuentes, Sabino analizó la inversión del estado en educación, sobre todo en los niveles superiores, la formación de tipos específicos de profesionales y la posterior absorción de estos por parte de la burocracia estatal, demostrando así la manera en que el gasto público fue utilizado no sólo para responder a las demandas de la sociedad, sino también, al menos en parte, inadvertidamente, para cambiar la composición misma de la sociedad civil (Sabino, 1988).

La crisis de los 80 cambió la percepción de la opinión nacional, y esto no podía ser ajeno a los actores políticos: en 1984 el presidente Jaime Lusinchi crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), una comisión destinada a examinar la reforma del estado venezolano y su sistema político. La comisión estaba integrada mayoritariamente por miembros de la sociedad civil, un gesto que revelaba cierta apertura por parte de los partidos: de 35 miembros, 18 eran independientes, 9 de Acción Democrática y 5 de COPEI. En mayo de 1986, la COPRE publicó *Propuestas para Reforma Política Inmediata* que incluía elección popular directa de gobernadores estatales y alcaldes, cambio en el sistema de votación y, en relación con los partidos, democratización de procedimientos internos y regulación de su financiamiento. El prestigio de sus integrantes hizo que las propuestas de la COPRE marquen un parámetro en torno del cual los estudios académicos debieron moverse. Aun así, estas reformas fueron consideradas demasiado radicales por Acción Democrática, y Jaime Lusinchi, un presidente bien disciplinado con su partido, rehusó a darle tratamiento y no llegaron a discutirse en el Congreso; sin embargo las propuestas se colaron en la campaña electoral de 1988 y, a partir de 1989, serán implementadas por la nueva administración, liderada por un viejo conocido, también de Acción Democrática, pero menos disciplinado: Carlos Andrés Pérez.

Los 80 en América Latina fueron años de apertura democrática. En 1986 sale a la luz *Transiciones desde un gobierno autoritario*, editado por los politólogos Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, con la contribución de 22 académicos de distintas nacionalidades; un libro que marcó la producción académica de la Ciencia Política en las décadas del '80 y del '90 (Perbellini, 2012). Desde un punto de vista metodológico, los trabajos se apartaban de los enfoques “estructuralista” de los trabajos de Lipset, Huntington, Almond y Verba, entre otros, y se centraban en el agente: un enfoque de “elección” que concede una relativa autonomía a lo político en relación con factores estructurales y una inherente incertidumbre a los procesos de cambio político. Como era esperable, las principales críticas emergieron de los académicos marxistas por la escasa atención puesta al “imperialismo” y las estructuras sociales que este había generado (MacEwan, 1988). Sin embargo, el capítulo sobre Venezuela a cargo de Terry Karl parecía apartarse de la línea metodológica de los editores: “... las transiciones democráticas (sostenía Karl) se comprenden mejor al relacionar sistemáticamente las estructuras socioeconómicas y políticas, tanto a nivel nacional como internacional, a la acción política intencionada” (Karl, 1987, p. 64). Según Karl, en Venezuela era el petróleo el factor más importante que configuró las condiciones estructurales para la ruptura del autoritarismo militar y la subsiguiente creación de un espacio político reformista que sentó las

bases de la democracia. Su postura, paradójicamente, recibió de Jennifer McCoy, una experta en Venezuela, la única crítica sobre la que los editores se consideraban inmunes: la de no considerar en su cabal dimensión a las agencias (McCoy, 2020). Sin embargo, la reseña sobre *Transiciones...* escrita por otro experto en Venezuela, Daniel H. Levine, y publicada en 1988 en la revista *World Politics* de la Universidad Cambridge, será recordada por lo demoledora. Su crítica —de la que tal vez sólo salen ilesos el argentino Marcelo Cavarozzi y el chileno Manuel Antonio Garretón—, se centraba en los siguientes aspectos: la utilización por parte de los editores de un concepto más bien débil y vacío de democracia (un sesgo, según sostiene Levine, heredado de la “teoría de la dependencia”); la conceptualización de los pactos y acuerdos como asuntos de autoprotección de la élite y manipulación detrás de escena (y en este punto, es particularmente crítico con Karl); y finalmente la de ignorar los numerosos vínculos que unen a los líderes con las masas —los vínculos entre elite y grupos populares (y de allí la incapacidad de evaluar el apoyo popular de los pactos)—, por ejemplo, a través de partidos políticos, sindicatos y asociaciones secundarias de todo tipo, que la hacen totalmente impotentes ante las preguntas clásicas de legitimidad y representación (Levine, 1988). Para Levine, en los volúmenes de *Transiciones...* había demasiados vacíos teóricos y empíricos, y en gran medida debido a un malestar generalizado con la propia democracia liberal (Levine, 2021).

Kevin Neuhouser, un joven investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de Washington, era crítico de los editores de *Transiciones...*, así como también de Levine, y en general de los académicos que hacía uso de la perspectiva de élite para explicar la estabilidad democrática (Rey, Martz, Gil Yepes). Según Neuhouser, en este debate, Venezuela constituía un caso crucial: si se lograba demostrar que los pactos y los consensos no habían sido los responsables de su estabilidad democrática, el “modelo elite” se ponía en tela de juicio (Neuhouser, 1992, p. 118). Proponía un modelo alternativo, de “compromiso de clase”, que incorporaba puntos de vista de la literatura neomarxista. Bajo este esquema, la estabilidad ocurre cuando los administradores estatales son capaces de equilibrar la acumulación de capital y las políticas de consumo. La inestabilidad democrática ocurre cuando sucede lo contrario: los administradores estatales carecen de recursos suficientes para satisfacer las demandas de consumo de una clase trabajadora movilizadora sin amenazar los intereses de acumulación de los capitalistas. Para refutar el “modelo de elite” y sustentar su modelo alternativo, Neuhouser se adentra en la discusión en torno a la historia reciente de Venezuela: considera que el conflicto desestabilizador que signa el llamado trienio ADECO (1945-1948), ocurrió entre trabajadores y capitalistas; propone una relectura de la década del 60, atravesada, según el autor, por una serie de ruptura de los pactos políticos de élite y la emergencia de grupos de izquierda, en un intento comparativo con los casos de Chile y Brasil. Cuestiona así el concepto de “aprendizaje”, muy utilizado por los académicos hasta entonces. Asegura que el régimen democrático se estabilizó solo cuando la suba del precio del petróleo a comienzos de los 70 generó un aumento en los ingresos del gobierno, y esta estabilidad encontró sus límites a partir de la década del 80, cuando los precios del petróleo se estancaron e incluso cayeron (Neuhouser, 1992, p. 122).

Mientras tanto, en Venezuela, los nuevos estudios continuaron respondiendo a coordenadas históricas: en las postrimerías de la década del 80 la sensación en Venezuela era de fin de ciclo, de término de una etapa y de inicio de otra que no lograba del todo emerger. El marco era seductor para proyectos, digámoslo así, totalizadores: que examinen etapas, que exploren grandes líneas. Diego Bautista Urbaneja, profesor fundador de la Cátedra de Historia de las Ideas Políticas de la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, fue visiting fellow en St. Antony 's College, de la Universidad de Oxford, en el año académico 1988- 1989. Allí cocinará lo que quizás sea uno de los proyectos académicos más ambicioso del periodo: en 1992 aparecía *Pueblo y petróleo*, un desmesurado esfuerzo por historiar más de un siglo de vida política venezolana (Urbaneja, 1992). Urbaneja elabora una

teorización que parte de la noción que tiene el agente, en un momento histórico dado, sobre la idea de pueblo, como poder ordenador de un conjunto de ideas que han sido compartidas por sucesivos grupos dirigentes del país. A esa constelación de ideas que han marcado las relaciones entre pueblo, política y petróleo, el autor las llama *programas políticos*, que a sus fines sirven como hilo conductor en la historia venezolana: así el programa liberal predomina todo el siglo XIX, el positivista los primeros cuarenta y cinco años del siglo XX, y el democrático domina la vida política venezolana desde 1958. En relación con el programa democrático, su mirada sobre la naturaleza del régimen que inicia en 1958 es continuadora de una línea trazada por los estudios de Levine y Rey, aunque con algunos matices y cambios propios de un trabajo que atiende, en trazos históricos más amplios, a la compleja interacción entre clima de ideas, desarrollo económico e instituciones políticas. Urbaneja problematiza el argumento de Rey en torno a la preponderancia de mecanismos utilitarios y propone reemplazar la idea de *apoyo* por la de *preferencias*; describe cómo los agentes procesan decisiones, y la manera en que los marcos y las estructuras lo condicionan; la capacidad de aislar el conflicto que a los ojos de Levine era una ventaja neta, se convierte en Urbaneja en una incapacidad para absorber las nuevas demandas de una sociedad complejizada: y así, los partidos, otrora portadores indiscutidos de la representatividad, con el tiempo “serán menos pueblo”. Y con todo esto, articula un esquema, muy atractivo, que explica la manera en que esos factores que aseguraron la estabilidad democrática y el desarrollo económico entran en tensión a partir de los 70 dando inicio a una crisis que se hará más evidente a finales de los 80. Urbaneja, desde luego, no es el único académico seducido por la idea de historiar amplios periodos de la vida política venezolana: en 1998 el reconocido historiador Manuel Caballero publicó *Las Crisis de la Venezuela contemporánea (1903- 1992)* (Caballero, 1998).

#### IV. Los 90: el fin de la excepcionalidad venezolana

Escribir sobre Venezuela a comienzo de los 90 era caminar en arena movediza. La crisis larvada durante una década emergió con fuerza en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez quien pasó de ser electo con un importante apoyo electoral a ser destinatario, en poco tiempo, apenas días, de revueltas sociales y protestas constantes. En este clima turbulento, cambiante, Michael Coppedge transitó su programa de investigaciones sobre Venezuela. Reclutado por Juan Linz en su cruzada contra el presidencialismo, Coppedge es uno de los académicos que participó del proyecto *Las Crisis del presidencialismo*, con un artículo titulado “Venezuela, democrática a pesar del presidencialismo” (Linz y Valenzuela, 1994). En aquel marco de disputa, nada menos que Giovanni Sartori había sostenido que Venezuela era el único país sudamericano que podía “sobre la base de dos partidos fuertes y disciplinados, enfrentar el riesgo de un experimento parlamentario”. (Sartori, 1994, p. 97). La tesis doctoral de Coppedge apareció ese mismo año, 1994, bajo el título *Strong Parties and Lame Ducks, Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela* publicado en la Universidad de Stanford (Coppedge, 1994). El libro es un estudio de la partidocracia en el contexto de un sistema presidencialista. Según Coppedge, en Venezuela los partidos políticos monopolizan la instancia electoral, el proceso legislativo y penetran en organizaciones políticamente relevantes en un grado que violenta el espíritu democrático. Pero el proceso político no desaparece cuando la partidocracia bloquea los canales informales de representación, sino que se desvía hacia la arena política de los partidos: este es el motivo por el cual en Venezuela las luchas “faccionales” ocupan un lugar muy relevante. Estas luchas siguen un único patrón que contribuye a la mala calidad de la democracia en Venezuela. Cada vez que un partido gobierna se divide en dos antagonistas: un grupo de “Ins” que quieren preservar el liderazgo del presidente en ejercicio, y un grupo de “Outs” que está principalmente interesado en elegir al

próximo presidente. Las luchas “faccionales” que en los 60 guardaban motivos más bien ideológicos o programáticos, con el tiempo van a adquirir un carácter meramente pragmático.

Los acontecimientos en Venezuela permitieron a Coppedge ir más allá: en 1992, el gobierno de Pérez sufrió dos intentos de golpes de estados, el hostigamiento de facciones de su partido y de sectores muy relevantes de la vida política nacional. La situación era de una debilidad tal al punto que a uno de los líderes del primer golpe, Hugo Chávez Frías, le bastó con tan sólo 178 palabras y poco más de un minuto de pantalla televisiva para provocar un sismo: "Compañeros, lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital". Nadie entonces imaginó que un discurso tan breve provocaría consecuencias tan duraderas. Y así, mientras un connotada periodista, Napoleón Bravo, mostraba el lado más oscuro de la condescendencia en sendas entrevistas al ex dictador Marcos Pérez Jiménez, su esposa, Ángela Zago, ex guerrillera y profesora universitaria, dedicaba loas a los golpistas con un libro cuyo título bien reflejaba el pobre estado de la representación democrática, *La rebelión de los ángeles* (Zago, 1992). Un año después, a pocos meses de concluir su mandato, la Corte Suprema de Justicia autorizó un antejuicio contra Carlos Andrés Pérez, cargado de irregularidades, y el 21 de mayo el Congreso Nacional autorizó el juicio separándolo del cargo de presidente. El presidencialismo no brindaba herramientas para la salida de una crisis de legitimidad. La partidocracia, que socavaba la calidad de la democracia, también en el largo plazo, y en el contexto del presidencialismo, amenazaba la estabilidad misma del sistema

A mediados de los 90 ya nadie se atrevía hablar de "excepcionalismo" venezolano, y hasta un entusiasta como Daniel H. Levine publicó una reseña sobre una serie de libros cuyo título lo decía todo: "Goodbye to Venezuelan Exceptionalism" (Levine, 1994). Pero lo cierto es que Venezuela no dejaba de ser un caso diferente: mientras la literatura sobre Latinoamérica se había centrado primero en los gobiernos de tipo autoritarios (O'Donnell, 1982) y luego en la posterior transición a gobiernos civiles, abordando los problemas de consolidación de un régimen democrático (O'Donnell y Schmitter, 1986; Nun y Portantiero, 1987), Venezuela, en cambio, estaba enfrentando una descomposición de un régimen democrático ya hace tiempo establecido. Había un relativo consenso en la academia de que el sistema que había sustentado la democracia dependía de la presencia y adecuada interacción de tres factores fundamentales: la abundancia de recursos económicos provenientes de la renta petrolera, que permitía al Estado satisfacer demandas de grupos y sectores heterogéneos; un nivel más bien bajo de demandas relativamente simples que permitía su satisfacción con los recursos disponibles; y la capacidad de las organizaciones (partidos y grupos de presión) y de su liderazgo para agregar, canalizar y representar esas demandas, asegurando la confianza de los representados (Goodman y Mendelson Forman, 1995). Estos factores y equilibrios habían desaparecido: la realidad social y demográfica en Venezuela había cambiado radicalmente desde 1958. Emergieron nuevos actores, nuevos grupos: el notable crecimiento de la clase media, el aumento extraordinario de las expectativas, la complejización de las demandas al momento que el descrédito global a los sistemas político-económicos centrados en el estado estaba creciendo. Jennifer McCoy, en un libro editado en 1995, en la Universidad de Miami, junto a Andrés Serbin y William C. Smith, *Venezuelan Democracy Under Stress*, sostenía que Venezuela estaba atravesada por tres crisis interrelacionadas: 1) la crisis fiscal del estado (agravada por la debilidad del sector privado interno), 2) las deficiencias administrativas asociadas con una burocracia estatal hinchada, y 3) una crisis de legitimidad de las instituciones públicas, ejemplificada por una pérdida masiva de confianza en el Congreso, el poder judicial, los partidos políticos y los mecanismos asociados con el estado rentista (McCoy, Serbin y Smith, 1995).

Hubo un interés creciente en los Estados Unidos por evaluar la experiencia de países en el proceso de reforma económica: en 1993, el Carnegie Endowment for International Peace financió la publicación de un libro de Moisés Naím, ex ministro de Carlos Andrés Pérez, *Paper*

*tigers and Minotaurs*. Continuando una línea de interpretación de corte liberal, Naím aporta una mirada interna a los problemas reales en la gestión de la transformación económica frente a distintos grupos de interés (partidos, sindicatos, empresarios). Sostiene, que los problemas en la aplicación de las reformas en Venezuela se debieron, en parte, a la baja calidad de la gobernabilidad y a un flujo insuficiente de información pública para explicar las reformas (Naím, 1993). En una línea de interpretación socialdemócrata, Miriam Kornblith, profesora de la Universidad Central de Venezuela, en un artículo publicado en la Revista Nueva Sociedad, "La crisis del sistema político venezolano", argumentaba que mientras las reformas de tipo político emprendidas por Pérez tuvieron cierto éxito, las reformas económicas en cambio no. Esto, sostiene, debido a que las primeras gozaban de consenso en la clase dirigente y opinión pública venezolana, al contrario de las segundas (Kornblith, 1994).

Lo cierto es que las reformas a mitad de camino y la creciente conflictividad social abonaron el terreno para la "revitalización" de los estudios CENDES y la crítica desde la izquierda. En 1998, el sociólogo venezolano Edgardo Lander, con el apoyo CLACSO, reunió en Caracas a un grupo de intelectuales entre los que se encontraban los antropólogos Fernando Coronil y Arturo Escobar, el semiólogo argentino Walter Mignolo y el sociólogo peruano Aníbal Quijano. Surgía el grupo «Modernidad colonialidad», en línea con la formación del «Coloniality Working Group», espacio en el que participaban estudiantes y profesores vinculados a los enfoques del World-systems approach. Un año antes, en 1997, Fernando Coronil había publicado *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*, un libro que gozó de cierta repercusión internacional en la academia, y en donde los enfoques de *World-systems approach* eran notorios (en particular en el intento, más bien fallido, de refutar algunas posturas de Terry Karl) (Coronil, 1997). Pero qué «Modernidad colonialidad» haya surgido en Caracas en 1998, no puede pasar inadvertido: no era inocente el año, mucho menos el lugar. Autores como Edgardo Lander y Steve Ellner brindaron un importante soporte intelectual a la narrativa chavista en la segunda mitad de los 90 y comienzo de los 2.000. No es difícil advertir en esta perspectiva sobre la historia reciente venezolana ciertas miradas constantes. El Caracazo —una serie de fuertes protestas y disturbios que comenzaron el 27 de febrero de 1989 (a pocos días de la asunción Carlos Andrés Pérez) — fue tomado como símbolo, el hecho histórico emergente que demostraba el fracaso de la democracia venezolana, en la que (además) nunca habían creído. Margarita López Maya en un artículo publicado en el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, "Venezuela después del Caracazo: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado", sostenía que la intensificación de las protestas sociales tenía su origen en la decadencia de los canales institucionales de los que ciertos sectores hacían uso para transmitir sus demandas (López Maya, 2002). Otro rasgo marcado fue la permanente crítica al modelo neoliberal como un programa que profundizó la crisis económica, aumentó la marginalidad, desmanteló las redes clientelares y de contención creadas durante el "puntofijismo", minando así la legitimidad del sistema (Tinker Salas y Ellner, 2006). Esta crítica iba acompañada de un recurso que les resultaba muy funcional: la de calificar a la democracia puntofijista como "semi democracia" o "pseudo" democracia y contraponerla a la "democracia directa" o auténtica democracia que era asociada, a su vez, al proceso iniciado en 1999 (Azzellini, 2012; Ellner, 2007; López Maya, 2005). Finalmente, una constante en el relato de izquierda constituyó aquello que el historiador Agustín Blanco Muñoz no dudó en calificar como la "defenestración de Carlos Andrés Pérez" (Blanco Muñoz, 2010)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Que Carlos Andrés Pérez haya emergido como la bestia negra del relato de izquierda quizás se debía a una multiplicidad de causalidades heterogéneas: tal vez haya sido porque como Ministro de Relaciones interiores de Rómulo Betancourt (1959- 1964), lideró la lucha contra grupo guerrilleros de izquierda; tal vez haya sido porque en su primera presidencia, nacionalizó el petróleo y el hierro; tal vez haya sido porque durante su segunda

## V. Los 2000: pensar el colapso

Si durante los 90 el concepto crisis se convirtió en un lugar común para explicar el proceso (Álvarez, 1996; Caballero, 1998; Goodman *et al.*, 1995; McCoy, Serbin y Smith, 1995; Rey, 1991), los términos *Bankruptcy* y *collapse* constituyeron un tipo de reflexión muy utilizadas para explicar su desenlace: las elecciones de 1998 se convirtieron en una contienda entre dos candidatos ajenos al sistema de partidos establecido. Ruth de Krivoy, una profesora universitaria que ocupó la presidencia del Banco Central de Venezuela durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, fue una de las primeras en usar el término “colapso” en relación con la crisis venezolana. En el año 2000 publicó *Collapse: The Venezuelan banking crisis of 1994*, un estudio, y a la vez un relato en primera persona, de un proceso de insolvencia masiva que afectó a casi un tercio de la banca privada comercial venezolana, y produjo un enorme deterioro económico y social (Krivoy, 2000). El término *collapse* surgía entonces como categoría nativa, vale decir empleada por los mismos protagonistas del proceso, desde una perspectiva que podemos llamar situada, aunque no tardaría en ser tomada como categoría analítica, fundamentalmente por científicos políticos, para explicar el colapso del sistema de partido en perspectiva comparada (Cyr, 2017; Dietz y Myers, 2007; Morgan, 2011; Seawright, 2012; Hausmann y Rodríguez, 2013; Sagarzazu y Cyr, 2015; Hetland, 2016).

Jason Seawright, cuyos campos de estudio son Perú y Venezuela, define colapso como “aquella situación en que las partes que constituyen el tradicional sistema de partidos se tornan simultáneamente irrelevantes electoralmente” (Seawright, 2012, p 13). ¿Cómo colapsaron estos sistemas de partidos? ¿Qué motivó a la mayoría de los votantes a abandonar los partidos tradicionales y en su lugar votar por candidatos y partidos externos? ¿Por qué los líderes de los partidos establecidos no tomaron decisiones estratégicas que pudieran prevenir esto? Una importante línea de estudios, en donde es notoria la influencia de los enfoques CENDES e historia social, explican el colapso del sistema de partidos haciendo referencia a las características del sistema de clases. Kenneth Roberts, profesor del departamento de Gobierno de la Universidad de Cornell, señala que las divisiones políticas en Venezuela durante el proceso de colapso no siguieron líneas estrictas de clase, pero sostiene que el fenómeno Chávez fue especialmente atractivo para sectores subalternos no organizados de la población, explicando así el colapso en términos de politización de una creciente polarización social entre las “élites” y los “sectores populares” (Roberts, 2003). En esta misma línea, Jana Morgan, a través de un análisis de los comisiones legislativas y de los proyectos de ley enfatiza la creciente pérdida de *capacidad de respuesta* por partes de los actores políticos a las demandas sociales durante el periodo 1983- 1998, demandas que se habían complejizado a raíz del aumento de la informalidad provocada por la crisis, y el consiguiente proceso de reforma: esa brecha entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta, minó la representación de los principales actores del sistema. La informalidad, por otro lado, constituyó, según la autora, la base electoral de Chávez en 1998 (Morgan, 2011).

En este marco de cierta preponderancia de estudios sobre el “colapso”, había sin embargo alguien dispuesto a revalorizar el rol de los partidos políticos. Con este fin, el reconocido politólogo Javier Corrales aborda una temática irresistible tanto para economistas como para los politólogos en las postrimerías del siglo XX: que determina la *performance* de aquellos gobiernos que emprenden reformas orientadas al mercado. En *Presidents Without Parties, The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*, Corrales toma como casos de estudio dos administraciones que iniciaron procesos de reformas: en

---

presidencia, implementó un programa de reformas de inspiración neoliberal; o tal vez haya sido —como alguna vez lo insinuó una reconocida dirigente adeca— porque Carlos Andrés Pérez, por su carisma y pretensiones de líder tercermundista, fue el político a quien Chávez más se haya parecido (Gamus, 2012).

Venezuela, la presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989- 1993), y en Argentina la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999). (Corrales, 2002). Según el autor, grandes transformaciones que implican sacrificio pueden ocurrir sin compromisos significativos en la estabilidad política, siempre que el ejecutivo pueda obtener el consentimiento del partido gobernante. El éxito de la aplicación de las reformas por parte Menem se debía entonces a que logró obtener el apoyo de su partido, el Partido Justicialista, en tanto que el fracaso de Pérez se debió a la ausencia de ese apoyo por parte de Acción democrática, el partido de gobierno. Pero Corrales llevará su argumento más allá: sostiene que la decisión de Pérez de abandonar las reformas en 1992, a pedido de su partido, ofreció a los "sectores afectados" la libertad de oponerse a las reformas y socavar a los partidos políticos existentes. Esta estructura de oportunidades, sugiere Corrales, explica la emergencia de partidos como Causa R, la victoria electoral de Convergencia en 1993, e incluso, indirectamente, la carrera política de Hugo Chávez. Debido a que los oponentes a las reformas se identifican por los costos económicos que sufren, se deduce que aquellos votantes, de experiencia subjetiva más intensa, constituyen el centro de la coalición que provoca el colapso del sistema de partidos (Corrales, 2002).

Otra línea teórica rastrea los fracasos estratégicos de los líderes de los partidos tradicionales durante el proceso de colapso. Dietz y Myers (2007), por ejemplo, atribuyen el colapso del sistema de partidos a patrones de institucionalización excesiva o inadecuada del sistema de partidos, un problema que ya había sido ampliamente abordado en la literatura pre colapso. El politólogo peruano Martin Tanaka, centra su análisis en las interacciones de la élite una vez que un actor extraño al sistema tradicional ha ocupado la presidencia, evitando así lidiar con las interacciones entre las élites y los votantes durante el declive electoral que condujo a la elección de un presidente externo. Tanaka se concentra en las secuelas del colapso más que en sus causas (Tanaka, 2006).

En 2014, los politólogos Jennifer Cyr e Iñaki Sagarzazu publican "Sistemas de partido multinivel y el colapso del sistema de partidos en Venezuela" en el marco de un proyecto colectivo denominado *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, dirigido por Flavia Freidenberg y Julieta Suarez-Cao. En un intento de dar respuesta al colapso desde una perspectiva multinivel, Cyr y Sagarzazu emprenden un análisis del comportamiento electoral de los partidos políticos venezolanos, su performance en las elecciones regionales, a partir de la descentralización impulsada por Carlos Andrés Pérez en 1989 (Cyr y Sagarzazu, 2015). Según los autores, "la nacionalización de los estudios" ha dificultado el entendimiento de los mecanismos mediante los cuales los partidos tradicionales venezolanos dieron pasos a nuevas fuerzas. Si bien, esta afirmación es altamente discutible, no deja de ser cierto que los 90 en Venezuela estuvieron atravesados por tensiones dinámicas y procesos algunos de los cuales sólo se comprenden asumiendo la potencialidad epistémica de recuperar los espacios subnacionales. Espacios en donde lo político no sólo se reproduce sino —también— se produce.

Si en las postrimerías del siglo 20 y comienzo del 21, el común de los politólogos había preferido comparar el proceso venezolano con el peruano —la emergencia en ambos países de un discurso "anti política", el colapso del sistema de partidos, la irrupción de figuras ajenas al sistema: Chávez -Fujimori— (Tanaka, 2007; Dietz y Myers, 2007; Seawright, 2012; Cyr, 2017), los cambios políticos en el continente abrirán nuevas ventanas y oportunidades comparativas. El 2 de marzo del 2008, el presidente Chávez, en su programa televisivo *Aló presidente*, anunciaba el cierre de la Embajada venezolana en Bogotá y el refuerzo militar de la frontera con Colombia, mientras calificaba al presidente Uribe como "lacayo y mentiroso". La difícil convivencia entre dos figuras tan carismáticas como ideológicamente disímiles reavivó el interés por los estudios comparativos entre los procesos políticos colombianos y venezolanos. La publicación en 2011 de *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela* de la reconocida politóloga colombiana Ana María

Bejarano, no podía ser más oportuna. El argumento central de esta obra se sustenta en que las instituciones de larga data, tales como el estado y los partidos políticos, son la “correa de transmisión” de los factores estructurales y las decisiones estratégicas tomadas por las élites durante coyunturas críticas determinadas (Bejarano, 2011, p. 28). De allí la enorme importancia que tiene *la historia* en este libro, algo tan saludable como poco frecuente entre sus coetáneos. Su forma de historiar está signada por la exploración de dos legados institucionales, uno proveniente del *pasado* y otro proveniente de la *transición*, destinados a explicar la divergencia de las trayectorias democráticas de Colombia y Venezuela desde 1958 hasta finales de la década del ochenta. Su primera diferencia con Karl estriba en la excesiva importancia dada a la coyuntura de la transición, a costa de subestimar los factores de largo plazo, políticos y socioeconómicos, que ejercen un impacto diferenciado sobre la evolución futura de la democracia, tal como lo había argumentado Cavarozzi 20 años antes (Cavarozzi, 1991). Además, según Bejarano, al concentrarse primordialmente en las coyunturas de transición, este tipo de argumentación tiende a obviar la naturaleza contingente de la política (Bejarano, 2011, p. 33). Y así, Bejarano utiliza los mismos argumentos usados por Levine en su crítica a Karl, en la recordada reseña de transiciones en el *World Politics* de la Universidad Cambridge (1988): polemiza con la visión elitista y excluyente de los pactos que tiene Karl, y en su idea de que estos conducen a regímenes estables pero más conservadores. En un esfuerzo por aclarar el impacto real de los pactos transicionales en el proceso político posterior, Bejarano diferencia las restricciones heredadas de los viejos modelos de hacer política y las nuevas restricciones introducidas por los pactos (al nivel de los mecanismos y restricciones institucionales), y sostiene que Venezuela presencié, a diferencia de Colombia, una “negociación más abarcante, con una gama más amplia de actores” que posibilitó un régimen más inclusivo (Bejarano, 2011, p. 70).

Un nuevo boom petrolero a partir del 2003, generó el ambiente propicio en la academia para volver sobre aquellas preguntas que signaron el debate en la década del 70: ¿cómo afectará este auge en las instituciones económicas y políticas de los países exportadores de petróleo? Mientras académicos como Michael L. Ross sostenían que el petróleo obstaculiza la democracia (Ross, 2001), y autores como Nathan Jensen y Leonard Wantchekon brindaban evidencia empírica que sugería una correlación fuerte y negativa entre la presencia de un importante sector de recursos naturales y el nivel de democracia en África (Jensen y Wantchekon, 2004), Thad Dunning, profesor de ciencias políticas de la Universidad de California, estaba dispuesto a demostrar que el petróleo y otras formas de riqueza mineral, podían, también, promover la democracia. Desde luego esta afirmación estaba en toda la literatura sobre la democracia Venezuela, a la que Thad Dunning no dudó en recurrir en su libro *Crude Democracy* aparecido en 2008. En este trabajo, desarrolla un enfoque teórico unificado, a través de un análisis comparativo, que le permite iluminar variables estructurales que tienden a privilegiar los efectos democráticos o autoritarios de las rentas. Los dos factores más importantes son el nivel de desigualdad privada y el grado de dependencia de los recursos. En aquellos países con desigualdad privada elevada, y grado de dependencia del recurso bajo, la renta tiene un efecto democrático. Venezuela integra este grupo de países (Dunning, 2008).

Para sustentar su modelo teórico necesita discutir con gran parte de la literatura sobre Venezuela, tanto con aquellos que han enfatizado el carácter especial de las instituciones democráticas establecidas en la transición (Levine, Rey, Coppedge) como aquellos que hacen foque en los cambios económicos estructurales asociados con el auge de la economía del petróleo (Karl). En su análisis histórico sobre Venezuela, sigue, en gran parte, el esquema planteado por Neuhouser en 1992. Comparte su idea de que el breve período democrático de 1945 a 1948 se caracterizó por una atmósfera de intenso conflicto de clases. Si la mayoría de los analistas habían afirmado que las rentas del petróleo crearon una arena política sin perdedores, un juego de “suma positiva” (Naim y Piñango, 1984), Dunning considera que el

petróleo contribuyó a la democracia pero a través de otro mecanismo: la mitigación del conflicto redistributivo reduce el costo de la democracia; la renta hace que la mayorías democráticas se comprometan con niveles bajos de futura redistribución en democracia, un efecto sobre todo importante en los países con alta desigualdad en el sector privado, donde la redistribución es un aspecto destacado del conflicto político. Dunning explica la crisis venezolana, y la atribuye a la caída de las rentas petroleras a partir de los 80 que, combinada con altos niveles de desigualdad, produjo la base estructural necesaria para la politización de la clase en Venezuela a partir de los 90. El conflicto de clases, a su vez, hizo que la democracia venezolana fuera significativamente más costosa para las élites (Dunning, 2008).

El tiempo, por el solo hecho de pasar, cambió la percepción de la opinión pública, de los actores y de los académicos, sobre aquella crisis, sobre aquel colapso. En 2005, el sociólogo Carlos Hernández y el profesor Luis Emilio Rondón habían publicado *La Democracia traicionada*, un libro que deliberadamente se apartaba del *mainstream*: de los modos establecidos de pensar el puntofijismo (Hernández y Rondón, 2005). Pero si en 2005 la defensa de Pérez, y su programa de reformas, constituían una provocación, 5 años después aquella defensa comenzaba a convertirse en un lugar común en amplias porciones de la opinión pública venezolana: la enorme repercusión de *La Rebelión de los naufragos*, una crónica sobre el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, escrito por la periodista Mirtha Rivero, resultaba sintomático de las transformaciones en el clima de ideas (Rivero, 2010). A 15 años de la elección de Hugo Chávez, la imagen de millones de venezolanos huyendo del país, después del mayor boom petrolero de la historia, dejaba en evidencia de que lo ahora estaba en crisis era el régimen chavista, y hasta una de sus más reconocidas entusiastas, la historiadora Margarita López Maya, no tuvo reparos en sostener que el régimen había colapsado (López Maya, 2014).

El repetido ciclo de crisis y colapso generó el ambiente para propuestas que excedan el análisis del sistema de partidos, y hasta del tipo de régimen. Un viejo conocido, Diego Bautista Urbaneja, reaparece en la escena con una novedosa teorización sobre el estado rentista. Si Levine alguna vez calificó a un libro de Urbaneja, *Pueblo Petróleo...*, como “rico y complejo que desafía el resumen fácil” (Levine, 1994, p. 149), algo parecido puede decirse de la *Renta y el Reclamo* (Urbaneja, 2013). Con nuevas miradas, y renovados enfoques, este trabajo demuestra que una correcta comprensión de la dimensión de la democracia puntofijista (1958-1998) no resulta posible sin la apelación a los estudios de largo plazo, comparando ese período con otros anteriores para dar cuenta de su especificidad y continuidades. Como lúcido artesano de la sospecha que sabe hacer un correcto uso de las licencias del ensayo, Urbaneja abre una ventana de oportunidades para investigaciones futuras. Una de ellas, crucial para comprender el origen de la crisis venezolana. Si el petróleo en Venezuela no sólo generó crecimiento económico sino también una cultura, una manera de vivir, una visión del mundo y, en particular, una forma de procesar los conflictos, este sistema de creencias, del que los actores no pueden escapar, quizás pueda explicar en parte por qué Carlos Andrés Pérez impulsó el proyecto de la “Gran Venezuela” en el marco de una coyuntura crítica de alza extraordinaria de los precios en 1973. Urbaneja escribe un incitante capítulo donde se pregunta si el V Plan no es sino una nueva versión de la siembra del petróleo (Urbaneja, 2013: 271). Y, aunque en este punto sin citarla, Urbaneja confirma la hipótesis de Karl, postulada casi 30 años antes, que sostenía que los pactos pueden afectar negativamente a la eficiencia estatal a largo plazo a través de mecanismos formales e informales de reparto del poder partidista (Karl, 1987, p. 89). El proyecto «La gran Venezuela» para producir los resultados esperados requería un nivel de *eficiencia* ciertamente elevado, en el marco de un sistema de gestión de lo público cuyo eje era el *consensualismo*. Según Urbaneja, las empresas de la administración descentralizada que proliferaron durante el primer gobierno de Pérez, funcionaron con una lógica de “gestión puntofijista” atendiendo las diversas demandas que les llegaban para aumentar su propio consenso, “minimizando sus conflictos” y contando en último término con la renta petrolera: ya

sea para absorber mano de obra innecesaria por demanda clientelar del partido, ya sea para resolver deudas laborales con los sindicatos, ya sea para disimular la ineficiencia en la compra de insumos a un proveedor privado; en definitiva, para “enjuagar sus déficits”, y solventar los costos de sus decisiones. Y cuando la renta petrolera no dio a basto, estas empresas —que contaban con mayor autonomía y agilidad que los ministerios de la administración centralizada— no tuvieron reparos en endeudarse sin mayores impedimentos con bancos en el exterior (Urbaneja, 2013, p. 265-266).

## *VI. Revisitar la crisis: crítica a la literatura reciente*

Pensar la democracia de Punto Fijo a la luz del proceso chavista fue un lugar común en los últimos 20 años: advertida o inadvertidamente lo que en verdad se quería explicar era el origen del chavismo. No es extraño: la irrupción de Hugo Chávez como fenómeno político, y su importante proyección en la escena internacional, hicieron que el interés de los académicos se centrara en él. Esto ocasionó una tendencia a reconstruir el proceso histórico del puntofijismo desde variables que derivan en el resultado final, colapso. (Y en el más burdo de los casos, una tendencia a reconstruir el proceso histórico del puntofijismo desde variables que convinieron al relato chavista.) Si el foco está centrado en sólo lo que efectivamente sucedió, pasamos por alto que los actores se comportaron en función de una historia previa, pero también de un abanico de acciones que tiene que ver con sus expectativas de futuro. Redescubrir ese horizonte de expectativas, tomar los futuros no advenidos como parte del análisis es clave para sopesar mejor porque los actores eligieron una acción y no la otra, porque sucedió lo que sucedió: pensar el colapso —también— como una contingencia.

Es de aquí, en parte, desde donde derivan los límites de los distintos modos de explicar el colapso formuladas por un sector de la academia a partir de los años 2000. Un primer señalamiento guarda relación con la dimensión del objeto: lo que entró en crisis y en posterior colapso no es el sistema de partidos sino la democracia puntofijista que constituyó un tipo de régimen que incluyó durante su historia distintos tipos de sistema de partidos: multipartidista en los 60, bipartidista en los 70 y 80, y nuevamente multipartidista en los 90. Un análisis centrado en los partidos es insuficiente, ya que el régimen implicó, como se sabe, un acuerdo entre grupos muy relevantes de la vida política nacional: la iglesia, las fuerzas armadas, el empresariado y los sindicatos (Levine, 1973). Los trabajos más recientes de tipo comparativo mantienen un defecto ya presente en los trabajos de historia social (López Maya, 2005; Tinker Salas y Ellner, 2006): tomar la escala de lo “global” como nivel autónomo de análisis. Esto es evidente en el extraordinario peso que las reformas neoliberales tienen en los trabajos como condicionantes de todo el proceso (Corrales, 2002; Roberts, 2003; Morgan, 2007). Desde luego una visión más comprensiva no debe ignorar el horizonte temporal del período, pero debe enfatizar que el proceso tiene solamente conexiones establecidas, habitadas, pensadas por los actores mismos.

Si una crítica a una línea de la literatura pre-colapso había consistido en la tendencia a la construcción de distintos conceptos para definir fenómenos complejos — la crítica de Levine a McCoy (Levine, 2021) —, esa tendencia a definir tipos ideales y modelos predictivos se ha exacerbado en la literatura más reciente. Los límites de la reconstrucción de un proceso histórico atado a esquemas comparativos o modelos teóricos están muy claros en el trabajo Neuhouser (1992). Con el objetivo de sustentar su modelo de “compromiso de clase” asegura que la fragmentación del sistema de partidos en los 60 fue el resultado de una disminución en el apoyo a los dos partidos de centro y el ascenso de la izquierda en la arena política. Según su modelo, tal acontecimiento se debía a la ausencia de recursos suficientes por parte de los administradores estatales para satisfacer las demandas de consumo de una clase trabajadora

movilizada. Bajo este esquema, la estabilización democrática se dará recién en los 70, cuando los recursos comienzan a estar disponibles a partir del boom petrolero. Pero una visita al debate político en los 60, un análisis de la dinámica internos de los partidos, y una lectura de los resultados electorales, nos revela un mapa donde la izquierda no tiene la preponderancia estimada por Neuhouser, quien además pasa por alto la emergencia en el mismo periodo de partidos de centro y derecha, además de no estimar la importante participación electoral en todo el periodo. Asociar fragmentación y multipartidismo a ruptura de pactos y desestabilización en los 60, y asociar consolidación del bipartidismo a estabilización democrática en los 70, son algunos errores que 16 años después serán tomado por Dunning (2008) a quien esta mirada del proceso histórico le resultaba funcional a los fines de su modelo teórico. Bajo este esquema, la crisis tan solo se explica bajo un enfoque fiscal del estado rentista.

En la literatura reciente en torno al colapso hay un excesivo énfasis en la medición de indicadores (proyectos de ley, decretos, encuestas de opinión pública, resultados electorales). Esta excesiva cuantificación resulta evidente en los análisis en torno al agente que hacen Jana Morgan (2011) y Jason Seawright (2012), donde los actores son analizados sólo en relación con el problema de sub-representación ideológica. Esta perspectiva, que sólo atiende a aquellas variables que han apartado a los actores de lo que deberían haber hecho, no alcanza a dilucidar el proceso a partir de la cual los actores fueron siendo y haciendo: vale decir, este enfoque, de impugnación prescriptiva, es útil para describir el problema, no así para explicarlo. Sumado a esto, en algunos trabajos, el sesgo en la selección de fuentes es notorio: por ejemplo, en el relevamiento de eventos de protesta a través de medios gráficos utilizada como técnica por López Maya (2002), las únicas fuentes utilizadas son los diarios El Bravo Pueblo y el Nacional, sin advertir al lector las preferencias políticas de los mismos medios.

Finalmente, en la literatura reciente (y con las obvias excepciones de los académicos que trabajan el proceso venezolano desde antes de la década del 90) hay una mirada parcial e incompleta del arsenal teórico aportado por la literatura pre-colapso (producidos durante los 70, 80 y 90) que examinó el puntofijismo y su posterior crisis. Esto se debe, como dije, a la manera de explicar el proceso histórico que determinó que la dimensión del objetivo esté dominada por el colapso. Habrá entonces que comenzar por releer los textos, y en muchos casos simplemente leerlos. Los aportes realizados por la literatura pre-colapso no sólo no han sido superados, sino que recuperarlos y combinarlos con los estudios más recientes daría una visión más comprensiva del proceso.

Un proyecto centrado en el agente debiera incluir las identidades sociales de esos actores, inscribiéndolas en una continuidad histórica y otorgándoles un sentido, es decir, una significación y una dirección. Para ello es necesaria otra *manera de historiar*: cuidadosa en observar las premisas subyacentes a las intervenciones de los actores que revelan un sistema de creencias que no logran trascender; y a la vez, más abierta en detectar lo vacilante e imbricado de las variables en disputa, menos atada al punto de llegada. Un proyecto que intente explicar el colapso del puntofijismo necesariamente debe repensar las causas de la crisis y, para ello, recuperar los proyectos de la literatura pre-colapso (Levine, Karl, Urbaneja, Bejarano, McCoy, sólo por citar algunos), que ayudarán a comprender el tipo de régimen inaugurado en 1958, analizar el desarrollo del modelo y problematizar sobre los límites que los pactos, los legados del pasado, el clima de ideas, y los cambios económicos estructurales asociados con el auge de la economía del petróleo, impusieron a los agentes. Pensar el colapso supone pensar por qué la crisis tuvo el final que tuvo: implica pensar cómo los actores se posicionaron ante ella en el marco de disputas por el poder intraelite: y, de nuevo, volver a problematizar la naturaleza de la elección, las identidades de los actores que toman esas decisiones y la manera en que forman sus preferencias dentro de estructuras específicas de incentivos. Crisis y colapso como una unidad, y no aisladas, debieran ser parte de la dimensión del objeto.

## VII. Conclusión

Los debates en torno a los conflictos y a las desigualdades socioculturales; las controversias en torno al petróleo, los pactos, el peso de las transiciones y la influencia de los legados históricos; las discusiones en torno al rol de las agencias o los límites impuesto por el sistema. Nada de esto estuvo ausente en 50 años de debates académicos sobre el puntofijismo. Las voces se cruzaron desde muchas direcciones: las ideas que, en un momento determinado, parecían estar a contracorriente, en realidad, formaban parte de tradiciones furtivas destinadas a la notoriedad cuando el contexto lo permitiera. Las discusiones, desde luego, fueron cambiando, y han cambiado, pero lo han hecho, al decir de Sastre, en el interior de una permanencia.

Si los conflictos geopolíticos, el marco político local y regional, si el clima de ideas, si las disputas entre factores de poder traducidos en discusiones en la esfera pública, suministraron —en parte— las claves de los debates, la elección de los temas, la formulación de las preguntas, en algunos casos —también— explicaron sus límites. Si en los 60 y los 70, “la excepcionalidad venezolana” constituyó una idea predominante que se transformó, en los 80, en un debate en torno a la crisis que derivó, en los 90, en una preocupación por la descomposición misma del sistema, los autores de los 2000 tenían, en cambio, la ventaja de la película terminada a la vez que la necesidad, advertida o inadvertida, de explicar su presente: de explicar el chavismo. Esto sesgó la mirada sobre el periodo anterior que fue reconstruido desde variables que conducían a su resultado final, *colapso*, y a partir allí a una explicación del origen del chavismo. Esta mirada determinada por el punto de llegada condicionó la elección del objeto de estudio pasando por alto el análisis de la naturaleza misma del régimen en cuestión. Esto se tradujo en un conjunto de operaciones destinadas a atender sólo a aquellas variables y procesos que habían apartado a los actores del sistema colapsado de aquello que supuestamente deberían haber hecho para no colapsar. A esta mirada, le resultó muy conveniente los estudios de tipo cuantitativo y poco útil el arsenal teórico aportado por la literatura pre-colapso.

Una lectura de los trabajos de los autores que publicaron en los 70, 80 y 90, una visita a las discusiones públicas, una indagación del clima de opinión de aquellos años nos revela un mapa político configurado por la *crisis*; un territorio en disputa del que participaban una pluralidad de actores que desplegaban acciones vinculadas a un abanico de expectativas en donde el punto de llegada era sólo uno de los futuros posibles. El colapso como contingencia nos conduce a explorar otra manera de historiar basada en indagar cómo los actores se posicionaron ante aquella *crisis* en el marco de sus luchas por el poder. Una manera de historiar abierta a detectar lo vacilante e imbricado de los fenómenos y procesos en disputa, a la vez que atenta en considerar y sopesar, en plazos más largos, las consecuencias de la *transición* (Karl, Levin) y las influencias de los *legados históricos* (Bejarano, Urbaneja). El colapso solo puede explicarse, al decir de Halperin Donghi, por la historia misma.

## Bibliografía

### Libros

- ALEXANDER, Robert J. (1964) *La revolución democrática de Venezuela*. Rutgers University. 1964.
- AZZELLINI, Dario (2012). *La construcción de los dos lados del poder*. El Perro y la rana.
- BALOYRA, E. y MARTZ, J. (1979). *Political Attitudes in Venezuela. Societal Cleavages and Political Opinion*. Austin: University of Texas Press.
- BAPTISTA, Asdrúbal (1997). *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico: Economía, Petróleo y Renta*. IESA.
- BAPTISTA, Asdrúbal (2006). *El relevo del capitalismo rentístico*. Fundación empresa Polar.
- BEJARANO, Ana María (2011). *Democracias precarias: Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Universidad de los Andes, Colombia.
- BLANCO MUÑOZ, Agustín (2010). *¡Yo sigo acusando!* Fundación Cátedra Pío Tamayo.
- BONILLA, Frank. *El fracaso de las élites*. Centro de estudios del desarrollo UCV. 1972.
- CABALLERO, Manuel (1998). *Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903- 1992)*. Alfadil ediciones.
- COPPEDGE, Michael (1994). *Strong Parties and Lame Ducks*. Stanford University Press, 1994.
- CORONIL, Fernando (2016). *El estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Editorial Alfa.
- CORRALES, Javier y PENFOLD, Michael (2012). *Un dragón en el trópico*. La Hoja del Norte.
- CORRALES, Javier (2002). *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press
- CYR, Jennifer (2017). *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Cambridge University Press.
- DUNNING, Thad (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press, New York.
- DE KRIVOY, Ruth (200). *Collapse: The Venezuelan banking crisis of 1994*. Group Of Thirty. Washington, D.C.
- ELLNER, Steve (2008). *Rethinking Venezuelan Politics*. Boulder London.
- GIL YEPES, José Antonio (1978). *El reto de las élites*. Tecnos.
- GRANIER, Marcel (1984). *La generación de relevo vs. el estado omnipotente*. Publicaciones Selevn.
- HAUSMANN, Ricardo, RODRIGUEZ, Francisco (2014). *Venezuela Before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse*. The Pennsylvania State University Press University Park, Pennsylvania.
- HERNÁNDEZ, Carlos; RONDÓN, Luis (2005). *La democracia traicionada*. Rayuela- Taller de ediciones.
- KARL, Terry (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press.
- KRAUSE, Enrique (2008). *El poder y el delirio*. Tiempo de memoria. Argentina.
- LEVINE, Daniel (1973). *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton University Press.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Alfa Grupo Editorial.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2005). *Protesta y Cultura en Venezuela*. Libronauta Argentina S.A.

- MARTZ, John D (1966). *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*. Universidad de Princeton.
- MOLEIRO, Moisés (1988). *Las máscaras de la democracia*. Ediciones Centauro.
- MORGAN, Jana (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pennsylvania State University Press.
- NAIM, Moises (1993). *Paper tigers and Minotaurs*. A Carnegie Endowment Book.
- O'DONNELL, Guillermo A. (1982), *1966-1973, el estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Editorial de Belgrano.
- OROPEZA, Luis J. (1983) *Tutelary Pluralism: A Critical Approach to Venezuelan Democracy*. Cambridge, Mass. Center for International Affairs, Harvard University.
- RAMÍREZ, K. (1991). *Venezuela: la IVa República (o la total transformación del estado)*. Caracas: [s.n.].
- REY, Juan Carlos (2009). *El sistema de partidos políticos venezolano, 1830- 1999*. Fundación Centro Gumilla - Universidad Católica Andrés Bello.
- RANGEL, Domingo Alberto (1982). *Fin de la fiesta*. Vadell Hermanos Editores.
- RANGEL, Domingo (1979). *La pipa rota*. Vadell Hermanos Editores.
- RIVERO, Mirtha (2010). *La rebelión de los naufragos*. Editorial Alfa.
- SABINO, Carlos (1988). *Empleo y gasto público en Venezuela*. UCV.
- SARTORI, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Palgrave Macmillan UK.
- SEAWRIGHT, Jason (2012). *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford University Press.
- SILVA MICHELENA, José Agustín; BONILLA, Frank (1967). *Exploraciones en Análisis y en Síntesis*. CENDES- CENIS.
- SILVA MICHELENA, José Agustín; BONILLA, Frank (1970). *Crisis de la democracia*. CENDES- CENIS.
- TINKER SALAS, Miguel (2015). *Venezuela What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press. 2015.
- URBANEJA, Diego Bautista (2013). *La renta y el reclamo*. Editorial Alfa, 2013.
- URBANEJA, Diego Bautista (1992). *Pueblo y Petróleo*. Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- URBANEJA, Diego Bautista (2009). *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Fundación Centro Gumilla - Universidad Católica Andrés Bello.
- ZAGO, Angela (1992). *La rebelión de los ángeles*. Fuentes Editores.

### *Capítulos de libros*

- ELLNER, Steven y TINKER SALAS, Miguel (2007). *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of an "exceptional Democracy"*. Rowman & Littlefield Pub.
- GOODMAN, Louis W- MENDELSON FORMAN, Johanna- NAIM, Moises (ed). (1995). *Lesson of the Venezuelan experience*. EEUU. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- HAUSMANN y RODRÍGUEZ (ed). (2013). *Venezuela Before Chávez. Anatomy of an Economic Collapse*. EEUU. Paperback Edition.
- KARL, Terry Lynn (1986). "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". *Transitions from Authoritarian Rule*. Ed. Guillermo O'DONNELL, Phillippe C. SHMITTER, and Laurence WHITEHEAD. Baltimore: John Hopkins UP.

- KORNBLITH, Miriam. (1996). "Crisis y transformación del sistema político venezolano". En *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*. ÁLVAREZ, A. (Ed). Caracas, Venezuela. IEP-UCV.
- LINZ - VALENZUELA (ed). (1994). *Las crisis del Presidencialismo*. EEUU. The John Hopkins University Press.
- MARTZ, John D.; David J. MYERS (1986). *Venezuela: The Democratic Experience*. Revised edición.
- MCCOY- SERBIN- SMITH (ed). (1995). *Venezuelan Democracy Under Stress*. EEUU. University of Miami North-South.
- MCCOY, Jennifer L.; MYERS, David J. (2006) *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*. The Johns Hopkins University Press.
- NAIM, Moisés- PIÑANGO, Ramón (ed). (1988). *Venezuela, una ilusión de armonía*. Venezuela. Ediciones IESA.
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe C. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- PORTANTIERO, Juan Carlos y NUN, José (comps.) (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Puntosur, Buenos Aires.
- SAGARZAZU y CYR (2015). "Sistema de partidos venezolano: incongruencia, volatilidad y colapso desde una perspectiva multinivel". En *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política*. FREIDENBERG y SUÁREZ (Ed). España. Ediciones Universidad de Salamanca.
- TANAKA, Martin. (2006). "From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela." en *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, ed. Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano, and Eduardo Pizarro Leongomez. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- TINKER SALAS y ELLNER (ed). (2006). *Hugo Chávez and the Decline of an Exceptional democracy*. Rowman & Littlefield Publishers.
- THOMAS, Hugh (1977). Introducción. Betancourt, Rómulo. *Venezuela, política y petróleo (p. 1- 7)*. Venezuela. Monte Avila editores.

#### *Artículo, reseñas y ponencias*

- CAVAROZZI, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". Ponencia presentada al XVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, Estados Unidos
- CÓRDOVA-CLAURE, Ted (1983). "La crisis de Venezuela: Del desastre al desafío". Nuso. N° 65.
- DIETZ, Henry A. - MYERS, David J. (2007) "From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Perú". *Latin American Politics and Society*.
- HETLAND, Gabriel (2016). "From System Collapse to Chavista Hegemony: The Party Question in Bolivarian Venezuela". *Latin American Perspectives*.
- JENSEN, Nathan y WANTCHEKON, Leonard (2004). "Resource Wealth and Political Regimes in Africa." *Comparative Political Studies* 37: 816-41.
- KARL, Terry Lynn (1987). "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela" Author(s): *Latin American Research Review*, 1987, Vol. 22, No. 1, pp. 63-94. Published by: The Latin American Studies Association.
- KORNBLITH, Miriam (1994). "La crisis del sistema político venezolano". *Nueva Sociedad* N° 134.

- KORNBLITH, Miriam y LEVINE, Daniel H. (1993) "Venezuela: The life and times of the party system" Working Paper #197.
- LEVINE, Daniel H. (1988) "Paradigm Lost: Dependence to Democracy". Reviewed Work(s): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. by Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead. Source: *World Politics*, Apr., Vol. 40, No. 3 (Apr., 1988), pp. 377-394 Published by: Cambridge University Press
- LEVINE, Daniel H. (1944) "Goodbye to Venezuelan Exceptionalism". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.
- LEVINE, Daniel H. (1974). "Venezuela después de 1958: Restauración y consolidación de la política democrática". Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- LEVINE, Daniel H. - CRISP, Brian F. (1998). *Democratizing the Democracy? Crisis and Reform in Venezuela*. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*- Cambridge University Press.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2002). "Venezuela after the Caracazo: Forms of Protest in a Deinstitutionalized context". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, No. 2, pp. 199-218, St. Antony's College, Oxford University.
- MACEWAN, Arthur (1988). Reviewed Work(s): *Transitions from Authoritarian Rule* by O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. and Whitehead, Laurence. *Latin American Perspectives*. Summer, Vol. 15, No. 3, Democratization and Class Struggle (Summer, 1988), pp. 115-130.
- MCCOY, Jennifer y Smith, William C. (1995). "Democratic Disequilibrium in Venezuela" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.
- MORGAN, Jana (2007). "Partisanship During the Collapse Venezuela's Party System". *Political Science*.
- NEUHOUSER, Kevin (1992). *Democratic Stability in Venezuela: Elite Consensus or Class Compromise?* *American Sociological Review*, Feb., Vol. 57, No. 1 (Feb., 1992), pp. 117-135.
- URBANEJA, Diego (2003). "Reseña histórica de la revista Politeia". *Revista Politeia*, n° 30. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.
- SORIANO DE GARCÍA-PELAYO, Graciela (2013). "En los 40 años de Politeia". *Revista Politeia*, N° 50, vol. 36. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 221-230.
- REY, Juan Carlos (1991). "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*.
- ROBERT, Kenneth M (2003). "Social Correlates of Party System Demise and Populist Resurgence in Venezuela". *Latin American Politics and Society*.
- ROSS, Michael L. (2001) "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53 (3): 325-61.

#### *Otras fuentes*

#### *Entrevistas personales*

- CYR, Jennifer, comunicación personal, Buenos Aires, 18 de marzo de 2022
- FERNÁNDEZ, Eduardo, comunicación personal, Caracas, 7 de julio de 2015
- KORNBLITH, Miriam, comunicación personal, Washington D.C. 8 de noviembre de 2018.
- LEVY, Sary, comunicación personal, Caracas, 20 de junio de 2018
- LEVINE, Daniel, comunicación personal, 26 de enero de 2021.
- MCCOY, Jennifer, comunicación personal, 14 de diciembre de 2020
- URBANEJA, Diego Bautista, comunicación personal, Caracas, 25 de junio de 2018



**DESOBEDIENCIA CIVIL Y VIOLENCIA EN HANNAH ARENDT****CIVIL DISOBEDIENCE AND VIOLENCE IN HANNAH ARENDT**Elina Ibarra<sup>1</sup>

Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires

**Resumen:** El análisis de la violencia ha sido una constante en la historia del pensamiento político. Arendt se inscribe en esta tradición, motivada por el contexto de un Siglo XX de guerras, genocidios y totalitarismos. Además de su análisis de la violencia a nivel institucional, también dirigió su reflexión hacia otras violencias, las esgrimidas por minorías y desclasados, como expresión de las disidencias. La tradición de la teoría política predominante ha instaurado a la violencia no sólo como parte del universo político sino, también, como el medio-instrumento del cambio histórico. Arendt, en cambio, señala la impertinencia del protagonismo de la violencia en el ámbito de lo público, y como muestra pone de relieve los peligros y limitaciones que esta reviste para la acción política. Habrá que ver si de todos modos a la violencia le cabe algún rol en el despliegue de las articulaciones de la vida activa.

En sendos artículos, *Sobre la violencia* y en *Desobediencia Civil*, Arendt tratará el problema del rol de la violencia en relación con algunas formas de desobediencia –objeción de conciencia, desobediencia civil y desobediencia criminal–. Los sistemas de convivencia se organizan en torno a la obediencia al derecho. Las leyes constituyen la estructura de la vida de la comunidad y representan las tendencias conservadoras y estables. La desobediencia, en cambio, es expresión de disenso, y puede manifestarse en diversos grados, según sea el nivel de cuestionamiento al sistema jurídico. Es posible deducir del análisis que Arendt hace de ellas, que la desobediencia civil –en tanto práctica de expresión de la disidencia– por su carácter público y colectivo, cumple con las condiciones que puedan dar lugar al cambio político. Queda por dilucidar qué sucede con aquellas desobediencias que incurren en algún grado de violencia.

**Palabras clave:** desobediencia civil; violencia; derecho

**Abstract:** The analysis of violence has been a constant in the history of political thought. Arendt falls within this tradition, motivated by the context of a 20th century of wars, genocides and totalitarianism. In addition to her analysis of violence at the institutional level, she also directed her reflection towards other types of violence, those wielded by minorities and the disenfranchised, as an expression of dissidence. The tradition of the dominant political theory has established violence not only as part of the political universe, but also as the means/instrument of historical change. Arendt, however, points out the impertinence of the protagonism of violence in the public sphere and, as an example, she will highlight the dangers and limitations that this entails for political action. It remains to be seen if, in any case, violence has a role to play in the unfolding of the articulations of active life.

In two articles: *On Violence* and *Civil Disobedience*, Arendt will deal with the problem of the role of violence on some forms of disobedience –conscientious objection, civil disobedience and criminal disobedience. Coexistence systems are organized around obedience to the Law. The law constitutes the structure of the life of the community and

---

<sup>1</sup> [elinaibarra@derecho.uba.ar](mailto:elinaibarra@derecho.uba.ar)

represents the conservative and stable tendencies. Disobedience, on the other hand, is an expression of dissent, and can manifest itself to varying degrees, depending on the level of questioning of the legal system. It is possible to deduce from the analysis that Arendt makes of them, that civil disobedience –as a practice of expression of dissidence–, due to its public and collective nature, meets the conditions that can give rise to political change. It remains to be elucidated what happens with those disobediences that do incur in violence.

**Keywords:** Civil disobedience; Violence; Law

### *Introducción*

En los EE.UU, a mediados del SXX, en los años '50, comienza a tener lugar una ola de manifestaciones públicas como una forma de expresar el desacuerdo. Primero fueron los reclamos de los derechos civiles de los afroamericanos; luego, en los '60, el movimiento estudiantil, con foco en las universidades, que se suma a la causa contra la discriminación racial; posteriormente surgen las protestas de pacifistas en contra de la Guerra de Vietnam y el uso de armas nucleares. Pero protestas semejantes ocurrían también en otras partes del mundo, donde se luchaba por la igualdad racial y por la paz. En otros continentes, la situación revestía mayor gravedad, como por ejemplo, las rebeliones y levantamientos que formaban parte de los procesos emancipatorios llevados a cabo en las colonias que muchos países europeos mantenían aún en los '60.

Las generaciones sobrevivientes a la Segunda Guerra crecieron bajo la sombra de la bomba atómica, los campos de concentración y de exterminio, el genocidio y la tortura. Tanto soldados como civiles heredaron la experiencia de la intrusión masiva de la violencia en todas las esferas de su vida. Este es un factor que puede explicar que las generaciones posteriores reaccionen con un rechazo de plano a cualquier forma de violencia. Así es como los movimientos contra la guerra en Vietnam –entre otros–, abrazaron las políticas de la no-violencia. Este fue quizá uno de los factores más importantes por el que consiguieron el acompañamiento de la opinión pública.

Muchos de los grupos de desobedientes pacíficos padecieron violentas represiones ante los reclamos de igualdad. Entonces, algunas expresiones de protesta que comenzaron pacíficamente, fueron seguidas por una numerosa y variada serie de manifestaciones violentas en los EE.UU. y en otras partes del mundo, en una escalada, al parecer, sin final a la vista. Ante este panorama, se hizo necesario elucidar no sólo los fundamentos de este tipo de actos, sino también, las implicancias políticas del uso de la violencia, tanto como instrumento de protesta como de control gubernamental. El fenómeno se presentaba en toda su complejidad, ya que una condena de la violencia de los manifestantes sin poner también en consideración la violencia institucionalizada – Estado y estamentos de poder– no hubiera realizado contribución alguna a la comprensión de estas formas de expresión y de administración de la represión.

Entonces, Arendt, se pregunta por el papel de la violencia en la vida humana, sin entrar en consideraciones moralistas –que la condenen o justifiquen– y sin “lograr” descartarla del todo en el análisis de lo político. Pretende mostrar que violencia y desobediencia civil no se co-implican; sin embargo mantienen entre sí una tensión irreductible pero, excluyente. El objetivo de este trabajo consiste en poder establecer cuáles son las condiciones e implicancias de esta compleja relación.

A tal fin, en la primera parte comenzaré por la descripción del aparecer de lo político entre los griegos, para rescatar de esa caracterización, la centralidad de la palabra y la aparición en el espacio público. Luego analizaré en el análisis del artículo *Sobre la violencia* (Arendt 2015a)<sup>2</sup> para poder establecer si es que esta guarda algún vínculo con lo político a partir de la descripción de sus características. A continuación, en una segunda parte, analizaré el concepto de desobediencia civil que Arendt propone en su conocido artículo publicado en 1972 (Arendt 2015b). Ese trabajo, *Desobediencia civil*, se encuentra entre los numerosos tratamientos que el concepto tuvo por parte de la intelectualidad reconocida de entonces (Bedau 1991)<sup>3</sup>. Es necesario aclarar que tenía la intención de mantenerme en el marco de sendos artículos de Arendt, pero como el tratamiento de este problema puede rastrearse a lo largo de toda su obra, mi pretensión inicial resultó imposible de sostener.

A causa del carácter disruptivo que estas manifestaciones revestían, los teóricos políticos de la segunda mitad del SXX, las convirtieron en revisitado objeto de estudio y polémica. El componente que ha generado mayor debate –y continúa generando, aún hoy– gira en torno a la relación entre violencia y política: tanto en las acciones que la justifican, como en aquellas que niegan incluso utilizarla para defenderse de los aparatos represivos. El trabajo de Arendt sobre las expresiones colectivas de la disidencia, leído a la luz de su escrito previo sobre la violencia, permite no sólo dar cuenta de la desobediencia civil como un acontecer humano que mantiene con aquella un trato inquietante; sino que, a pesar de ello, podría inscribirse a estas prácticas en la tradición del acontecer político.

## Primera parte

### I. La especificidad griega

El análisis de la violencia ha de comenzar con el origen mismo de la política, es decir, en Grecia. En sentido estricto, los griegos inauguran una forma inédita de organización de la convivencia, la *polis*. No era una forma de gobierno, sino la dinámica de la vida en común. Su originalidad radica en la práctica de la *politai*, una institución en la que todos los ciudadanos participaban en la toma de decisiones sobre los problemas comunes a la comunidad. La *polis* se diferencia de otros órdenes políticos que se sostienen a base de una relación de obediencia a uno sólo –rey, faraón, emperador– por sobre aquellos que están subordinados a sus decisiones.

Los griegos antiguos asumían que los problemas comunes requieren ser discutidos y resueltos en común. La *politai* consiste en esta forma de tratar los problemas comunes: es el encuentro concertado entre los ciudadanos, en un ámbito, un lugar, donde cada uno pueda hacer uso de la palabra. Esto supone la consideración de dos condiciones.

La primera condición necesaria para que esto tenga lugar es que se haya renunciado al uso de la violencia para la resolución de conflictos. Arendt considera a la

---

<sup>2</sup> Para tener una idea de la trascendencia del análisis de Arendt téngase en cuenta que fue publicado simultáneamente en inglés y en alemán, en 1970. Versión en Inglés, *On Violence*, Londres y Nueva York. Versión en Alemán, *Macht und Gewalt*, Piper, Múnich.

<sup>3</sup> El volumen retoma los textos clásicos que suscitaron el debate (*Critón*, de Platón; *Antígona*, de Sófocles; *Ensayo sobre la desobediencia civil*, de Thoreau), como así también, recopila los textos contemporáneos que reflejan la discusión entre los pensadores del siglo XX: contiene escritos de John Rawls, Peter Singer, Joseph Raz, Martin Luther King, entre otros. La edición tiene lugar de modo simultáneo en Londres y New York.

violencia como un quehacer estrictamente humano que consiste en recurrir a la administración de medios-instrumentos que potencian la fuerza para lograr sus objetivos. La fuerza, como elemento propio de la naturaleza –φύσις, en Griego– no pertenece a la esfera de lo político.<sup>4</sup> La *polis* es el orden que los ciudadanos se dan a sí mismos, es decir que no viene dado por la fuerza, sino por la *logos*. La fuerza no puede ser ordenadora de la vida en comunidad porque si “obliga” a algo lo hace externamente: la manifestación de la fuerza no tiene como fin convencer ni argumentar. Y esta es, precisamente, la segunda condición de lo político: la mediación de la palabra. La *politai* es deliberación, que se diferencia de los órdenes que se estructuran en torno a la palabra de dios o del rey o del más fuerte, ya que estas figuras reclaman ciega e irreflexiva obediencia, algo que los griegos consideraban propio de esclavos.

El cumplimiento de estas condiciones sólo puede darse en el espacio común; por ello la dimensión política es una práctica colectiva y depende de una articulación discursiva. El resultado es el establecimiento y producción de nuevas relaciones que interactúan en el espacio compartido, donde la “obediencia” no es resultado del uso de la amenaza de sanción, sino por la opinión y por el grado de apoyo de aquellos que la comparten, es decir, por el acuerdo.

La peculiaridad de la convivencia en la *polis* era la libertad como realización de la vida pública: “Ser libre y vivir en una *polis* eran, en cierto sentido, uno y lo mismo” (Arendt 1997:69). La libertad requiere para su aparición, de la compañía de otros en igualdad de condiciones, y del espacio común de “un mundo organizado políticamente en el que cada hombre libre pudiera insertarse de palabras y obra.” (Arendt 2016:235).

La organización de la vida en común está mediada por el intercambio de argumentos, en busca del acuerdo. Entonces, lo político no consiste en una relación de mando-obediencia o en la mera impartición de órdenes. Sino que la forma por la cual se encuentra la mejor solución a los problemas comunes, es a través de las buenas razones que la sustentan. Para ello es necesario dar argumentos para poder fundamentar aquello que se sostiene. Es a partir de esta concepción de lo político que puede comprenderse la noción de poder que está a la base de la teoría de Arendt: “El *poder* corresponde a la habilidad humana no sólo de actuar sino de actuar en concierto” (Arendt 2015a:147). La palabra “poder” –en su raíz latina *potere* y del griego, δύναμις – connota “poner en movimiento”, dar inicio, pero “no es el comienzo de algo, sino de alguien”, de una *pluralidad*“ de seres que *nacen* al espacio público, y con ellos, la libertad acontece, “no antes” (Arendt 1993:201). El poder es un conjunto de relaciones entretejidas por los actores políticos y no un bien que se pueda acumular, alienar, preservar o emplear bajo cualquier condición. Depende, se crea y mantiene, en base a las relaciones que los ciudadanos mantienen entre sí.

Lo político tiene su origen en el discursar-con-otros, allí donde la palabra y el acto no están disociados, es decir: cuando “las palabras no están vacías y los hechos no son brutales”, porque el uso de la fuerza está descartado como elemento de la política; “o donde las palabras no son empleadas para velar intenciones, sino para descubrir realidades”, porque tampoco es propio de la esfera política la racionalidad instrumental o estratégica; “y los actos no se usan para violar y destruir, sino para establecer relaciones y crear nuevas realidades”, porque son la ocasión en la que lo nuevo o lo inédito puede acontecer (Arendt 1993:223). De este modo entiende Arendt lo político:

---

<sup>4</sup> En el Libro I de *República*, de Platón (2006), Sócrates se burla de la respuesta dada por Trasímaco, a la pregunta ¿qué es lo justo? Trasímaco sostiene que “es aquello que conviene al más fuerte”. Ante lo que Sócrates responde que entonces tendrían que comer carne cruda para ser más fuertes, tal y como lo hace Polidamas, el campeón olímpico. La intención de Sócrates es clara: mostrar que la fuerza pertenece al orden físico, pero que lo justo es algo más elevado que la mera combinación de músculos y movimientos.

el poder acontece, se renueva y se actualiza a través de actos y palabras. Pero una vez acontecido, queda latente la promesa que establece las condiciones bajo las cuales los ciudadanos del futuro podrán continuar ejerciéndolo. Esto es posible, gracias a que está dado el espacio para actuar, para hablar entre ellos a fin de establecer los “acuerdos frágiles y temporarios” que expresen las muchas voluntades e intenciones de los participantes, en su doble dimensión: comunicativa y colectiva.

Pensado desde esta conceptualización, el poder es radicalmente diferente a la violencia, que es su frontera. Los límites de lo político están dados por la violencia en todas sus expresiones, la guerra, la coacción, la amenaza, marcan el fin de palabras y argumentos. En este sentido, el carácter instrumental –rasgo definitorio de la violencia, dado que es siempre medio– se contrapone a la política, entendida como una actividad infinita, jamás acabable, siempre comienzo. Lo político es un fin en sí mismo que desaparece cuando sus autores se alejan o sus vinculaciones se rompen por el hecho del empleo de la violencia. La acción de “persuadir” - del griego, *πειθω*– constituía la forma específica del discurso en política, dado que se buscaba convencer a través de la “fuerza de los argumentos”. Los atenienses se enorgullecían de que ellos, al contrario que los bárbaros, conducían sus asuntos políticos en la forma del discurso y sin coacción. La retórica era considerada el arte de la persuasión, la técnica más elevada y verdaderamente política (Arendt 2015:45). Pero, esta valoración de la acción ligada a la esfera política, pertenece a “la opinión prefilosófica, preplatónica, habitual en la vida de la *polis* griega” (Arendt 1995:91). Es en circunstancias del juicio y condena a Sócrates que la confianza en la *polis* acentúa su decadencia.

La condena a Sócrates puede considerarse, no sólo como el fracaso de su estilo argumentativo al no lograr convencer a sus jueces; sino también como el fin de una concepción de la vida pública. El proceso al filósofo y su posterior condena a muerte por parte de esa comunidad, provocó que Platón despreciara la dinámica discursiva ateniense, para anhelar criterios menos relativos y más estables que la mera *doxa*. Por esta razón la teoría del mundo de las ideas, como postulación de entidades trascendentes, eternas e inmutables, puede considerarse un cuestionamiento al consenso democrático basado en la simple igualdad; ya que establece que cualquier ciudadano puede participar en la deliberación e intervenir en la toma de decisiones.

Lo justo no dependerá, según Platón, de la opinión –*doxa*– sino que este se define a partir de su forma “ideal” (Platón 1986:433a-b, d). La teoría del mundo de las ideas es la postulación de entidades trascendentes que implica la introducción de criterios absolutos en el terreno de los asuntos humanos. En consecuencia, un hombre o una *polis* justos serán aquellos donde cada una de sus partes se subordine a su estamento superior. De este modo, Platón pone, a la base de la *polis* justa, la preponderancia del alma intelectual por sobre la sensitiva, es decir que la relación mando-obediencia se instala, *cobra cuerpo* en lo humano mismo. Esta resignificación del poder tiene lugar en la obra de Platón a partir de considerar a las relaciones que establecen un gobierno –ya sea sobre sí o sobre otros– como algo que ya está dado bajo el lenguaje de la dominación: del alma sobre el cuerpo y del sabio sobre los comunes. Por eso, luego de Platón, las relaciones de poder van a ser definidas en términos de una relación de dominación o de imposición de la voluntad de unos sobre la de los otros.

## II. Relectura de la teoría política heredada

Hay una teoría política, predominantemente hobbesiana, que también está presente en gran parte de la teoría del derecho occidental, y que ha girado en torno a dos

cuestiones centrales: el problema de la soberanía y la obligación legal de la obediencia (Foucault 2000:35; D’Auria 2012:103). Muchas y diversas corrientes del pensamiento político parecen coincidir en que el poder implica una relación de imposición de la voluntad de unos sobre otros, bajo la amenaza de aplicar sanciones. Entonces se llamará “obediencia” a la conducta en concordancia con los imperativos impartidos –en cualquiera de sus formas– incluso aquella conducta conquistada bajo amenaza o mediante el empleo de alguna forma de violencia. Así es como en estas teorías las nociones de poder, violencia, gobierno y obediencia aparecen vinculados como condición de lo político. El poder es considerado la capacidad de influencia de cualquier tipo de estrategia o recurso, para la prosecución de fines. En una línea de pensamiento semejante, la violencia sería la forma más flagrante de ese poder.

Según Arendt, la equiparación de poder y violencia se encuentra desde las tempranas teorizaciones del Estado moderno. Maquiavelo y Hobbes construyeron sus teorías políticas sobre esta base. Los gobiernos deben su existencia al “instinto de dominación”. Refuerza esta interpretación con la cita de Voltaire, para quien el poder “consiste en hacer que otros actúen como yo decida, el poder está presente cada vez que tengo la oportunidad de afirmar mi propia voluntad contra la resistencia” de los otros (Arendt 2015a:140). Describir como equiparables al poder político con la administración de la violencia, sólo es posible si se acepta la valoración del Estado como instrumento de opresión en manos de la clase gobernante. Marx, Weber y los anarquistas coincidirían en una concepción del Estado, cuya condición de posibilidad se funda en el monopolio de la violencia, compuesto por: un cuerpo de profesionales de la burocracia –que viven de la política–, leyes e instituciones como estructuras esencialmente coercitivas y normalizadoras. Aunque, si bien comparten estas premisas, a diferencia de Weber, los anarquistas concluirán en la necesidad de prescindir del Estado para dar lugar a una equitativa organización de los sistemas de convivencia.

Si bien Arendt está en las antípodas de esta línea de pensamiento, al mismo tiempo se aleja de una concepción utópica acerca del poder que no tenga lazos con la violencia. No proyecta un modelo de sociedad plenamente pacificada y purificada de conflictos. Para ella, sería una rareza encontrar un gobierno que se abstenga del empleo de los medios de la violencia. Como así también, sería extraño un gobierno que se base pura y exclusivamente en ella. Para Arendt, no hay gobierno que pueda prescindir de la violencia o de alguna forma de reconocimiento instantáneo e incuestionable. Tampoco recusa teóricamente el empleo de la violencia, tanto por parte de los llamados poderes constituidos o los poderes constituyentes. Asumirá que violencia y poder, generalmente aparecen mezclados y confundidos uno con otro –pero nunca, confundidos–. Habrá que ver entonces de qué manera se da la coexistencia de poder y violencia, y si al mismo tiempo hay posibilidad de lo político.

Para tal tarea, Arendt considera necesario establecer distinciones entre los conceptos heredados del lenguaje político, y por esa razón, le será de utilidad indagar en las condiciones más elementales de la vida humana. Su análisis implica una inversión de la jerarquía tradicional que centraba su interés en la vida contemplativa. En cambio, su atención está dirigida a una analítica de la vida activa. En ella distingue tres esferas, a las que da en llamar “articulaciones”, según las cuales la vida humana parece haberse organizado. Este análisis gira en torno a los modos de comportamiento en relación con el mundo, con los otros y consigo mismo. Entonces, es posible distinguir tres aspectos de la vida activa: labor, trabajo y acción (Arendt 1995:103-106).

Arendt llama *labor* a las tareas que garantizan su subsistencia orgánica y produce bienes que se consumen. Es el abrigo y cuidado que se dan a los seres humanos en tanto especie. Su temporalidad es circular en la secuencia de necesidad-satisfacción, en

relación con la tierra como hogar. La segunda esfera, es la del *trabajo*: en este modo de articulación se construye objetos que perduran en el mundo para volverlo habitable: comprende las conductas orientadas por la lógica de medios-fines. En esta esfera existen dos peligros latentes que podrían llevar a la alienación: por un lado, lo humano puede cosificarse confundiendo con los objetos que produce; y por otro, puede proyectar su racionalidad instrumental a comportamientos de otras esferas de la vida. La violencia pertenece a esta esfera, por su modo de ser instrumental, de ser siempre medio-para fines, donde los fines se convierten en medios para otros fines. Esta es la condición de las herramientas: son diseñadas y utilizadas para aumentar la potencia natural –esto es, la forma más elemental de la fuerza humana– en la transformación de la materia (Arendt 2015a:149-150). “El fin justifica la violencia ejercida sobre la naturaleza para obtener el material, tal como la madera justifica que matemos al árbol (...). De ahí que todo y todos sean juzgados en términos de su utilidad y adecuación al producto final deseado y a nada más.” (Arendt 1995:100) La labor es la articulación vital del *animal laborans*, a través de la cual se garantiza su subsistencia en la circularidad de la necesidad y su satisfacción; en cambio, por medio del trabajo, el *homo faber* hace mundo, lo vuelve habitable en el proceso de transformación lineal, iterativo y previsible. La importancia del trabajo está dada porque produce “mundo”, creando las condiciones para la acción, que es la esfera donde lo propiamente humano acontece.

La tercera articulación de la vida activa es el “actuar”: en su sentido más elemental significa “tomar la iniciativa”, “poner algo en movimiento”. La palabra que lo designa en griego es ἀρχέιν, que significa “comenzar”. En esta misma condición del comienzo está la impredecibilidad de lo nuevo por venir (Arendt 1993:201). Esta capacidad de inicio que posee lo humano, se da condicionada por la pluralidad: los hombres que viven juntos en toda su diversidad y no “El Hombre”<sup>5</sup> (Arendt 1995:103). Por ello, “la acción muda no existe, o si existe es irrelevante”, porque la palabra está estrechamente ligada al acto primordial y humano de responder a la pregunta por el “¿quién?” de la acción (Arendt 1995:104). Entonces, acción y discurso están conectados en el hecho *del* vivir-juntos, que es vivir entre los hombres, entre los iguales. A diferencia de la asimetría en las tareas de cuidado, propias de la esfera de la labor; así también, la acción difiere del trabajo, en la que la singularidad humana se desdibuja en la cadena seriada de producción. Por este carácter disruptivo es que la acción hace posible la libertad humana: un efecto, un epifenómeno de la acción política.

La esfera de la acción es diferente: allí lo específicamente humano tiene su espacio de aparición. Por esta razón, para Arendt “La política se trata de estar juntos y los unos con los otros de los *diversos*” (Arendt 1997:45). En ese *inter-esse* se halla el modo de ser de la acción política, que no es prerrogativa, ni atributo de los profesionales de la burocracia administrativa. La acción, junto a la palabra, hacen posible a las *personas*, porque ella crea un espacio común que es condición de aparición de los hombres en tanto hombres y, en este sentido, se corresponde con la esfera de lo público. La palabra dice, declara la presencia y la responsabilidad, porque es enunciada por sus diferentes actores. De este modo la política organiza lo diverso, igualando las singularidades relativamente, sin “diluir las” en una homogeneidad, sino a partir de la concordancia en la pluralidad. Podría pensarse, sostiene Arendt que la misión de la política fuera hacer del mundo un espacio habitable (Arendt 1997:47). Esta mundanidad es condición del espacio de aparición, generado a través de la palabra y la acción. La acción, en este sentido, es acontecimiento, porque rompe con la linealidad de los procesos, es la ocurrencia de lo inédito. Por eso, Arendt entiende que la libertad es parte

<sup>5</sup> Arendt intenta tomar distancia tanto de la abstracción que el universal “hombre” representa, como del concepto que designa una clase y no a los seres humanos en su pluralidad.

de ese acontecer. La acción es ejercicio de la libertad, porque su ocurrencia cambia el rumbo de la historia. Para ello requiere de los individuos reunidos en el espacio público, capaces del uso de la palabra que den cuenta de sus actos (Arendt 1995:103).

Al concebir la acción política como un fin en sí mismo, la irrupción de los fines de las otras articulaciones de la vida “opaca” las acciones, contaminándolas de aspectos ajenos a esta articulación. Una consecuencia de ello es que cuando el espacio público se vuelve escenario de estas intromisiones –la violencia es una de ellas, ya que es propia del ámbito de los medios-instrumentos– muestra a los hombres como meros productores o consumidores, en vez de hacerlos aparecer como actores-agentes de la libertad. En la impertinencia de la confusión de estos diferentes aspectos de la vida humana, está el problema.

### III. Violencia y poder

El *poder* no es nunca propiedad de un individuo, sino de un colectivo, un grupo que lo ejerce mientras dure esa unión, y desaparece cuando esta se disuelve. Pero no es resultado sólo del actuar humano, sino del actuar humano en concierto. Entonces, el poder tiene su origen en la acción y se correspondería con esta esfera de la vida activa. La *potencia*, en cambio es una propiedad que se predica de las entidades individuales –ya sea objeto o persona–. El carácter de la potencia se expresa cuando estas entidades particulares son puestas en relación –por ejemplo, el metal y el fuego, o, los hombres reunidos en asamblea (Arendt 2015a:148)– entonces sus propiedades se desencadenan en combinación. La *fuerza*, como ya he señalado anteriormente, debería reservarse para las circunstancias relacionadas con la energía de la naturaleza, es decir, limitada a los movimientos físicos o sociales. La noción de *autoridad*, en cambio, es una investidura social que establece un orden jerárquico entre las personas o las instituciones. Se manifiesta como una exigencia de reconocimiento incondicional por parte de quien la inviste para con aquellos de los que se espera obediencia. En este caso, sería respeto a la autoridad que no necesita coerción, ni de persuasión para imponer su voluntad. El mayor enemigo de la autoridad es el desprecio y, la risa es la mejor manera de socavarla (Arendt 2015a:149). También podría agregarse el poder desintegrador de la indiferencia, siguiendo las premisas de Arendt respecto del soporte a las instituciones y en la línea de La Boétie: “No quiero que lo empujéis o lo tiréis por tierra, sino sólo que no lo sostengáis” (La Boétie 2006:43). En el primer caso, la satirización y la burla son corrosivas de la solemnidad con la que se inviste la pretensión de obediencia; y en el segundo, el silencio que ignora la otredad de la autoridad negándole el carácter de interlocutor válido.

Entonces, aunque poder y violencia sean fenómenos distintos, suelen aparecer juntos, de allí que pueda confundirse lo político con la dominación del hombre por el hombre mediante la violencia. Violencia y poder se corresponden con diferentes esferas de la vida humana. Son tan distintos como que una está en relación con los instrumentos –trabajo–, y la otra con las comprensiones –acción–. Sin embargo, guardan entre sí una suerte de contigüidad, tal que, la violencia aparece cuando el poder disminuye, y viceversa.

Y, finalmente, la violencia se distingue por su carácter exclusivamente instrumental. En estrecha relación con la potencia, como todas las otras herramientas que se diseñan y utilizan para multiplicar las propiedades naturales. La violencia es muda, opera, funciona, se aplica, pero no es comunicativa. No puede serlo, porque para

ello debería darse en la articulación discursiva de lo político, y esto supone un estar-con-otros y no un estar-contr-otros, tal y como se da en la violencia.

Como resultado de la acción, el poder se institucionaliza. Esta cristalización del poder es una estrategia que consiste revestirse de autoridad para así garantizar su sostenimiento, y exigir el reconocimiento instantáneo e incondicional. Para su permanencia y el aumento de su potencial de control, las instituciones suelen servirse de la violencia, cuya progresión se da de modo directamente proporcional a la pérdida de poder. Un sistema social organizado en el que los afectados por las decisiones de los administradores no son consultados, o sus opiniones no son tenidas en cuenta, no podría funcionar sin violencia. En este sentido, el poder político requiere legitimidad, esto es, obediencia y apoyo. Tales reconocimientos se generan en los espacios de diálogo donde se intercambian buenas razones. Por esta razón, si bien la violencia puede llegar a ser justificable en una relación medios-fines, nunca llegará a ser legítima.

Cuando la violencia es lo único de lo que es capaz una forma de gobierno, estamos frente al terror. Éste, a diferencia del poder, sólo puede dominar, imponer su voluntad externamente recurriendo a la violencia. Un estado de cosas semejante sólo es posible a partir de cierto grado de atomización social que facilita la ubicuidad del informante, de los estados policiales, del fundamentalismo del control, que domina mediante el miedo a padecer la violencia en su grado sumo.

Entonces, si son excluyentes ¿por qué Arendt habla de “acción violenta”? En el contexto del análisis de casos de revoluciones y de resistencias, se vuelve necesario dar cuenta de una distinción que identifique la acción humana como estrictamente política (Arendt 1992:2016). La acción violenta está regida por la categoría medio-fin, que cuando es aplicada a los asuntos humanos, se arriesga a que el fin sea superado por los medios a los que está justificando. Este riesgo está dado porque, si bien la violencia tiene control de los bienes fabricados con los que trata, cuando este uso se da por fuera de la relación humano-útiles, cuando aparece en lugar de los argumentos, se pierde dominio sobre los resultados. La violencia trata con las cosas –armas, bombas, arietes, cascos, balas – o bien trata a los otros como cosas, para destruirlos. Los efectos de las acciones violentas están fuera del control de quien las protagoniza, porque actúan de modo impropio en el ámbito del acontecer de la libertad –en la esfera de las acciones humanas –; por ello alberga un elemento adicional de arbitrariedad que potencia la imprevisibilidad propia del ámbito de la acción. Por esta razón es que quienes participan de ella se asumen como actores, son protagonistas de la acción.

La acción política y la acción violenta, si bien comparten los atributos de lo impredecible e irreversible, no así los “remedios” que colaboran a sobrellevar lo inesperado. La acción política ha acuñado el perdón, que se dirige al pasado de la acción para conjurar su irreversibilidad; y la promesa, que se dirige hacia el futuro, como un intento de anclar sentidos hacia lo aún no determinado (Ibarra 2005:63). La intrusión de lo totalmente inesperado es irreductible porque es constitutivo de la acción humana. Tampoco desaparece, ni puede eliminarse con previsiones o simulacros, es más, ese imponderable aumenta sus proporciones en relación directa con la violencia cuando esta es utilizada en política. La arbitrariedad de la violencia se funde y confunde con la libertad para sus actores, por su carácter disruptivo y destructivo: derriba los muros que al aislar y oprimir, impiden la aparición en el espacio común. Entonces la acción violenta colabora en la “construcción de mundo” –destruyendo lo que impide el espacio común–, condición necesaria para el acontecer de lo político, pero es más bien una forma de acción inacabada e incompleta, porque no genera poder. La ocurrencia de estas acciones se presenta en una especie de traslapamiento que las distingue, pero que no niega su contigüidad, en los evidentes puntos de contacto.

Entonces, poder y violencia son opuestos. Si la violencia aparece, el poder está en peligro; si la violencia se descontrola puede llegar a destruirlo hasta hacerlo desaparecer. Entonces, es cierto que la violencia puede destruir el poder, pero jamás podrá el poder surgir de ella, ni fundarse en él. Esto significa que lo contrario a la violencia no es la no-violencia: ello implicaría tener que hablar de un poder no-violento, lo que sería una redundancia. Esto también quiere decir que la violencia no puede ser derivada de su opuesto, que es el poder, sino, en todo caso, de su ausencia. Este razonamiento podría pensarse semejante al que Agustín le da al problema del mal: éste no puede surgir ni fundarse en el bien, sino sólo ser el resultado de su ausencia.

#### IV. La rabia

Existe una tendencia biologicista que busca fundar la violencia humana en un supuesto antecedente de la especie, algo así como un resabio de sus estadios previos en la escala evolutiva: la fuerza del animal, utilizada como medio para garantizar la supervivencia, permanece en lo humano como recordatorio de su filiación orgánica con el reino animal. A contrapelo de esta postura, Arendt toma distancia de la violencia entendida como animalidad, porque a esta condición natural le corresponden las relaciones de fuerza y potencia, pero no alcanzan para dar cuenta de la intervención de la violencia en el espacio público. El problema sigue siendo que la relación de lo político con la violencia no puede ser ignorada ni reducida a una mera y exclusiva relación de fuerza.

Arendt sostendrá que la violencia tampoco puede ser reducida a mera irracionalidad, porque al privarla de racionalidad, al mismo tiempo le niega humanidad. La violencia es radicalmente humana. Si bien tiene sus raíces en la naturaleza misma que rige el movimiento de los elementos y la vida biológica, su manifestación consiste en la “liberación” de las fuerzas naturales. Por eso su irrupción en el espacio público se da por fuera de las esferas de pertinencia. Tampoco podría decirse que la violencia pasa de la potencia al acto, porque esta dinámica es propia del acontecimiento político; dinámica que al encontrarse reprimida, negada u obstruida, no puede sino expresarse de una forma viciada, es decir, violentamente.

En este punto, Arendt introduce el análisis de la *rabia*: “El sufrimiento, cuya fortaleza y virtud reside en la resistencia, explota en rabia cuando ya no se puede resistir” (Arendt, 1992:110-112). La violencia de la rabia es el modo de marcar un límite al sufrimiento. Se suele recurrir a ella cuando se confronta con hechos indignantes. Entonces el acto ocurre “sin argumento ni discurso y sin tener en cuenta las consecuencias”, como único modo de restablecer el equilibrio (Arendt 2015a:165). Puede que los argumentos sobrevengan *a posteriori*, porque “esta rabia tiene la energía suficiente para la acción”. Aunque la “reacción continua” de “progresiva violencia” que suele adueñarse de la escena, es un verdadero obstáculo para la acción política. Tanto así que esa rabia significó “la muerte de la Revolución” –francesa–, a pesar de las fuerzas irresistibles que había liberado, o mejor dicho, a causa de ellas (Arendt 1992:111).

Tampoco es una reacción automática, ni respuesta-reflejo condicionado, pero sí suele operar como último recurso: “la rabia es la única forma de actividad que puede desarrollar el desgraciado” (Arendt 1992:110). Con esta descripción, Arendt descarga a la rabia de los caracteres propios de la esfera de la labor, porque no es el hambre el que mueve el brazo que enciende la mecha, sino la conciencia de la arbitrariedad o contingencia de esa desgracia. La rabia se comprende en la convicción

de que ese estado de cosas no tiene porqué perpetuarse, es un límite, es un “no más” al abuso, a la mentira, a la miseria. Surge allí donde se tienen razones para sospechar que las condiciones podrían cambiar, pero no lo hacen. Pero, a pesar de que su punto de partida consiste en un estado de conciencia, la rabia “se desata” ciegamente, se desentiende del cálculo y por esta diferencia, logra escapar también de la esfera del trabajo.

Esta capacidad de respuesta no debe ser denostada por la violencia que comporta, sino circunscripta a situaciones límite, cuidando que no sea apropiada o utilizada o puesta al servicio de fines de dominación. La violencia que se utiliza para “arrancar la máscara de la hipocresía del rostro del enemigo” no puede sino ser racional, pero no será estratégica, porque no obedece a un plan (Arendt 2015a:168). Aun corriendo el riesgo de ser aniquilado, habrá sido la única manera de poner fin a la manipulación engañosa que le permitía dominar sin utilizar la violencia explícita. Pero esta violencia de la rabia, pierde su razón de ser cuando se proyecta más allá de aquello que la ha afectado, y se vuelve “irracional” cuando persiste a pesar de que las circunstancias hayan cambiado. El peligro es que los medios de la violencia de la rabia se vuelvan incontrolables.

Entonces, la “acción violenta” como la “acción política” cambian el mundo, pero una puede volverlo hostil y lesivo; mientras que la otra, es espacio de libertad. La violencia no es irracional en sí misma, sino eminentemente humana: es la respuesta que da la razón afectada, que deviene posibilidad de resistencia y por ello, posible antesala de la acción. Su racionalidad está dada por su instrumentalidad, ya que busca ser eficaz para alcanzar el fin que la justifique. Pero cuando actuamos nunca conocemos con certeza las eventuales consecuencias, por ello la violencia sólo puede ser racional si persigue objetivos a corto plazo. La violencia no puede promover causas, pero contribuye a dramatizar los conflictos y de ese modo logra llamar la atención pública sobre ellos: en ciertas circunstancias, “La violencia es la única manera de asegurar una audiencia para la moderación” (Arendt 2015a:181). En conclusión: la violencia, pertenece a la articulación del trabajo por su capacidad de transformación de la materia y por ello, “hace mundo”; pero también “hace mundo” en su capacidad destructiva, y por lo tanto, puede contribuir a producir las condiciones de posibilidad del encuentro, de la concertación, del espacio común y de la acción.

## *Segunda parte*

### *1. El resplandor de la desobediencia*

En los sistemas sociales, las instituciones son estructuras burocráticas que monopolizan y materializan el poder, y para sostenerse en el tiempo, para volverse durables, llevan adelante un proceso de “deshumanización”. Podría decirse que se “petrifican”. Es entonces cuando puede que dejen de dar las respuestas para las que fueron creadas, quizá por su rigidez que las vuelve ineficientes. Si esto se da, puede que las personas le quiten su apoyo y por ello, decaigan. Al mayor o menor grado de aceptación de un ordenamiento por parte de aquellos a los que está dirigido, se lo llama “legitimidad”. En este sentido, se debe despojar de toda carga de ideal normativo o moral a este concepto. Pero hay que resaltar que el apoyo, la confianza, la credibilidad de la gente es donde radica el poder de las instituciones, independientemente de su corrección o de la libertad de la que puedan disfrutar sus sostenedores (D’Auria 2012:29-31).

Paulatinamente las repúblicas fueron transformándose en meras administraciones burocráticas. También se reprodujo esta tendencia en las gigantes maquinarias partidarias que durante el siglo pasado, se habían convertido en grandes conglomerados que, según Arendt, en vez de ser canales de comunicación con las administraciones, obstaculizaron ese contacto. Como resultado de este distanciamiento, tiene lugar el silenciamiento sistemático de la voz de los ciudadanos, incluso en países donde la libertad de expresión y asociación son respetadas.

Transformados los sistemas de convivencia social en una intrincada trama de *bureaux* que administran tiempo y recursos, se pierde la relación cara a cara y las instituciones se vuelven cada vez más abstractas. El resultado es la radicalización del problema de la responsabilidad, ya que, ante las paquidérmicas respuestas de la burocracia, no se encontrará a quién adjudicarle las consecuencias de la falta de premura. Entonces, el gobierno es aquel que no rinde cuenta de sus actos porque no es posible identificar un responsable, o bien, no hay quien responda por lo que se ha hecho –aunque la burocracia generalmente se caracteriza no por *lo que hace*, sino por como lo hace–. Cuanto más burocratizada esté la vida pública, más aumenta la posibilidad de manifestaciones violentas, ya que las instituciones se han convertido en un lugar donde no hay con quien dialogar. Las rebeliones estudiantiles que se sucedieron en todo el mundo, se dirigían específicamente contra la burocracia imperante (Arendt 2015:183).

Los estudiantes en Francia que protestaban por el anticuado sistema educativo se manifestaron inofensivamente –esto fue así por su práctica de la no violencia– pero fue suficiente para poner de relieve la fragilidad del sistema político y la burocracia partidaria. Pero, ya vimos que las instituciones recurren a la violencia como último recurso ante la pérdida de poder, y su eficiencia aumenta cuando es dirigida contra individuos singulares: criminales, activistas y rebeldes, es decir, aquellos que se niegan a dejarse dominar por la mayoría. Por ello, los actores colectivos que cobran relevancia en el espacio público, serán “violentados” aisladamente para de ese modo impedir los procesos que llevan a la concertación e inhibir el poder que surge de allí. Estas estrategias de control –administración de la violencia institucional– intentan diluir o volver difusa la respuesta concertada porque funda y comporta poder. Frente a estas desobediencias que podrían significar una pérdida de la capacidad de poder, la respuesta de las instituciones es la de sustituir ese poder perdido con violencia.

Al mismo tiempo, la manifestación –y glorificación, en muchos casos– de la violencia, por parte de los manifestantes, está relacionada con la profunda frustración que se experimenta frente a las desventajas administrativas de un control centralizado ineficiente que no logra garantizar ni la satisfacción de las necesidades elementales. Las sociedades de masa generan la necesidad de dar respuestas a gran escala y esto aumenta la falibilidad en la administración de los sistemas de convivencia. Pero, a pesar de las evidencias de que el sistema representativo está en claro declive, al mismo tiempo, el “gran tamaño” y la complejidad del sistema suele funcionar como excusa para descartar cualquier instancia de democracia directa.

Como contrapartida a la reducción paulatina de las libertades se dan expresiones públicas de pares reunidos que actúan concertadamente para alcanzar metas y objetivos comunes. Actúan humanamente, creando la posibilidad de que algo cambie: hacen eso que los griegos llamaban *politai*. De este modo, se comportan políticamente, es decir, como “ciudadanos co-gobernantes” y no como “hombres devenidos en gallinas o ratas” gobernados por una elite administradora (Arendt 2015a:185). Frente a las deficiencias de los sistemas políticos modernos, se suceden estos episodios de diversas formas de desobediencia, expresadas en el aumento notable, no sólo de las protestas pacíficas por derechos y libertades, sino también manifestaciones con violencia, por delitos que van

desde la más lisa y llana criminalidad –aunque esta nunca será simple de analizar–, hasta los procesos separatistas y emancipatorios, pasando por la consolidación de mercados ilegales.

El aumento notable de la delincuencia y de las protestas, se interpreta como un estado de anomia que conlleva a la pregunta por la posibilidad de que los sistemas jurídico-políticos hayan perdido el poder que los sustentaba. Una consecuencia de este diagnóstico es que todas aquellas diversas formas de desobediencia sean consideradas síntomas de la crisis institucional de los sistemas representativos. Arendt introduce el análisis de la distinción entre desobediencia criminal y desobediencia civil señalando que sería un error considerar que estas dos violaciones de la ley son equiparables. El error más frecuente es el de considerar que la desobediencia civil es un caso especial de criminalidad.<sup>6</sup> Su análisis también estará orientado a establecer distinciones entre la desobediencia civil, la objeción de conciencia y el derecho de resistencia revolucionario.

Ante tal situación, Arendt se formula la siguiente pregunta: ¿algunas de las formas en las que la desobediencia se manifiesta –especialmente aquellas que lo hacen con violencia– podrían ser la expresión agónica de una facultad que la humanidad parece a punto de perder? Parece quedar claro que un análisis desde la visión tradicional en torno a los sistemas jurídicos, que equipara poder y violencia, se corre el riesgo de cometer un error de interpretación cuando analiza este tipo de acontecimientos. Si se considera que todas las violaciones de la ley deben ser consideradas un delito, equiparable al crimen común, entonces estaría incurriendo en un reduccionismo. El argumento es que estas conductas generan un serio problema: si la ley es desobedecida recurrentemente, y esta desobediencia es llevada hasta los extremos, puede producir el paulatino socavamiento de la autoridad de las instituciones, incluso puede llevar a la desintegración de los sistemas legales existentes. Por esta razón, y más allá de que todas estas violaciones a la ley difieran en causas, modalidad y objetivos, se las considera igualmente peligrosas para la estabilidad del orden vigente.

Bajo la mirada de Arendt, las diversas formas de desobediencia pública que expresan desacuerdo o disidencia, se le aparecen como un recordatorio de aquella práctica surgida en la antigüedad. Desde su perspectiva, la diferencia con el modelo antiguo radica en que en muchas de estas manifestaciones, quienes participan de la acción no son plenamente actores, sino que han devenido en consumidores o productores. Esto se debe, especialmente por la incursión de los intereses privados y de la violencia en el ámbito de lo público –tal y como lo hemos descrito en la primera parte de este escrito–. Entonces, la ocurrencia de estas manifestaciones tiene la forma de vestigio, son retazos o girones de aquella *politai*. Pero, lejos de descartarlas por su insuficiencia, Arendt considera que es necesario poner de relieve cuáles aspectos perviven aún de aquella práctica antigua. Como así también, es preciso determinar cuál es la relación de estas expresiones de disidencias con los sistemas jurídico-políticos y si sus instituciones serán lo suficientemente flexibles para sobrevivir a los cambios que estas disidencias proponen “sin guerra civil y sin revolución” (Arendt 2015b:89).

## *II. Características de la desobediencia civil*

Entonces habrá que ver las características de estas diferentes formas de desobediencias para poder establecer cuál de ellas se corresponde con la práctica de la

---

<sup>6</sup> Para un desarrollo más detallado del problema de la “criminalización y judicialización de la protesta social”, ver Correas (2011).

*politai*. Recordemos que las características definitorias eran la de ser acciones comunicativas concertadas entre pares en el espacio público, a los fines de resolver problemas considerados de interés común, sin recurrir a la violencia. Pero habría que tener en cuenta que en la antigua Grecia las leyes eran una condición prepolítica para lo político.

En los modernos regímenes de gobierno occidentales –en alguna medida, de carácter demo-representativo– se ha enajenado la posibilidad de intervenir directamente en la creación de leyes, por parte de los ciudadanos. Como reacción, surgen en el Siglo XIX un tipo de participación política: manifestaciones públicas de la disidencia que buscan influir y direccionar las políticas legislativas. Frecuentemente, estas prácticas caían en la ilegalidad: ya sea porque implicaban el incumplimiento de la ley considerada injusta; o bien, porque sus acciones eran declaradas ilegales. En muchos casos, la ilegalidad era un fin buscado como parte de una estrategia de protesta: este tipo de ilegalidad se la conoce con el nombre de *desobediencia civil*.

Ahora bien, ¿cómo distinguir las desobediencias si todas ellas se definen por mantener una relación de conflicto con aspectos de la legalidad? Primer aspecto a considerar: la desobediencia civil, es decir, la violación de normas, acontece luego de haber agotado todas las vías legales de reclamo, ya sea que se trate de un cuestionamiento o una proposición de ley o políticas públicas. Estas acciones de desobediencia se expresan siempre dentro de los límites del sistema jurídico vigente o bien, invocan derechos constitucionales –aunque puede ser que se cuestionen partes de su contenido–. Es decir que los desobedientes civiles, aceptan las reglas del juego.

La otra razón para sostener la diferencia entre el delito común y la desobediencia civil, es la aceptación del castigo por el ilícito cometido. Es más, no sólo no buscan eludir la sanción prevista por el sistema jurídico, sino que el proceso que se les lleva a cabo suele ser utilizado para exponer las razones del reclamo. Más allá de la violación de la norma en la que se ha incurrido, el sometimiento voluntario al castigo puede ser visto por la sociedad como una prueba de su compromiso con la civilidad. Esta actitud también permitirá establecer una diferencia no sólo con el delito común –que viola la ley en beneficio propio y rechaza el castigo–, sino también con la desobediencia revolucionaria –que rechazaría el castigo de un orden al que no se le reconoce legitimidad–.

Generalmente, el tratamiento jurídico que se les da a estas formas de desobediencias, tiende a no diferenciarlas. Más específicamente, lo que suele suceder es que se reducen estas dos a una tercera. Es decir, se tratan a ambas –desobediencia revolucionaria y civil– como si fueran delito común (Arendt 2015b:80). Pero esta confusión podría ser el resultado de una consideración meramente externa de este tipo de conductas, ya que sólo pueden ser igualadas si sólo se tiene en cuenta su carácter de ilegalidad. Pero un examen más exhaustivo de ellas permitirá apreciar que, si bien –desde el punto de vista jurídico– ambas consisten en un no-acatamiento a la autoridad de las normas, estas difieren en el propósito y el modo en cómo se llevan a cabo.

Son diferentes en el fin que persiguen, ya que la desobediencia criminal no se propone violar las normas para que estas u otras cambien, ni se propone tampoco desobedecer una norma en particular, como instancia de protesta, como sí lo hace en cambio, el desobediente civil. Y aunque el transgresor común forme parte de alguna organización delictiva, siempre lleva a cabo las acciones ilícitas en su propio beneficio, causando así daños en la sociedad. El objetivo del delincuente es obtener un beneficio que el cumplimiento de la ley obstaculiza, sino además, el éxito en esta empresa depende de que la ley violada sea respetada por todos menos por él.

En esta misma línea de razonamiento, el delincuente buscará por todos los medios eludir la acción punitiva y, por esta razón, el ilícito permanecerá oculto en la medida de lo posible. En cambio, los desobedientes civiles van a cometer sus actos en el espacio público, y por lo tanto no ocultarán el delito, lo que los muestra como blancos expuestos de la respuesta coactiva institucionalizada –represión policial y encarnizamiento judicial–. Por ello, la publicidad del acto de desobediencia civil es condición necesaria para que no sea considerada, desde el punto de vista jurídico, igual que el delito común.

En relación con las causas, la expansión de la delincuencia, como búsqueda de un beneficio propio a través de la violación de la ley, se debe a la ineficiencia de la policía y a la saturación de los tribunales (Arendt no habla de desigualdad económica o social, como posibles causas del delito); mientras que la desobediencia civil sería la expresión de una crisis institucional y su ocurrencia se da como reclamo de un cambio. En cuanto a la modalidad, difieren en lo siguiente: el delito común es una desobediencia clandestina y actúa en nombre propio; en cambio la desobediencia civil es pública y actúa en nombre de una disidencia política –compuesta por la pluralidad de nombres propios– (Arendt 2015b:82).

Si existe la tendencia de la teoría tradicional a equiparar ambas desobediencias, es porque consideran que la desobediencia civil opera como un “mal ejemplo”, y si ésta no fuera sancionada duramente, podría llegar a promover más violaciones a la ley. Pero, más allá de que ignore todos los aspectos que la diferencian del delito común, no se equivoca al interpretar el rol de la desobediencia civil, en su capacidad generadora de cambios. Si bien su intención puede no ser la erosión progresiva de los sistemas legales con fines “revolucionarios”, su aparecer en el espacio público siempre generará el interrogante, la duda en los ciudadanos respecto de la legitimidad del orden vigente.

La vida en comunidad se construye sobre un consentimiento no expresado, pero que se infiere de la obediencia al derecho. Las leyes constituyen la estructura de la vida de la comunidad y representan las tendencias conservadoras y estables. Para Arendt, en una concepción general sobre la legislación, las leyes que han sido ya promulgadas son artefactos que hacen mundo, de una relativa durabilidad (Arendt 1992:40, 85, 160). La fragilidad de las leyes es tal que no sólo la desobediencia violenta puede destruirlas, sino también, la sola indiferencia. La desobediencia, en tanto expresión de disenso, puede manifestarse en diversas esferas, según sea el nivel de cuestionamiento al sistema jurídico. Entonces la relación entre el derecho –que se corresponde con la esfera del trabajo– y, la política –que se corresponde con la esfera de la acción– están en permanente tensión, en la búsqueda del equilibrio, donde la estabilidad es la condición del cambio.

En este juego de tensiones entre lo establecido y los desacuerdos que se expresan públicamente, generando la posibilidad de la pérdida de legitimidad de aspectos del orden vigente, se da la dinámica del cambio social. No será la guerra, ni la revolución; fue, es y será la desobediencia civil; en esto consiste su “peligrosidad”. Las leyes son marcos jurídico-políticos, son factores de estabilización del juego político, pero esta condición no concede prioridad a lo jurídico en relación con lo político. Los límites legales nunca son defensas absolutamente seguras contra la acción que viene desde el interior mismo del cuerpo político, sino su condición de posibilidad.

### III. Desobediencia civil: sobre tradiciones y traiciones

El análisis de Arendt se destaca por varias razones. La primera de ellas es que va a señalar la inadecuación de una visión reduccionista de toda desobediencia a delito, sostenida por la teoría política predominantemente hobbesiana. Advierte también que, cuando se la considera de modo extraordinario –es decir, cuando no es tratada como mero crimen– esta misma tradición suele limitar el análisis a las figuras de Sócrates<sup>7</sup> y Thoreau (Arendt 2015b:66). El problema es que, por las características de las acciones que estos llevaron a cabo, el análisis sobre las razones para justificar la desobediencia queda muchas veces reducido a la esfera de la conciencia. Esto también es consecuencia de la aplicación de los cánones tradicionales de análisis jurídico que, a los fines de volver a la desobediencia tolerable para el sistema jurídico, busca desactivar su potencia disruptiva. Entonces es cuando “los letrados tratan de justificar al desobediente civil con un fundamento moral y legal organizan el caso sobre la base del objetor de conciencia, o bien, del hombre que prueba la constitucionalidad de una ley” (ídem:63). Esta interpretación del caso sólo puede considerar individualmente a los desobedientes, despojando su acto de toda relevancia política. Este tipo de desobediencia consiste básicamente en una negativa individual y privada, a realizar un acto que va en contra de las convicciones personales –contenidos mentales de carácter subjetivo no generalizables– amparándose en la libertad de conciencia que es contemplada en casi todas las constituciones del occidente (ídem:71). Cabe agregar que los objetores también han de estar dispuestos, de buen grado, a aceptar el castigo previsto jurídicamente. Arendt considera que este requisito establecería –peligrosamente– el criterio del martirio para poder determinar el nivel de compromiso con los contenidos de conciencia (ídem:74).

Esta tradición jurídica, al incurriría en un reduccionismo, no puede establecer distinciones entre las esferas de la moral y la política. También ignoraría los dos tipos de sujeto que a estas esferas corresponde: por un lado, el hombre bueno y por el otro, el buen ciudadano. Es cierto que las acciones de Sócrates y de Thoreau hoy se corresponderían más con una desobediencia que tiene su fundamentación en contenidos de conciencia. Pero la tendencia jurídica de individualizar la protesta y de fundarla en la esfera privada, como un intento de desproveerla de politicidad, puede verse subvertida: incluso estas desobediencias pueden derivar en protestas públicas. Arendt señala que nada impide que “lleguen a coincidir un cierto número de conciencias y los objetores decidan acudir a la plaza y hacer oír sus voces en público”. Entonces ya no será sólo un asunto de conciencia sino de opinión (Arendt 2015b:75). Esto puede verse en las acciones de Thoreau, quien se oponía a la guerra, se declaraba en contra de la esclavitud y se negaba a pagar impuestos. Si bien tenía sus motivos morales, originados en su íntima conciencia, si bien muchas de sus acciones fueron individuales, sus discursos y sus acciones fueron logrando adhesión y los efectos de estas fueron indiscutiblemente políticos (Thoreau 2009).

La desobediencia civil, para ser acción política en términos de Arendt, siempre ha de ser colectiva, porque se da en el espacio público, es decir, donde las personas se encuentran, donde se exponen a la mirada de los otros y donde se expresan los

---

<sup>7</sup> Arendt señala que en sentido estricto, la conducta de Sócrates no implica sino una confirmación de la obediencia, porque el análisis está centrado en *Critón*, de Platón. Allí la argumentación socrática gira en torno a las razones para obedecer, incluso cuando el cumplimiento de las normas representa un daño. En cambio, si se considera al Sócrates de *Apología*, puede encontrarse una argumentación a favor de la desobediencia, pero que se expresa siempre negativamente –esto es, indicando límites para la acción– y siempre lo hace al nivel de la conciencia.

argumentos. Por lo tanto, siempre ha de ser un acto colectivo y discursivo. La teoría política de tradición hobbesiana hace una caracterización de la desobediencia civil que, no sólo impide que pueda dar cuenta de la especificidad de estas manifestaciones, sino que también coincide con una visión que resulta funcional al *status quo*, porque de esa manera es posible deslegitimar este tipo de manifestaciones públicas y multitudinarias. Para Arendt, que se oculten diversas acciones políticas colectivas bajo el disfraz de la objeción de conciencia, se estaría negando un rasgo que permitiría inscribirlas en una de las más arraigadas costumbres norteamericanas: las asociaciones voluntarias (Arendt, 2015b:105).

En este punto, el enfoque de Arendt se centra en las acciones de desobediencia civil en el contexto norteamericano. Su lectura general depende de esta perspectiva. Lejos de ser una limitación, nos provee de una teoría que muestra la relevancia de poder determinar cuál es la relación de la desobediencia civil con los sistemas jurídico-políticos, y “si sus instituciones serán lo suficientemente flexibles para sobrevivir a los cambios que esta propone” (Arendt 2015b:89).

Las expresiones de desobediencia civil en los EE.UU. remontan su origen a la Revolución norteamericana. Según Arendt, esta no fue el resultado de una teoría sino de las experiencias de los colonos primitivos. La inspiración del proceso emancipatorio se aparta de la línea de Rousseau y de Kant y de su concepción de la obediencia a las leyes, fundada en que cada uno es su propio legislador, pero sobre la base de la escisión del sujeto en dos: por un lado, el individuo en procura de la felicidad; y por el otro, el ciudadano en busca del bien común. Para la concepción arendtiana de la política, el conflicto se traslada así a la esfera de la conciencia limitada a la relación consigo mismo. Por lo que aquí, Arendt retoma el cuestionamiento de no distinguir las esferas de lo público y lo privado.

El problema de esas posiciones filosóficas radicaría en el carácter ficticio del consentimiento y en que trasladan el conflicto a la esfera de la conciencia, a la relación del yo consigo mismo. Esa teoría se traduciría finalmente en un sistema demorepresentativo que, funda la obediencia a las leyes en la participación ciudadana a través del sufragio. En cambio, en Norteamérica el consentimiento no es considerado un acuerdo tácito entre súbditos voluntarios e involuntarios, sino como “el apoyo continuo y participación en las cuestiones de interés público”. El contrato entre el pueblo y su gobierno no es una ficción sino la resultante de una experiencia cotidiana, una práctica que tiene lugar desde la Norteamérica pre-revolucionaria (Arendt 2015b:92).

Arendt nos recuerda que para Locke, en el estado de naturaleza existen relaciones entre los hombres, inspiradas en, y respetuosas de las leyes naturales. Por esta razón es que entre los argumentos que componen la fundamentación del Estado Liberal, aparece su función de garante de los acuerdos que lo preceden. Es entonces cuando Locke pone como ejemplo los numerosos *convenants* celebrados entre colonias y los intercambios celebrados por la sociedad civil en América. Estos pactos eran horizontales, ya que los hombres independientes se limitan entre sí. La sociedad se establece entonces, como el gobierno sobre la base de un contrato entre individuos independientes. La base de un gobierno está en la estructura social que lo sustenta. En las características del pacto según el contractualismo lockeano, Arendt encuentra el tipo originario de acuerdo, por entender que es la modalidad que de hecho se ha dado históricamente en los Estados Unidos. En este tipo de pacto, el soberano no puede reclamar el monopolio del poder a cambio de la seguridad de los ciudadanos, sino que los súbditos mantienen sus derechos, *potestas in populo*. Como así tampoco los pactantes están ligados por el miedo –como en el pacto hobbesiano– sino por las promesas mutuas y reales –dado que

existen legal e históricamente—. Toda organización humana, social, política se basa en la capacidad de hacer promesas y cumplirlas (Locke 2005).

Para Arendt, el consentimiento tácito no es una ficción; es inherente a la condición humana: ya que en él nacemos, vivimos y sobrevivimos. Quizá sea pertinente señalar la diferencia entre consentimiento tácito y ficticio. En el primer caso, el consentimiento está dado, es un hecho en la misma conducta al actuar de acuerdo a las reglas. Aquí tácito se contrapone a explícito, y quiere decir que el consentimiento no ha sido expresado discursivamente. El consentimiento tácito es un supuesto que encuentra su confirmación en la concordancia entre las conductas y las reglas, es decir, por la ausencia de manifestación de disidencia. Y, al mismo tiempo, la expresión del desacuerdo funciona como la confirmación del consentimiento, concluyendo en que cuando no se expresa disidencia, es porque se consiente. En cambio, el consentimiento basado en un contrato ficticio, es la presuposición del acuerdo, por parte de quien lo presupone y que luego reclama la obediencia supuestamente debida, en función de una obligación que no se dio nunca de hecho.

De todos modos, resulta muy difícil hablar del consentimiento voluntario por parte de quien ha nacido en un sistema de convivencia ya organizado previamente a su llegada al mundo. Tendría sentido pensarlo así si, en esa sociedad, el disenso fuera también una posibilidad legal y *de facto*, entonces de adulto sabrá que la manifestación del disenso cuando no se está de acuerdo, implica a la vez que se da consentimiento cuando no se disiente. Es tácito el consentimiento porque está implícito en el derecho a disentir –al menos parcialmente–, y la posibilidad del disenso supone el consentimiento cuando este disenso no se manifiesta. Consentimiento y disenso son principios inspiradores de la acción que se combinan en la desobediencia civil con otro elemento propio de la idiosincrasia norteamericana –según Tocqueville–: la capacidad asociativa. Los norteamericanos se asocian con todo tipo de propósitos y objetivos precisos. Prueba de ello son la gran cantidad de asociaciones y círculos sociales que caracteriza su comunidad. Al no contar con la verticalidad que caracteriza a los partidos políticos, se comportan como organismos *ad hoc* y por ello pueden ser consideradas “una fuerza peculiar del sistema político norteamericano”. En este sentido, podría considerarse a la desobediencia civil como la más reciente forma de asociación voluntaria, que estaría en sintonía con las antiguas tradiciones del país (Arendt 2015b:101-102). A lo que agregó, que dicha tradición podría rastrearse hasta los orígenes mismos de la vida en comunidad.

Por ello, a pesar de que muchos señalan la necesidad de ampliar las acciones permitidas por la 1ra. Enmienda, porque al parecer no alcanza a la desobediencia civil. De aquí surgen dos cuestiones. La primera es que la creación de una normativa que contemple las acciones de desobediencia civil, algo así como “un derecho a desobedecer”, caerían en un absurdo cercano al oxímoron. La segunda es que las normas, una vez promulgadas, ya son mundo y tienden a conservarlo, mientras que las acciones de desobediencia civil pertenecen a la esfera de la acción, por lo tanto son disruptivas: una norma que las regule no haría sino traicionar su modo de aparición.<sup>8</sup> Arendt considera que el contenido de la 1ra. Enmienda es unívoco y suficiente. Ya que, si bien esta protege solamente “la libertad de palabra y de prensa”, y no dice nada sobre

---

<sup>8</sup> Este problema puede verse planteado en “La desobediencia civil. Piedra de toque del Estado democrático de Derecho”, Habermas (1997:55-60) *Ensayos políticos*, Barcelona, Ed. Península. Allí Habermas pone de relieve las tensiones que resultan de la Ley Fundamental que prevé el derecho de resistencia, que de todos modos es aplicado excepcionalmente a acciones de desobediencia civil. La función “necesaria” de estas acciones ilegales es la de “asediar” al Estado de derecho, el que se sostiene sobre la paradoja de que su sostenimiento se deberá a su permanente revisión.

“reunirse pacíficamente y solicitar del gobierno reparación a sus agravios”, la desobediencia civil queda contemplada en ese derecho. Esta no es más que una limitación aparente, ya que si bien la libertad de acción no disfruta de la misma amplitud que la de la palabra, el derecho de reunión pacífica es afín al de la libertad de expresión: palabra, espacio público, pluralidad de actores son elementos de la desobediencia civil que, en concierto, son también condiciones para la acción política.

### Conclusión

La lectura que Arendt realiza tanto de la violencia como de la desobediencia civil está dentro del marco de su concepción de lo político. El sentido de lo político radica en aquello a lo que los griegos llamaron *politai*, que es a la vez práctica que es un fin en sí mismo, un acontecimiento que aparece, ocurre y es la ocasión en la que se manifiesta la libertad. En nuestras sociedades modernas, la ciudadanía ha visto mermadas –cuando no, pervertidas – las posibilidades de participación en las decisiones tomadas para enfrentar los problemas en común. La pregunta que se plantea es si es posible que la desobediencia civil entrañe rasgos de acción política, es decir que su aparición tenga lugar como *politai*. Por esta razón, va a buscar en las características de esta forma de desobediencia, aspectos que le permitan retrotraerla a los orígenes de la política. El resultado de este análisis permite reconocer en ambas una semejanza: su condición de posibilidad se centra en el uso de la palabra en el espacio público y en la negación de la violencia.

De la condición de concertación, de la reunión de personas en el espacio compartido, surge el poder en diversas formas de resistencia. La desobediencia civil es una de ellas, porque en su carácter disruptivo, consiste en una práctica política cuya ocurrencia conlleva el germen del cambio histórico –aún sin proponérselo–. Recordemos que la desobediencia civil niega la representación o los tutelajes partidarios –o bien, es el síntoma del fracaso de esas ficciones institucionalizadas–; genera un espacio de expresión y diálogo, donde puede darse la discusión, la argumentación y la toma de decisiones; consiste en un actuar conjuntamente, creando su propio escenario donde quienes participan lo hacen como protagonistas de su acción. Por lo tanto, la condición fundamental para la expresión de las disidencias en el espacio público es, entonces, la no-violencia. Este requisito aparece justificado en que lo político reclama como fuente generadora de poder, el intercambio discursivo y el encuentro, no la confrontación de fuerzas físicas: lo político se define por la exclusión de la violencia. El problema es que, con una pasmosa frecuencia, las disidencias se presentan confundidas con acciones violentas.

Un modo de comprender la acción violenta es considerar su aparición como el instrumento que permite poner fin o límite a otras violencias padecidas. Así se da en el caso de *les enragés*, o *les malheureux*, al ser reducidos a la condición de meros medios, “combaten” la violencia padecida con otra violencia que es “reactiva” y que rechaza al mismo tiempo, tanto la violencia recibida, como la ejercida. Este parece ser el último recurso con el que cuentan los “desposeídos”. Pero este tipo de reacciones no contribuyen a la instauración duradera de libertad, no crea instituciones que cristalicen un poder emergido de la concertación pública. Es más, es preciso decir que la no-violencia es el único requisito que puede evitar que los desobedientes civiles sean considerados “rebeldes” o “terroristas”. Si, quienes actúan manifestando la disidencia, logran evitar la violencia, entonces su aparición en el espacio público no será como desafiantes que disputan el monopolio de la violencia estatal. Es por esta razón que –

para ser “tolerable”– la violencia de la rabia frente a lo indignante, ha de limitarse a un acto puntual de autodefensa de lo humano. Aunque Arendt no puede negar que históricamente esa violencia reactiva ha contribuido a reivindicaciones. Hace referencia, como ejemplo, que la legislación laboral –derecho a la huelga, a sindicarse y a convenios colectivos, etc.– fue precedida por casi un siglo de desobediencias que incluyeron instancias a veces violentas, las que generaron dispares consecuencias (Arendt 2015b:87).

Para Arendt, el uso y la glorificación de la violencia no sólo no alcanzan para que lo político y la libertad acontezcan, sino que tal ponderación no es sino su obstáculo. La violencia puede ser introducida en el espacio público, pero sólo como un instrumento, y así puede obtener como resultado la conducta buscada, que no será más que la concordancia externa entre un imperativo y un comportamiento, pero nunca logrará el acuerdo sostenido en razones. La violencia es un fenómeno marginal de lo político, constituye su límite. La violencia es medio de destrucción y no de creación, y por ello sólo puede contribuir a cambios parciales, a reformas o –metafóricamente– a “romper cadenas”. Pero si a continuación no se dan la concertación, el encuentro discursivo en el espacio público, en busca del acuerdo, entonces nada sostendrá esa pseudo-liberación.

Los estamentos jurídicos tratan erróneamente a la desobediencia civil, ya que se le suele adjudicar el ser responsable de las crisis de los gobiernos, cuando en realidad ella es un emergente de la crisis estructural que la precede. Es precisamente en estas formas de expresión del inconformismo –a contramano de la pasividad monótona y repetitiva de la burocracia partidaria– en las que parece recuperarse la experiencia política originaria. Es por ello preciso comprender que este tipo de desobediencia guarda una conflictiva relación con la violencia, que este elemento perturbador es irreductible y que, debe ser asumido en un grado mínimo y controlado en su modo reactivo. Sobre todo, nos muestra que es necesario asumir que la desobediencia civil es parte de la vida política de quienes somos en el espacio público.

Arendt nos muestra un mundo en el que, más allá del proyecto emancipador que la modernidad encarna, esta capacidad de dar comienzo a lo nuevo parece languidecer, entre tanta acción violenta. La no-violencia como participación política parece haberse convertido en un fenómeno casi marginal en la historia. Así es que cuando la desobediencia civil aparece contaminada de violencia, la potencia de la acción se presenta difusa y sus consecuencias se vuelven más impredecibles. De este modo, se pone en peligro la constitución de un espacio de aparición común. Pero este peligro sólo parece reducir y limitar los campos de acción, pero no elimina su posibilidad de ocurrencia. Lejos de desanimar a posibles participantes y producir su repliegue al ámbito privado, no cesan de replicarse los espacios públicos generados permanentemente por nuevos actores políticos en emergencia.

*Bibliografía*

- ARENDR, Hannah (1992). *Sobre la revolución*, Buenos Aires, Alianza.
- ARENDR, Hannah (1993). *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- ARENDR, Hannah (1995). *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós.
- ARENDR, Hannah (1997). *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.
- ARENDR, Hannah (2015a). “Sobre la violencia”, en *Crisis de la república*, Buenos Aires, Cuenco de Plata.
- ARENDR, Hannah (2015b). “Desobediencia civil”, en *Crisis de la república*, Buenos Aires, Cuenco de Plata.
- ARENDR, Hannah (2015c). *La promesa en política*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- ARENDR, Hannah (2016). *Entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires, Ariel.
- BEDAU, Hugo [Compilador] (1991). *Civil Disobedience in Focus*, Londres y New York, Routledge.
- CORREAS, Oscar (2011). *La criminalización de la protesta social*, México, Coyoacán.
- D’AURIA, Aníbal (2012). *Teoría y crítica del Estado*, Buenos Aires, Eudeba.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco y MUÑOZ, María Teresa (Compiladores) (2015d). *Revolución y violencia en la filosofía de Hannah Arendt*, México, El Colegio de México.
- FOUCAULT, Michel (2000). *Defender la sociedad*, Buenos Aires, FCE.
- FROMM, Erich (1981). *Sobre la desobediencia*, México, Paidós.
- HABERMAS, Jürgen (1975). *Perfiles filosóficos-políticos*, Madrid, Taurus.
- HABERMAS, Jürgen (1997). *Ensayos políticos*, Barcelona, Península.
- HILB, Claudia (1994). *El resplandor de lo público*, Caracas, Nueva Sociedad.
- HILB, Claudia (2001). “Violencia y política en la obra de Hannah Arendt”, en *Sociológica*, vol. 16, núm. 47, Septiembre -Diciembre, pp. 11-44, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.
- IBARRA, Elina (2005). “Hannah Arendt y la fragilidad de la política”, en *Derecho y Política*, D’AURIA, A. y VERNIER, C. (Compiladores), Buenos Aires, La Ley.
- LA BOÉTIE, Etienne de (2006). *Discurso sobre la servidumbre voluntaria*, Buenos Aires, Araucaria.
- LOCKE, John (2005). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Prometeo.
- PLATÓN (2006). República, en *Obras Completas*, Tomo IV, Barcelona, Gredos.
- THOREAU, Henry (2009). *añabras Desobediencia civil*, Buenos Aires, Utopía Libertaria.

**UN CASO IDEAL PARA REPASAR LAS REGLAS DE *QUORUM* Y MAYORÍA PARA DECIDIR EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN****AN IDEAL CASE TO REVIEW THE RULES OF QUORUM AND MAJORITY TO DECIDE IN THE SUPREME COURT OF THE NATION'S SUPREME JUSTICE**

Lucas E. Bolos Ingraio<sup>1</sup>  
Pontificia Universidad Católica Argentina

**Resumen:** El artículo toma un caso reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que a simple vista parece no cumplir con la mayoría para decidir. Tiene por objetivo repasar los conceptos de: *quorum*, mayoría absoluta, mayoría relativa y mayoría para decidir, comparando las reglas que rigen la Corte Suprema de los Estados Unidos con las que rigen nuestra Corte; y opinar a cerca de las ventajas y desventajas de la elección del sistema argentino. Luego, explicar la justificación de la actuación del conjuer que participante en la sentencia y las reglas que rigen el sistema de conjuerces; y finalmente, argumentar la validez de la sentencia fundamentada en las diferencias terminológicas de los conceptos utilizados, criticando la práctica de la Corte para este caso.

**Palabras clave:** unanimidad; número legal; conjuer; votos; diferencias terminológicas.

**Abstract:** This article takes a recent Supreme Court case which looks like quorum and majority to decide's rules were not fulfilled. Its objective is to remember the concepts of: quorum, absolute majority, relative majority, majority to decide, comparing the rules for the Supreme Court of the United States with the rules for the argentinian Supreme Court, and make a brief analysis about the pros and cons of the Argentinian system. Then, it is explained the rules for con-judges. Finally, it is argue the validity of this sentence sustained on terminological differences, with a critic about the words some justices used.

**Keywords:** unanimity; legal number; con judge; votes; terminological differences.

---

<sup>1</sup> [lucasbolosi@gmail.com](mailto:lucasbolosi@gmail.com)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación es el tribunal judicial por antonomasia de nuestra república. El alcance, efecto y aplicación de sus decisiones tiende a trascender el caso concreto y sentar obligatoriedad<sup>2</sup> para los jueces de tribunales inferiores. Por ello, cada vez que la Corte emite una sentencia, es importante tener en claro las reglas que rigen su labor para conocer y entender el método detrás de sus decisiones, como tribunal colegiado.

Este artículo tiene como objetivo hacer un repaso de las reglas de *quorum* y mayorías que rigen en la Corte. Examina sus diferencias con las reglas que aplica la Corte estadounidense. Al mismo tiempo se demuestra su aplicación a través de un caso que denota la necesidad de tener en claro estas reglas. Al finalizar se hace una crítica a ciertos usos de la Corte.

### I. Mayorías

El concepto de mayoría solamente se aplica a órganos pluri compuestos, y no siempre es tarea sencilla interpretarlo. Jamás podríamos hablar de mayorías en cuanto al Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio reside en una sola persona. Distinto es lo que ocurre con los otros dos poderes en los que está dividido nuestro Estado, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Solemos asociar mayoría con el Poder Legislativo gracias a su integración: doscientos cincuenta y siete diputados y setenta y dos senadores. Menos común es (pero no menos importante) escuchar hablar de mayoría en el Poder Judicial, más precisamente en la Corte Suprema.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación está integrada por cinco jueces según lo establece la ley<sup>3</sup>. Para su funcionamiento se podría optar por dos formas: la de unanimidad o la de *quorum*<sup>4</sup>. La primera establecería que, sin la totalidad de los jueces presentes en el caso, el tribunal no podría dictar sentencia. La segunda, adoptada legalmente por nuestro ordenamiento jurídico, permite dictar sentencia sin la concurrencia total de los jueces en un caso.

A su vez, la regla de *quorum* puede ser establecida de dos formas. En primer lugar, determinando un número concreto, tal y como ocurre en los Estados Unidos de América,

---

<sup>2</sup> Si bien las sentencias de la Corte no son formalmente obligatorias para los tribunales inferiores; a partir del fallo “Santín”, el tribunal, ha establecido una cierta fuerza vinculante a sus decisiones. Este fallo ha sido respaldado posteriormente por otras decisiones del tribunal que dirigen al mismo destino, como lo son los fallos “Gracia Rams y Herrera”; “Cerámica San Lorenzo”; “Artear”. Para un desarrollo más preciso véase María Angelica Gelli (2015). La jurisprudencia de la Corte Suprema y el Control de Constitucionalidad [sesión de conferencia]. XXII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Argentina. <https://aadconst.org.ar/xxii-encuentro-de-profesores-de-derecho-constitucional/>

<sup>3</sup> La Ley 26183 modificó el decreto Ley 1285/58 texto según Ley 16895 estableciendo: “La Corte Suprema de Justicia de la Nación estará compuesta por CINCO (5) jueces. Ante ella actuarán el Procurador General de la Nación y los Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los Defensores Oficiales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos de la Ley N° 24.946 y demás legislación complementaria”. A partir del día 1 de noviembre de 2021, el Tribunal pasó a tener efectivamente 4 jueces tras la renuncia de la señora ministra Elena Highton de Nolasco. Sin embargo, este cargo queda vacante debido a que no se modificó el número legal.

<sup>4</sup> El artículo 113 le da la potestad a la Corte de dictar su reglamentación para el funcionamiento del tribunal. Dicho reglamento fue dictado en 1863 mediante la acordada N°1, pero esta nada dice sobre el régimen de toma de decisiones. Un año antes el congreso federal había dictado la ley 27 que optó por el régimen de las mayorías. El congreso tomó una atribución que al parecer le correspondía a la Corte Suprema.

donde el número de jueces que constituye *quorum* está impuesto por ley<sup>5</sup>, seis. En segundo lugar, tenemos la forma implementada por Argentina: no se establece un número específico, sino que se utiliza la frase “mayoría absoluta”. Esta expresión aparece desde las primeras legislaciones sobre la organización judicial, como lo es la Ley 27, cuyo artículo 9 dispone: “La Corte no podrá expedir sentencia ni auto alguno que no sea de simple sustanciación, sin la asistencia de la mayoría absoluta de sus miembros”<sup>6</sup>. En consecuencia, nos obliga a diferenciar mayoría absoluta de mayoría relativa.

La mayoría absoluta puede explicarse como “más de la mitad”<sup>7</sup>. En el caso de la Corte sería de tres. En cambio, el concepto de mayoría relativa se entiende mejor si lo extrapolamos al plano legislativo donde, por ejemplo, ante cien diputados presentes en la votación de un proyecto de ley en cuya votación se contabilizan cuarenta votos afirmativos, treinta negativos y treinta abstenciones. Los votos afirmativos no constituyen una mayoría absoluta, ya que no son más de la mitad, pero debido a que es la opción con mayor cantidad de votos, se entiende como una mayoría relativa. En plano judicial queda configurada la mayoría relativa cuando: de cinco jueces, dos votan por la solución “A”, otro por la solución “B”, otro por la solución “C”, y el último por la solución “D”. En este caso como ninguna de las opciones de solución obtiene la mayoría absoluta de votos, configura una mayoría relativa que carece de validez.<sup>8</sup>

Esta regla de *quorum* que utilizamos para entender cuándo la Corte está en situación de atender un caso, debemos diferenciarla de la regla de mayoría para decidir. El *quorum* es condición para poder aplicar las reglas de mayoría para decidir. La regla de la mayoría para decidir está legislada hoy por el decreto ley 1285/58, texto según Ley N°16895, en su artículo 23:

“Artículo 23. - Facúltase a la Corte Suprema de Justicia a dividirse en salas, de acuerdo al reglamento que a tal efecto dicte. Hasta que el mismo no esté en vigencia, las decisiones de la Corte Suprema se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los jueces que la integran, siempre que éstos concordaren en la solución del caso; si hubiere desacuerdo, se requerirán los votos necesarios para obtener la mayoría absoluta de opiniones. La Corte actuará en tribunal pleno en los asuntos en que tiene competencia originaria y para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad.”<sup>9</sup>

Dado que el reglamento mencionado que permitiría la división de la Corte en Salas nunca se dictó, la norma con destino provisorio terminó siendo permanente.

<sup>5</sup>El número de jueces necesarios para constituir *quorum* en Estados Unidos es 6. “Number of justices; *quorum*. The Supreme Court of the United States shall consist of a Chief Justice of the United States and eight associate justices, any six of whom shall constitute a *quorum*.” US Code Title XXVIII Part I Chapter I Section.

<sup>6</sup> Ley 27, artículo 9.

<sup>7</sup> Constituye un error decir “la mitad más uno” ya que podría llevar a un resultado distinto del buscado por la norma. Por ejemplo: la Corte argentina está compuesta por 5 jueces, de los cuales se requiere mayoría absoluta para dar *quorum*; si interpretamos la mayoría absoluta como “la mitad más uno” se necesitarían 3,5 jueces, ya que la mitad de 5 es 2,5; y ante la imposibilidad de dicho número se pararía a necesitar 4 jueces para dar *quorum*.

<sup>8</sup> La posibilidad de que existan mayorías relativas en los fallos de la Corte argentina responde a la imitación del sistema utilizado por la Corte de los Estados Unidos: la institución del *dissent*; donde los jueces pueden votar en conjunto, por su voto o en disidencia. Véase: María Ángeles Ahumada Ruiz (2000). La Regla De La Mayoría Y La Formulación De Doctrina Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional. Enero-abril 2000. N°58.

<sup>9</sup> Decreto-ley 1285/58 texto según Ley N°16895. Artículo 23.

Hay una diferencia esencial entre el conteo del *quorum* y la mayoría para decidir. Si bien en ambos casos, hoy por hoy, el resultado es el mismo, se realizan en momentos distintos y con fines distintos. El conteo de *quorum* se realiza al momento de llegada de los autos al máximo tribunal con el fin de analizar si este es capaz de tratarlo por la cantidad de ministros disponibles. Cuando analizamos la mayoría para decidir, ya tenemos votos emitidos por los ministros: lo que hacemos es contabilizar sus propuestas de decisión.

La cuestión que plantea la mayoría para decidir es la siguiente: ante un caso donde de los cinco jueces que componen el tribunal intervienen cuatro, contar la mayoría sobre el número legal es sencillo: es tres. Sin embargo, la sencillez apreciada en esta situación se ve perturbada al observar la existencia de ciertas situaciones: en el hipotético escenario —el cual es extremadamente común en la práctica de la Corte— donde de cinco jueces intervienen tres, podríamos afirmar que la mayoría estaría constituida por dos jueces que estuviesen de acuerdo en su parte dispositiva, según lo marca el decreto-ley 1285/58. Si bien no es incorrecto el planteo, no pertenece a la costumbre del tribunal computar de esa manera la mayoría para decidir. La mayoría de dos está contabilizada sobre el *quorum*: si participan tres jueces de la decisión del caso y dos están de acuerdo tendríamos una mayoría absoluta, sí, pero contada sobre el *quorum*. Si bien la Corte Suprema de los Estados Unidos así lo realiza<sup>10</sup>, nuestra Corte, no hace suya esta metodología. Independientemente de que Argentina en sus orígenes haya imitado la organización judicial de Estados Unidos.

La Corte argentina entiende las reglas de *quorum*, pero no lo tiene en cuenta a la hora de contabilizar los votos para llegar a la mayoría para decidir. Lo que hace es contar la mayoría para decidir sobre el número legal. Volviendo al caso hipotético donde participan tres jueces de los cinco establecidos por ley<sup>11</sup>: para que la sentencia sea válida según los hábitos de la Corte, los tres jueces intervinientes deberían acordar en la solución del caso, debido a que tres es la mayoría absoluta de cinco, el número legal, y dos no lo es. Esta práctica no siempre fue así. Entre fines de la década de 1880 y fines de la década de 1930, la Corte Suprema de Justicia de la Nación contabilizó las mayorías para decidir a la manera norteamericana: sobre el *quorum*. Esto permitió al tribunal, amparado por la ley 27<sup>12</sup>, que nada dice sobre como contabilizar la mayoría para decidir, dictar sentencias, en donde de tres jueces, dos concordaban en la parte dispositiva y uno votaba en disidencia. Es decir, la Corte dictaba sentencias “2-1”<sup>13</sup>. El régimen del decreto-ley 1285/58, al igual que la ley 27, guarda silencio sobre cómo contabilizar las mayorías. Ergo, si la Corte así lo decidiera, podría volver a la costumbre que tuvo por casi cincuenta años de entender la mayoría para decidir sobre el *quorum* en vez de sobre el número legal de jueces. Esto puede incumbir en un problema. El legislador deja a libre arbitrio de la Corte cómo contabilizar sus votos. La Corte tiene la posibilidad de establecer cuándo sus sentencias son válidas y cuándo no. Nada garantiza que la forma actual de contabilizar no vaya a ser modificada, como se hizo en 1880 y en 1930; se depende de la buena fe de los ministros en cuanto a la conservación de los usos del tribunal.

---

<sup>10</sup> “Federal Trade Commission v. Flothill Products”, 389 U.S. 179,184.

<sup>11</sup> Independientemente de que al momento de la redacción de este trabajo la Corte Suprema cuenta con cuatro miembros tras la renuncia de la señora ministra Highton de Nolasco.

<sup>12</sup> Ley 27 Capítulo II

<sup>13</sup> Para mayor desarrollo de las sentencias 2-1 ver: Santiago Legarre (2016) Obligatoriedad atenuada de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ciudad de Buenos Aires. Ed. Ábaco. Página 90.

Es de suma relevancia el recuento de votos. No solo para la validez de la sentencia, ya que sin mayoría absoluta no hay sentencia válida; sino por el gran impacto en su uso como precedente. Ya que, como afirma María Angélica Gelli, su fuerza vinculante o, persuasiva, depende de la mayoría que haya logrado el tribunal. Ante mayor consenso, mayor peso sobre los tribunales inferiores para seguir los criterios de la Corte<sup>14</sup>.

Cabe destacar que ambos métodos tienen sus ventajas y desventajas. El sistema norteamericano permite poder dictar sentencias con mayor facilidad, al requerir menor cantidad de propuestas de soluciones concordantes. Su parte negativa, permite dictar sentencia al tribunal con un número de soluciones concordantes bajo, respecto de la cantidad de jueces que integra su tribunal. De los ocho jueces que forman el tribunal, seis dan quorum, y basta que cuatro de ellos concuerden en una solución para que haya sentencia. Es decir, solo se necesita que la mitad del tribunal esté de acuerdo. Por eso considero que el método argentino es más beneficioso. Ya que garantiza que más de la mitad del tribunal, independientemente que hayan participado todos los ministros o no, estén de acuerdo con la resolución del caso. Sin embargo, la contracara de la moneda es que al requerir que el conteo de votos se realice sobre el número legal, ante una situación donde hay *quorum*, pero no se llega a la mayoría de los votos, se debe llamar a conjuces. Es decir, el método argentino necesita que magistrados que no han sido elegidos ministros de la Corte puedan participar como si lo fuesen.

Otro tipo de mayoría, que a pesar de no estar involucrada directamente en la parte dispositiva no está de más repasar, es la mayoría argumentativa. La mayoría en una sentencia puede estar tanto en los considerandos como en la parte resolutive. Claro está que, para que una sentencia sea válida, es necesaria la mayoría en la parte dispositiva; es decir que más de la mitad del número legal de jueces del tribunal deben concordar en la resolución. La mayoría argumentativa se da cuando los jueces concuerdan mayoritariamente en sus argumentos, pero no en la parte dispositiva.<sup>15</sup>

## II. Una sentencia relevante

El día 28 de octubre de 2021 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dictó una sentencia que nos invita a repasar las reglas de *quorum* y mayorías explicadas.

El caso “AMX Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”<sup>16</sup> trata la tensión entre una ordenanza del Consejo Deliberante del Municipio de General Güemes de la provincia de Salta y la Constitución Nacional. La norma municipal se sanciona respondiendo a necesidades de protección ambiental, tutela de la salud pública y planeamiento territorial. Reglamentó el emplazamiento, instalación y habilitación de antenas destinadas a la transmisión de datos, comunicaciones, telefonía celular y prestaciones de servicio de radiofrecuencia. Esta norma perjudicó al negocio de la empresa AMX Argentina por lo cual inició una demanda

---

<sup>14</sup> María Angelica Gelli (2015). La jurisprudencia de la Corte Suprema y el Control de Constitucionalidad [sesión de conferencia]. XXII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Argentina. <https://aadconst.org.ar/xxii-encuentro-de-profesores-de-derecho-constitucional/>

<sup>15</sup> Incluso puede darse a la inversa: cuando la parte resolutive configura una mayoría absoluta pero la parte argumentativa entre los votos es contrapuesta, esa sentencia ¿es válida o inválida? Ante esta pregunta hay dos posturas delimitadas que podrían ser tratadas en un futuro trabajo pero que no es el objetivo de este. Para mayor desarrollo del tema véase: Leandro M. Passarella (2021). El fallo “Molinos”: una norma jurídica nula. La Ley, 2021-F-187. Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2751/2021.

<sup>16</sup> Fallos: 344:3249

en busca de una declaración de inconstitucionalidad fundamentada en la falta del poder de policía del Consejo Deliberante. Argumentó en la demanda que la materia legislada se encuentra delegada a la jurisdicción federal. Por ende, el Consejo Deliberante de la Municipalidad de Güemes se estaría atribuyendo un poder que no le corresponde.

El *quid* de la cuestión está en preguntarse si el poder que se arrogó el Consejo Deliberante para la sanción de esta norma habría sido delegado o no al poder federal, en qué medida; y, aunque el poder haya sido delegado, si la municipalidad no tiene la potestad igualmente de poder sancionar dicha norma.

La sentencia consta de tres votos.

El primer voto fue firmado por la ministra Elena Highton de Nolasco<sup>17</sup> y el conjuer Jorge Eduardo Morán. La parte argumentativa contiene un párrafo donde los jueces hacen referencia a un voto de Highton de Nolasco en un precedente<sup>18</sup> de la Corte con la siguiente carátula: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Telefónica Móviles Argentina S.A. – Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"<sup>19</sup>. En sus páginas, la Corte trata un caso análogo en el cual las acciones judiciales de ambas empresas tienen la misma finalidad por tratarse del mismo problema. En este fallo la jueza había desarrollado su opinión en un voto individual: propuso fallar a favor de la empresa, revocando la sentencia apelada.

Un detalle interesante para marcar es la intervención en calidad de conjuer Morán. Recordemos que en el caso de que el ordenamiento jurídico argentino permite contar con una especie de "jueces suplentes" que intervienen en dos casos: cuando no se llega al *quorum*<sup>20</sup> ya sea por recusación o licencia; o cuando si bien hay *quorum*, no se llega a la mayoría absoluta para decidir. Esto permitiría curiosidades como sentencias con seis firmas cuando el número legal es cinco<sup>21</sup>. Los conjueres suelen ser jueces de Cámaras de Casación o Apelación, Nacionales o Federales<sup>22</sup>. Si bien, como mencionaba anteriormente, se permite ejercer de ministro de la Corte sin haber sido elegido como tal; no pierde calidad el trabajo de la Corte ya que los suplentes son magistrados de alta jerarquía en el poder judicial. En el caso de excusación de los presidentes de las Cámaras los conjueres pueden ser abogados con matrícula federal listados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Su renuncia como Juez de la Corte se hizo efectiva pocos días después, el 1 de noviembre de 2021. Por lo cual estamos ante una de sus últimas sentencias como jueza de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>18</sup> La palabra precedente en este caso está siendo utilizada en un sentido laxo ya que para hablar estrictamente de precedente este debería ser obligatorio. Si bien la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación según la doctrina elaborada por el mismo organismo le da carácter de obligatorio siempre y cuando no se encuentren argumentos nuevos en el caso. véase nota 1. Esta doctrina el profesor Santiago Legarre la denomina "obligatoriedad atenuada" y en otros textos se la puede también mencionar como la doctrina del fallo "Cerámicas San Lorenzo". Para mayor profundización en el tema véase "Obligatoriedad Atenuada de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". Santiago Legarre. Editorial Ábaco. Capítulo I y IX

<sup>19</sup> Fallos: 342:1061

<sup>20</sup> Recordemos que, si bien en Argentina el número de *quorum* y de mayoría absoluta es el mismo, no siempre es así. Por ejemplo, en Estados Unidos el *quorum* se constituye con seis y la mayoría absoluta con cuatro. US Code Title XXVIII Part I Chapter I Section 1

<sup>21</sup> Esta situación podría ocurrir en el siguiente caso: dos jueces proponen "A"; dos jueces proponen "B"; un juez propone "C". Al no llegar a la mayoría para decidir se debe llamar a un conjuer. Si este se decide por "A" o por "B" se llega a la mayoría para decidir. Sino se necesitará un conjuer más.

<sup>22</sup> Ley 26376. Artículo 2.

<sup>23</sup> Ley 26376. Artículo 3.

El segundo voto de la sentencia fue el firmado por Ricardo Luis Lorenzetti, quién se limitó a citar su voto en la sentencia "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Telefónica Móviles Argentina S.A. – Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad". Propuso dejar sin efecto la sentencia apelada.

El último voto fue el firmado por el actual presidente de la Corte, Horacio Rosatti, y Juan Carlos Maqueda. A diferencia de los dos anteriores, no consta de una simple cita al fallo análogo seguido de una parte dispositiva; sino de un *copy-paste* del voto firmado por ambos en el precedente mencionado<sup>24</sup>. En ambas oportunidades votaron en disidencia confirmando la sentencia apelada. Entendieron que la declaración de inconstitucionalidad no era procedente debido a que la municipalidad cuenta con el poder de policía, y que la materia legislada fue delegada de forma absoluta al gobierno federal.

Un lector atento en este punto tendría la siguiente duda: la sentencia consta de tres votos, dos de los cuales cuentan con dos firmas. No se llegaría a ninguna mayoría ¿Cómo es posible? Por esta pregunta es menester realizar este repaso a las reglas de mayoría.

El voto del ministro Ricardo Luis Lorenzetti propone dejar sin efecto la sentencia apelada. El dejar sin efecto, como regla general, se utiliza para que la sentencia de cámara deje de tener validez y que se tenga que dictar una nueva. Esta sentencia nueva va a ser dictada por el tribunal de origen, pero por una sala distinta. Deberá dictarse bajo los lineamientos que dictó la Corte Suprema en la sentencia en la que se deja sin efecto la del tribunal superior de la causa<sup>25</sup> ante la cual se interpuso el recurso extraordinario federal. La Corte suele utilizar este tipo de resolución cuando están en juego cuestiones de hecho sobre las cuales median prueba o situaciones que no tienen que ver estrictamente con la labor sobre el derecho federal que tiene la Corte, como pueden ser los honorarios o las costas. Como la Corte es ajena a estas cuestiones, a fin de no cometer un error, puesto que sus sentencias no son apelables pudiendo dejar aspectos inconclusos de forma permanente, envía los autos nuevamente al juzgado de origen.<sup>26</sup>

Otro tipo de resolución que la Corte utiliza, en este caso Highton de Nolasco y Morán, es revocar la sentencia apelada<sup>27</sup>. Si bien parece ser lo mismo que dejar sin efecto, tienen diferencias sustanciales. Cuando la Corte revoca la sentencia apelada la causa termina; mientras que si la deja sin efecto los autos deben volver a la instancia superior para que sea dictada una nueva sentencia que siga los lineamientos dados por la Corte.<sup>28</sup> Esta decisión es utilizada cuando el máximo tribunal tiene una posición diametralmente opuesta respecto del último tribunal de la causa.

Por otro lado, y en contraposición a las anteriores dos formas de fallar, encontramos las que podríamos denominar como las "positivas": dejar firme y confirmar la sentencia apelada. Son aquellas cuyo objetivo es otorgar validez a la sentencia del tribunal superior de la causa. Existe una importante diferencia entre ambas: cuando la Corte confirma la sentencia hace suyo el criterio de Cámara; en cambio, cuando se deja

---

<sup>24</sup> "Telefónica Móviles Argentina S.A. – Telefónica Argentina S.A." (Fallos: 342:1061)

<sup>25</sup> La expresión "Tribunal Superior de la Causa" es utilizada por la ley 48. Es aquel cuya apelación es el recurso extraordinario federal debido a que no hay un tribunal superior al cual pueda apelarse.

<sup>26</sup> Ley 48 Artículo 16, Primera parte. "En los recursos que tratan los dos artículos anteriores, cuando la Corte Suprema revoque, hará una declaratoria sobre el punto disputado, y devolverá la causa para que sea nuevamente juzgada [...]"

<sup>27</sup> Ley 48 Artículo 16, Segunda parte. "[...] o bien resolverá sobre el fondo, y aun podrá ordenar la ejecución especialmente si la causa hubiese sido una vez devuelta por idéntica razón."

<sup>28</sup> Santiago Legarre (2021). "Votos, mayorías y nulidades en la Corte Suprema" La Ley, 2022-A-263. Cita Online: TR LALEY AR/DOC/3527/2021

firme no se avala lo dicho por el tribunal anterior, sino que ni siquiera fue tratada la causa debido a algún error en el recurso extraordinario federal.

El tercer voto de Horacio Rosatti en conjunto con Maqueda confirman la sentencia apelada. En otras palabras, hacen suya la sentencia del tribunal superior de la causa.

En resumen, tenemos: un voto firmado por dos jueces, Highton de Nolasco y Morán, que revocan la sentencia apelada; un voto firmado por un juez, Lorenzetti, que deja sin efecto la sentencia apelada; y otro voto firmado por otros dos jueces que confirman la sentencia apelada. Por lo tanto, nos encontramos una sentencia cuyas decisiones son 2-1-2. Claramente no hay mayoría en cuanto a la resolución.

Sin embargo, a esta sentencia que *a priori* parece ser 2-1-2, podemos hacerle varios análisis.

Lo primero que llama nuestra atención es que la sentencia tuvo la participación de un conjuer, Morán. La ausencia del ministro Rosenkrantz, no obliga a llamar a un conjuer. Para analizar si la convocatoria fue correcta, debemos realizar el siguiente ejercicio: sustraer mentalmente el voto del conjuer Morán y comprobar si así se habría llegado a la mayoría necesaria. Llegaremos a la conclusión de que no hay mayoría absoluta (tres) sobre el número legal de jueces de la Corte (cinco), necesaria según el decreto ley 1285/58, sino que hay un 1-1-2, lo que constituye una mayoría relativa que nuestro ordenamiento jurídico no considera válida. Aquí es donde vemos la gran diferencia con la Corte Suprema de Estados Unidos que permitiría esta mayoría, debido a que no solo contabilizan la mayoría sobre el *quorum*, sino que tampoco consideran necesario que sea absoluta, permitiendo las mayorías relativas. Por ende, en este caso, es correcto hacer un llamamiento a la participación de un conjuer para poder llegar a la mayoría absoluta de tres.

El problema se presenta cuando el conjuer adhiere a una de las posiciones minoritarias sin solucionar el inconveniente de mayorías. Para resolverlo debería haber optado por adherirse al voto del señor presidente del tribunal junto con el ministro Maqueda. Sin embargo, su opinión integró el voto de la ministra Highton de Nolasco provocando que el fallo se convierta en un 2-1-2 sin poder llegar a la cantidad de votos requeridos para llegar a la tan buscada mayoría absoluta requerida para la validez de la sentencia (tres).

De este análisis se desprende el siguiente pensamiento: el voto de la señora Highton de Nolasco revoca la sentencia apelada y al sumarse la firma del conjuer, el fallo revocatorio tiene dos votos. Por otro lado, tenemos al ministro Lorenzetti, quien deja sin efecto la sentencia apelada, que, aunque sabemos que no es lo mismo, es lo más parecido. Incluso se podría decir que tienen en principio el mismo efecto: dejar sin validez la sentencia apelada.

La realidad es que, en la ciencia del derecho, más que en cualquier otra ciencia, las palabras son esenciales. Por lo cual su elección también. Prueba de esto es que el primer análisis que se hace a una norma es exegético al interpretarla. Buscamos qué quieren decir los términos empleados por el legislador. El elegir una palabra sobre la otra denota una intención distinta, *a priori*. Podríamos afirmar sin miedo a equivocarnos que dos palabras que son sinónimos entre sí no tienen el mismo significado ni la misma intención. Por lo cual, no es lo mismo decir “Por ello, se deja sin efecto la sentencia apelada” que “Por ello, se revoca la sentencia apelada”.

En consecuencia, podríamos asegurar que, en base al decreto ley 1285/58 texto según Ley 16.895, la sentencia no cumple con los requisitos necesarios para su validez, por lo tanto, estaríamos ante una nulidad. Pero verdaderamente no es así. . .

### III. Diferencias terminológicas

Los ministros y los asesores de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tienen estudiadas a la perfección las reglas de mayorías. Por eso, existe una explicación acerca de por qué esta sentencia no es nula.

Veamos las diferencias entre las partes resolutivas de los votos de Highton de Nolasco y el juez Moran, y el voto del ministro Lorenzetti:

Parte dispositiva del voto doble de Highton de Nolasco y Morán:

“Por ello, [...] se revoca la sentencia apelada, con el alcance que surge del mencionado precedente. [...] Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto [...]”<sup>29</sup>

Parte dispositiva del voto de Lorenzetti:

“Por ello, [...] y se deja sin efecto la sentencia apelada, con el alcance que surge del mencionado precedente. [...] Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto [...]”<sup>30</sup>

Una vez leída la totalidad de la parte dispositiva en ambos votos podemos afirmar que lo dicho anteriormente sobre las diferencias entre “revocar” y “dejar sin efecto”, es *dejado sin efecto*, gracias a que, del contexto de ambas partes dispositivas, se entiende que la diferencia entre las expresiones es terminológica y no conceptual. Tanto la primera parte dispositiva como la segunda tienen el mismo objetivo de fondo: que la sentencia apelada no tenga más vigor, que los autos sean enviados al tribunal correspondiente y se vuelva a dictar sentencia acorde a los lineamientos dados por los jueces en la parte argumentativa de los votos que configuraron la mayoría absoluta en su parte dispositiva.

A pesar de que es cierto que dos palabras distintas representan ideas y definiciones distintas, en este caso varía la terminología, pero el concepto que expresan es el mismo. Este mismo fenómeno ocurre cuando, por ejemplo, nos referimos al mismo concepto en diferentes idiomas: no cambia la idea sino el término. La imagen detrás es la misma cuando hablamos de árbol, *tree*, *baum*, *arbre*, o *árvore*. Incluso dentro de la unidad del idioma español se utilizan distintas palabras para denominar una sola realidad. El lugar en el que nos encontremos tiene mucha influencia al respecto, el clásico ejemplo es el de “playera” y “remera” o “pochoclo” y “pororó”.

Distinto es lo que ocurre con los vocablos “Corte” y “Court”. Si bien una es la traducción de la otra, cada una tiene un significado distinto en su respectiva lengua. En el idioma anglosajón se utiliza la palabra para hacer referencia a cualquiera tipo de tribunal, ya sea de primera instancia, una cámara de apelaciones o la misma corte suprema. Por ejemplo: *Court of Appeals for the Fifth Circuit*. En cambio, en el español solo utilizamos “Corte” para referirnos al tribunal supremo de un Estado. Por ejemplo: Corte Suprema de Justicia de Uruguay. La situación de las palabras “Corte” y “Court” es la antítesis de lo que ocurre en el fallo AMX, donde los jueces utilizaron palabras distintas para el mismo concepto.

Un ejemplo análogo de lo realizado en la sentencia es, en materia de tratados internacionales, en lugar de decir “El tratado X aprobado por el Congreso de la Nación y

---

<sup>29</sup> Parte dispositiva del voto de Highton de Nolasco y Morán en "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa AMX Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"

<sup>30</sup> Parte dispositiva del voto de Lorenzetti en "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa AMX Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"

luego ratificado por el Poder Ejecutivo” se utiliza “El tratado internacional X ratificado por el Congreso de la Nación y luego aprobado por el Poder Ejecutivo”<sup>31</sup>. Si bien “ratificar” y “aprobar” no tienen el mismo significado, en este contexto observamos que la diferencia no es conceptual, sino que fueron utilizados como sinónimos para representar un único concepto, independientemente de que uno sea más correcto que el otro; la terminología empleada por Lorenzetti, en nuestro caso, y la primera oración en el ejemplo de los tratados internacionales.

Es innecesario que Highton de Nolasco y Morán difieran su parte dispositiva respecto de Lorenzetti, ya que puede llevar a confusión. Las sentencias de la Corte, por su importancia, deben ser lo más claras posible. El utilizar “revocar” para referirse a lo que usualmente se entiende como “dejar sin efecto” atenta con los usos del tribunal. Sería conveniente que la Corte sea clara y uniforme a la hora de aplicar los términos con los cuales decide en sus sentencias. A fin de evitar confusiones para las partes, y facilitar su utilización como precedente.

#### IV. Conclusión

Siempre es una aventura un tanto compleja entender una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No solo por el contenido del derecho, sino también por el lenguaje técnico empleado por los ministros y las reglas que hacen a su validez. Dentro de estas se encuentran las reglas de *quorum* y mayorías que ejemplifiqué con el caso expuesto.

Los conceptos de mayoría absoluta, mayoría relativa y mayoría para decidir son conceptos claves que, tarde o temprano, nos vamos a cruzar en nuestra carrera como abogados. Por eso es necesario tenerlos claros y frescos.

Es de destacar la buena decisión de apartarse del modelo estadounidense en cuanto a la forma de contar los votos, en vez de sobre el quorum, sobre el número legal; y la buena tarea del legislador de subsanar el problema que genera.

Por último, he de destacar la variación en los usos de los términos con los cuales los ministros sentencian. Dicha variación presta a la confusión, perjudicando a las partes y a todo aquel que pueda verse afectado indirectamente, ya sea citando o estudiando el precedente.

---

<sup>31</sup> Santiago Legarre (2009). Diferencias terminológicas y conceptuales en materia de tratados internacionales. El Derecho Diario, Tomo 235, 766. Cita On line: ED-DCCLXXI-52

*Bibliografía*

Lagarre, Santiago (2016). *Obligatoriedad atenuada de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Ahumada Ruiz, María Ángeles (2000). La Regla De La Mayoría Y La Formulación De Doctrina Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Enero-abril 2000. N°58.

Gelli, María Angelica (2015). La jurisprudencia de la Corte Suprema y el Control de Constitucionalidad [sesión de conferencia]. *XXII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Argentina. <https://aadconst.org.ar/xxii-encuentro-de-profesores-de-derecho-constitucional/>

Legarre, Santiago (2021). “Votos, mayorías y nulidades en la Corte Suprema” *La Ley*, 2022-A-263. Cita Online: TR LALEY AR/DOC/3527/2021

Passarella, Leandro M. (2021). El fallo “Molinos”: una norma jurídica nula. *La Ley*, 2021-F-187. Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2751/2021.

Legarre, Santiago (2009). Diferencias terminológicas y conceptuales en materia de tratados internacionales. *El Derecho Diario*, Tomo 235, 766. Cita On line: ED-DCCLXXI-52

**LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE TUCUMÁN EN NÚMEROS (2021)****THE SUPREME COURT OF JUSTICE OF TUCUMÁN IN NUMBERS (2021)**

Agustín Eugenio Acuña<sup>1</sup>  
Universidad Nacional de Tucumán

**Resumen:** Con la utilización del protocolo de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, fruto de la digitalización acelerada en la que se vio inmersa el Poder Judicial, busco construir datos sobre al trabajo del tribunal, que considero relevantes. ¿Cuántas sentencias son accesibles? ¿Hay ramas del derecho ajenas a la transparencia? ¿Por qué? ¿Cuántas sentencias dicta la corte en el año? ¿De dónde proceden los casos que le llegan? ¿Cuáles son los fueros más populosos? ¿Cuántas sentencias son complejas? ¿Cuántas casaciones resolvió en el año? ¿Cuántas quejas efectivamente abre? ¿Influye en el acceso vía queja a la corte la Acordada 1498/18? ¿Qué suerte suelen correr los recursos contra las sentencias de la corte que ella misma resuelve? ¿Qué suerte corrieron los recursos extraordinarios federales en la corte tucumana? ¿Los concede? Esas son algunas de las preguntas sobre las que se quiere echar luz, pero, como asiduo litigante del foro por mi función pública, estimo que quizás, las más relevantes sean las que tienen que ver con los tiempos en los que la corte dicta sentencia. ¿Cumple los plazos legales? ¿En qué casos? ¿En qué casos no? ¿Por cuánto tiempo está excedida? Las conclusiones solo deben verse como puntos de partida para una investigación más profunda de las cuestiones analizadas, pero siempre a partir de datos, información empírica y no de elucubraciones o corazonadas, tan prestas a regir la gestión pública.

**Palabras claves:** Transparencia; Estadísticas judiciales; Datos

**Abstract:** With the use of the ruling protocol of the Supreme Court of Justice of Tucumán, as a result of the accelerated digitalization in which the Judiciary was immersed, I seek to build data on the work of the court, which I consider relevant. How many sentences are accessible? Are there branches of law outside of transparency? Why? How many sentences does the court dictate in the year? Where do the cases that come to the court come from? What are the most populous forums? How many judgments are complex? How many cassations did the court resolve in the year? How many complaints do the court actually open? Does Agreement 1498/18 influence access via complaint to the court? What is the fate of appeals against judgments of the court that it resolves itself? What fate befell the extraordinary federal resources in the Tucuman court? Do the court grant them? These are some of the questions that we want to shed light on, but, as a regular litigator of the forum due to my public function, I believe that perhaps the most relevant are those that have to do with the times in which the court passes sentence. Do the court meet legal deadlines? In what cases? In what cases not? For how long is it exceeded? The conclusions should only be seen as starting points for a deeper investigation of the issues analyzed, but always based on data, empirical information and not on speculations or hunches, so ready to govern public management.

**Keywords:** Transparency; Judicial Statistics; Data

---

<sup>1</sup> agustin.eugenio.acuna@gmail.com

### *I. Introducción o el origen de este trabajo*

“No se queje si no se queja”. O algo así decía mi profesor de educación física en el secundario, intentando transmitir que hay que hacer algo más que solo cuestionar la situación imperante. Si bien se sabe que es factible mentir con estadísticas judiciales (Huff, 1954; Acuña, 2021a), es un reclamo de hace varios años que el Poder Judicial de Tucumán publique sus estadísticas en su totalidad (Benito, 2018). Hoy, en su página web, al menos tiene una sección destinada a los informes estadísticos, con información colgada desde junio de 2020 (Poder Judicial de Tucumán, 2022a). Algo es algo y peor es nada, como dice la sabiduría popular.

Si no hay estadísticas, hay que generarlas, de algún modo y a partir de lo existente. Debe ser fácticamente posible y no tan difícil, me dije. Una charla entre amigos en los cuales criticaron enfáticamente los tiempos que se tomaba la Corte Suprema de Justicia de Tucumán para fallar en cada caso, según su propia experiencia, fue el empujón final. “Haz lo que yo digo, mas no lo que yo hago” pensé, acordándome de la catequesis católica que aprendí en algún punto de mi formación. ¿Acaso la Corte, que habla de planificación estratégica y de gestión, que tiene oficinas dedicadas a eso, que hace auditorías, no aplica nada de eso en su trabajo diario? No sería la primera vez que notásemos incoherencias en nuestras instituciones. Más cuando se hablan de los tiempos de la justicia, que, en general, lucen disociados de los tiempos de los conflictos, de la realidad, pensé. Eso me decidió a construir determinados datos y a compartirlos. Y digo construir, porque el dato, como bien me enseñó un formador en la Escuela Judicial del CAM, no se recolecta, sino que se construye.

### *II. La construcción de los datos*

Es aburrido contar cómo se llegó a determinadas conclusiones, sin embargo, es necesario. Por honestidad intelectual y científica, aunque por propio interés también. La idea es que el camino pueda ser recorrido por otros, contrastado, chequeado, corroborado, criticado, cuestionado y explorado. Quizás para confirmar que fue bien realizado, quizás (y esto es igual de importante) para mostrar sus falencias o errores. Por eso se impone contar cómo se construyeron los datos que comparto.

La principal fuente de la cual se nutrió este trabajo fue una de acceso público y al alcance de todos, en una inusitada muestra de transparencia judicial: los protocolos de sentencias disponibles en la web del Portal del SAE del Poder Judicial de Tucumán (Poder Judicial de Tucumán, 2022b). De allí extraje los principales datos: fecha de cada sentencia, número de sentencia, unidad judicial, número de expediente y descripción o título de cada sentencia. Esa información se volcó a una planilla de Excel en la que se construyeron varios datos más, cuyo aspecto ilustrativo puede verse en la captura de pantalla realizada de la Figura 1.

Figura 1. Planilla de construcción de datos

NP	FI	FT	FS	D	L	DR	Nº S	R	Nº E	Descripción	NP	Descripción
1	17/11/2020	17/12/2020	1/2/2021	76	30	46	6	CA	661/17	EXCUSACIÓN DRA. SBDAR Y DRA. RODRÍGUEZ CAMPOS - ADMINISTRATIVO	NP	Número de registro
2	25/11/2020	25/12/2020	1/2/2021	68	30	38	7	CA	607/17	EXCUSACIÓN DRA. RODRÍGUEZ CAMPOS - ADMINISTRATIVO	FI	Fecha de decreto que pasa a resolver
3	26/11/2020	20/12/2020	1/2/2021	73	30	43	8	CA	342/18	EXCUSACIÓN DRA. SBDAR Y DRA. RODRÍGUEZ CAMPOS - ADMINISTRATIVO	FT	Fecha teórica para salir
4	25/11/2020	10/5/2021	1/2/2021	68	166	-98	9	CA	7/17	CASACIÓN - NO - ESTADO - ADMINISTRATIVO	FS	Fecha de sentencia
5	10/8/2020	23/12/2020	1/2/2021	175	135	40	10	CC	1468/13-173	CASACIÓN - NO - CIVIL	D	Días entre FI y FS
6	23/4/2019	22/9/2019	1/2/2021	648	150	498	11	CC	1471/13-18	CASACIÓN - NO - CIVIL	L	Días según la ley más las ferias más o menos
7	14/10/2020	13/11/2020	3/2/2021	112	30	82	16	T	C188/12	ACUARATORIA DE OFICIO - TRABAJO	DF	Diferencia entre los días reales y los legales
8	4/11/2020	4/12/2020	3/2/2021	91	30	61	17	T	235/14	HONORARIOS - CON BASE DISIDENCIA - TRABAJO	NP S	Número de sentencia
9	21/12/2020	20/2/2021	3/2/2021	44	61	-17	18	T	C90/15	HONORARIOS - CON BASE - TRABAJO	R	Rama del derecho correspondiente según SAE
10	30/10/2020	14/4/2021	3/2/2021	96	166	-70	19	T	496/15	CASACIÓN - NO - ACORDADA 1498/18 - TRABAJO	AC	Apremios Concepción
11	5/10/2020	4/12/2020	3/2/2021	121	30	91	20	CA	558/15	HONORARIOS - SIN BASE - ADMINISTRATIVO	DLC	Documentos y Locaciones Concepción
12	15/10/2019	29/3/2020	3/2/2021	477	166	311	21	CA	710/15	CASACIÓN - SI SUSTITUTIVA - ESTADO - ADMINISTRATIVO	TC	Trabajo Concepción
13	13/11/2020	13/12/2020	3/2/2021	82	30	52	22	CA	39/18	HONORARIOS - SIN BASE - ADMINISTRATIVO	CCC	Civil y Comercial Concepción
14	24/8/2020	23/9/2020	3/2/2021	163	30	133	23	DL	2361/14	CUESTIÓN DE COMPETENCIA - CONFLICTO NEGATIVO - DOCUMENTOS	A	Apremios
15	10/8/2020	23/12/2020	3/2/2021	177	133	42	24	CC	2010/07	CASACIÓN - NO - ACORDADA 1498/18 - CIVIL	DL	Documentos y Locaciones
16	30/12/2020	1/3/2021	4/2/2021	36	61	-25	25	CA	488/20	EXCUSACIÓN DR. LEIVA, DR. POSSE Y DR. ESTOFÁN - ADMINISTRATIVO	T	Trabajo
17	14/12/2020	13/2/2021	4/2/2021	52	61	-9	26	O	21/20	EXCUSACIÓN DR. LEIVA, POSSE Y ESTOFÁN - ORIGINARIO	CC	Civil y Comercial
18	10/12/2020	9/2/2021	5/2/2021	57	61	-4	27	CC	937/16	HONORARIOS - CON BASE - CIVIL	CA	Contencioso Administrativo
19	20/8/2020	19/9/2020	5/2/2021	169	30	139	28	T	308/09-19Q	RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL - ART. 14 LEY 48 - NO - TRABAJO	NP E	Número de expediente
20	30/11/2020	30/12/2020	9/2/2021	71	30	41	30	CC	2777/12-Q1	QUEJIA POR CASACIÓN DENEGADA - NO - CIVIL		
21	24/8/2020	23/9/2020	9/2/2021	169	30	139	31	CC	692/11-Q1	QUEJIA POR CASACIÓN DENEGADA - NO - CIVIL		
22	29/11/2019	13/5/2020	9/2/2021	438	166	272	32	CA	582/14	CASACIÓN - NO - ESTADO - ADMINISTRATIVO		
23	3/12/2020	2/2/2021	9/2/2021	68	61	7	34	CC	273/16	HONORARIOS - CON BASE - CIVIL		
24	9/11/2020	9/12/2020	9/2/2021	92	30	62	37	DL	6528/19-Q3	QUEJIA POR CASACIÓN DENEGADA - NO - DOCUMENTOS		
25	22/9/2020	7/3/2021	9/2/2021	140	166	-26	38	CC	2486/10	CASACIÓN - NO - CIVIL		
26	26/11/2020	26/12/2020	11/2/2021	77	30	47	39	A	845/17	EXCUSACIÓN DRA. SBDAR - APREMIOS		
27	9/12/2020	8/2/2021	11/2/2021	64	61	3	40	CA	65/16	RECUSACIÓN SIN CAUSA DRA. MARÍA FLORENCIA CASAS - ADMINISTRATIVO		
28	22/12/2020	21/2/2021	11/2/2021	51	61	-10	41	CA	612/19	EXCUSACIÓN DRA. SBDAR - ADMINISTRATIVO		
29	29/12/2020	28/2/2021	11/2/2021	44	61	-17	42	CA	542/16	EXCUSACIÓN DRA. SBDAR - ADMINISTRATIVO		
30	22/11/2019	6/5/2020	11/2/2021	447	166	281	43	CA	583/14	CASACIÓN - SI UNIDAD DE OFICIO - ESTADO - ADMINISTRATIVO		
31	28/9/2020	28/10/2020	11/2/2021	136	30	106	44	CC	C461/00	HONORARIOS - CON BASE - CIVIL		
32	4/12/2020	3/2/2021	11/2/2021	69	61	8	45	CA	488/20	COMPETENCIA CORTE - ADMINISTRATIVO		
33	4/12/2020	3/2/2021	11/2/2021	69	61	8	46	O	21/20	COMPETENCIA DE LA CORTE - MEDIDA CAUTELAR - ORIGINARIO		
34	13/11/2020	13/12/2020	12/2/2021	91	30	61	50	CA	593/19-Q1	QUEJIA POR CASACIÓN DENEGADA - NO - ADMINISTRATIVO		
35	22/10/2020	21/11/2020	12/2/2021	113	30	83	51	CA	346/08-Q1	QUEJIA POR CASACIÓN DENEGADA - NO - ADMINISTRATIVO		

El primer dato fue la fecha de ingreso del expediente para dictar sentencia. Este dato se sacó ingresando a cada uno de los expedientes en los que se dictó sentencia y copiando la fecha del decreto que llamó los autos a despacho para resolver. Es el dato más subjetivo y más vulnerable porque intervine personalmente. Es el más vulnerable a los errores porque pude haberme equivocado al tipear una cifra o al copiar otro dato. Es el más subjetivo porque cuando elegimos el dato a tomar estamos diciendo que contamos desde tal momento que pasa a resolver el caso y esa elección es en sí controvertible. Ejemplificar servirá para aclarar la cuestión. Las sentencias de honorarios no dejan mucho margen para elegir, pues en general están precedidas de un decreto en el cual se pasa a regular honorarios. Las que resuelven recusaciones o excusaciones también son claras. Sin embargo, aquellos casos en donde se pasa a resolver el fondo del asunto, pero al mismo tiempo se envía el expediente para dictamen fiscal, tomé la fecha del decreto que lo recibe y pasa a resolver, no el primero. Caso contrario, parecería que los plazos son más extensos, aunque para la parte que litiga, siempre lo son.

El segundo dato que se construyó, más interesante, es la cantidad de días que pasaron entre que el expediente pasó a resolver y efectivamente se resolvió. Por supuesto, el número está en días corridos pues se sacó automáticamente con la diferencia entre los dos valores referidos.

El tercer dato que se incorporó es el plazo legal que se tenía para resolver, según lo que se tuviese que resolver. También es controvertible y perfectible, pero es algo con lo cual se puede trabajar. Eso sí, se transformaron estimativamente los días hábiles judiciales en días corridos. Además, en los que correspondía, se sumaron los días de las ferias de invierno y de verano, para hacerlo lo más fiel posible a la realidad.

El cuarto dato que se creó es la fecha teórica en la que debería haber salido la sentencia. Simplemente surge de sumar a la fecha de ingreso, los días del plazo legal.

El quinto dato es la diferencia de días entre la fecha en la que se dictó la sentencia y la fecha teórica en la que debería haberse dictado.

Como se verá a continuación, todos esos datos sirven para analizar y extraer conclusiones. Algunas más, algunas menos, algunas más serias que otras y otras más amarillistas, según quien lo mire.

### III. Las cuentas pendientes de las áreas oscuras

En toda tarea siempre hay cuentas pendientes y esta no podía ser la excepción. Lo que quedó sin hacer es el análisis de las sentencias de las áreas más sensibles y más oscuras del Poder Judicial, los fueros de penal y de familia. ¿Por qué? Pues si nos atenemos a la escueta respuesta institucional, las sentencias de esos fueros deben ser solicitadas a la unidad correspondiente (Poder Judicial de Tucumán, 2022b). Es difícil imaginar la situación, a la vez risible, de presentar una nota en cada juzgado de familia, en ambas cámaras, en los Colegios de Jueces, en los Tribunales de Impugnación y en la misma Corte Suprema de Justicia de Tucumán, pidiendo acceso a todas las sentencias de sus protocolos. Seguramente la respuesta burocrática será no contestar o decir que no puede darse la información para preservar la privacidad. En fin, obstáculos, falencias y cuestiones que traté en otra oportunidad (Acuña, 2021b). Como quiero creer, (aunque me tilden de ingenuo), espero contar con esos datos en un futuro cercano.

También debo aclarar que un pequeño número de sentencias de las que estaban teóricamente accesibles no lo están porque los procesos se encuentran reservados, dado que seguramente se debe haber dictado una medida cautelar y no se trabó todavía. Igualmente, es una parte ínfima del universo analizado como pasará a explicar.

### IV. La cantidad de sentencias, pero con contexto

¿Cuántas sentencias dictó la Corte Suprema de Justicia de Tucumán? De acuerdo a su protocolo, 1411 sentencias. Pero demos un poco de contexto, porque el número así aislado no dice nada. El tribunal entre 2010 y 2019 pasó de dictar 1096 a 2501 sentencias, como afirmé al analizar la casación luego de la Acordada 1498/18 (Acuña, 2020). Por supuesto que la pandemia tuvo su incidencia en que, al año siguiente, como dije en otro trabajo (Acuña, 2021c), la corte bajase a 1095 sentencias. Sin embargo, el número no significa que la corte haya mejorado su productividad en casi un tercio. La falta de datos estadísticos nos impide conocer cuántos casos le ingresaron para resolver, con plazo de vencimiento el año pasado. Si no sabemos eso, seguimos en la oscuridad y el dato no dice mucho por sí mismo, solo nos hace caer en el efecto ancla (Acuña, 2021a) de creer que es muy bueno. Aspiro a que llegará el momento en que la transparencia no sea declamativa o *pour la gallerie* y ese dato se conozca.

### V. La accesibilidad de las sentencias

Ya dije al hablar del método de este trabajo que tanto las sentencias penales como de familia no son accesibles. ¿Pero cuál es su número? ¿Es relevante? El número concreto es 381 para ambos fueros tomados en conjunto, sin poder distinguir cuántas son de cada uno, aunque por una cuestión instintiva, supongo que las penales se llevan gran parte de ese número. ¿Cómo llegamos a las 381? Sencillo. El protocolo tiene números corridos y la última sentencia se identifica con el número 1411. Ese es el número total de sentencias. Ahora bien, al transferir la base de datos completa, volvemos a numerar todas las sentencias protocolizadas, lo que nos da 1030. La diferencia de 381 surge clara entonces.

También dije que un pequeño número de sentencias no estaban accesibles temporariamente porque el expediente estaba reservado. Debo aclarar que son solo 9. Si

bien no se puede acceder a la resolución vía el protocolo, el texto sí está disponible a través de la base de datos del Poder Judicial.

En conclusión, la Corte Suprema de Justicia de Tucumán garantiza la accesibilidad del 73% de sus sentencias, mientras el otro 27% permanece en la oscuridad. De este último porcentaje no se puede distinguir cuánto corresponde a penal y cuánto a familia, aunque se supone que mayoritariamente pertenecen al primero.

#### VI. El trabajo diario, en bruto

Hace poco, el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Horacio Rosatti, dijo que el tribunal resuelve 180 causas por semana, poco más de 25 por día (Rosatti, 2021). Dejando de lado la práctica nacional que con una sentencia resuelve varias causas, la corte local está lejos de eso. En efecto, si tomamos las 52 semanas del año, el cálculo da poco más de 27 sentencias por semana. Ahora bien, si restamos las 6 semanas de feria, son casi 31. Si queremos hacer el clásico cálculo de sentencias por día, el resultado es que la corte saca 4 cada día de los 365 días del año.

Los números solo muestran cantidad de sentencias. La complejidad de cada sentencia escapa a la fría aritmética. En efecto, en un principio, no sabemos cuántas sentencias de esas fueron difíciles y cuántas fueron tan sencillas que las podría haber hecho una inteligencia artificial o resolverse con un *copy and paste*<sup>2</sup>. El trabajo en bruto parecería ratificar cuán indispensable es la *petit court* de funcionarios y empleados para el trabajo de los vocales. Más adelante intentaré agregar una variable cualitativa, tan necesaria en las estadísticas judiciales, como resalté en su momento (Acuña, 2021a).

#### VII. La procedencia del caudal de casos

El protocolo de sentencias de la corte permite distinguir las resoluciones según el Centro Judicial del cual sean originarios los casos: Capital, Concepción o Monteros. Si bien no parece ser exacto ni preciso (encontré sentencias originarias de Concepción listadas como capitalinas) me parecía correcto compartir los datos que evidencian la disparidad de volumen de trabajo según la zona geográfica de la provincia.

La intuición se ve confirmada al saber que el Centro Judicial Monteros no tiene ninguna sentencia registrada en los tres fueros a los que se tiene acceso, Civil y Comercial, Documentos y Locaciones y del Trabajo.

Sin embargo, esa misma intuición se ve destruida al contar con tan solo 46 casos originados en el Centro Judicial Concepción. ¿Es tan abismal la diferencia entre jurisdicciones? ¿O se recurre menos? ¿Se habrán registrado correctamente las sentencias?

Como es lógico, el Centro Judicial Capital, con 1294 sentencias, representa casi el 92% del trabajo de la corte local. Si le sumamos las 71 sentencias que corresponden a procesos originarios ante el mismo tribunal, llegamos a casi el 97%.

---

<sup>2</sup> Agradezco a Florencia Ratti que me hiciera notar que esta referencia no significa aceptar la práctica de sentencias *copy and paste*, sino solo reconocer su existencia. Comparto con ella que ni el caso más sencillo amerita una sentencia en donde se copien y peguen fundamentos de otra causa, sin cuanto menos explicar su aplicabilidad al caso concreto.

*VIII. Las sentencias según los fueros y las salas*

Los abogados litigantes del foro local intuyen que existen fueros más “populosos” que otros, así como aquellos en donde se recurre en mucha mayor medida. La corte no es extraña a esas dinámicas, como puede observarse en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Sentencias según los fueros

<b>Fuero</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Contencioso Administrativo	444	31,47%
Penal y Familia (por exclusión)	381	27,00%
Civil y Comercial	197	13,96%
Trabajo	181	12,83%
Documentos y Locaciones	81	5,74%
Originarios	71	5,03%
Cobros y Apremios	56	3,97%

Como se observa, los fueros que más trabajo le dan a la corte son aquel en donde la provincia es demandada y las áreas oscuras a las que no se tiene acceso. Todo eso es casi el 60% de las sentencias emitidas.

Estos números pueden aburrir, pero sin duda son relevantes a la hora de distribuir el trabajo, al menos, cuantitativamente. La Acordada 649/91 dividía la corte en dos salas, la Sala en lo Civil y Penal y la Sala en lo Contencioso Administrativo y Laboral. Esa división, lleva a que el año pasado, el trabajo quedó distribuido como lo refleja la Tabla 2.

**Tabla 2.** Sentencias según las salas de la Acordada 649/91

<b>Sala</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Civil y Penal	715	50,67%
Contencioso Administrativo y Laboral	625	44,29%
Originarios	71	5,03%

La Acordada 1834/21 modificó la división de las salas. Por una parte, estará la Sala en lo Civil y Comercial Común, Civil en Familia y Sucesiones y Penal. La otra será la Sala en lo Contencioso Administrativo, Laboral, Civil en Documentos y Locaciones y Cobros y Apremios (sí, súper largo el nombre). Si se hubiese aplicado esa distribución al año pasado, los números serían distintos según la Tabla 3.

**Tabla 3.** Sentencias según las salas de la Acordada 1834/91

<b>Sala</b>	<b>Cantida d</b>	<b>Porcentaj e</b>
Civil, Familia y Penal	578	40,96%
Contencioso Administrativo, Laboral, Documentos y Apremios	833	59,04%
Originarios	71	5,03%

Parecería a simple vista que la distribución del trabajo con las salas anteriores era más equitativa y que con las nuevas, evidencia una gran disparidad. Sin embargo, es más complejo, como se dice. Los datos solo son cuantitativos. Escapa a este análisis estadístico la cuestión cualitativa de las sentencias. Hay resoluciones que son *copy and paste* y otras en las que seguro se requiere más elaboración. Tendremos sentencias más complicadas y otras más simples, al igual que causas breves o extensas. Si supusiésemos que los fueros Civil y Comercial Común, Penal y Familia tienen más sentencias complejas, que implican mayor análisis y detenimiento, se podría explicar la diferencia de cantidad de trabajo entre las salas. Al mismo tiempo, eso trae la consecuencia de afirmar la existencia de menor complejidad o más sentencias *copy and paste* en la otra sala. ¿Es bueno esto? Entiendo que es propio de la dinámica de un tribunal colegiado, que debe velar por el óptimo desempeño del todo, no de sus partes. Al fin y al cabo, si sus integrantes están de acuerdo con la distribución y eso redundará en una mejor respuesta al ciudadano, bienvenido sea.

#### IX. Los tipos de sentencias y la complejidad de las cuestiones a resolver

La cuestión de la complejidad de las sentencias es difícil de medir. A simple vista, una casación será más compleja de realizar que un beneficio de litigar sin gastos. Sin embargo, hay casaciones que se rechazan contando renglones y citando la Acordada 1498/18 en una hoja. Las excusaciones de los miembros de la corte son resoluciones que también entran, en general, en una página, sin mucha fundamentación. En fin, si queremos tener una idea de distribución de lo que la corte resuelve, del tipo de sentencias que saca, que indicaría, *prima facie*, su complejidad, no hay más que ver la Tabla 4.

**Tabla 4.** Tipos de resoluciones

<b>Resoluciones</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% Real</b>	<b>% Accesible</b>
Casaciones	360	25,5%	35,0%
Excusaciones	200	14,1%	19,3%
Honorarios	157	11,1%	15,2%
Quejas por casaciones denegadas	87	6,2%	8,4%
Cuestiones de competencia	62	4,4%	6,0%
Recursos extraordinarios federales	59	4,2%	5,7%
Recusaciones	25	1,8%	2,4%
Interlocutorias	17	1,2%	1,7%
Aclaratorias	14	1,0%	1,4%
Revocatorias in extremis	11	0,8%	1,1%
Nulidades	5	0,4%	0,5%
Amparos	5	0,4%	0,5%
Revocatorias	4	0,3%	0,4%
Cautelares	4	0,3%	0,4%
Fondos originarios	3	0,2%	0,3%
Quejas por retardos de justicia	3	0,2%	0,3%
Per saltum	3	0,2%	0,3%

Integración del tribunal	2	0,1%	0,2%
Revocatorias (art. 31 de La Ley 5.480)	2	0,1%	0,2%
Nulidades de sentencias	2	0,1%	0,2%
Beneficios para litigar sin gastos	2	0,1%	0,2%
Acciones de inconstitucionalidad	1	0,1%	0,1%
Medida para mejor proveer	1	0,1%	0,1%
Reconstrucción de expediente	1	0,1%	0,1%
<i>Total</i>	<i>1030</i>	<i>73,0%</i>	<i>100,0%</i>

Los tipos de sentencias buscaron reflejar lo mejor posible lo que en cada caso la corte efectivamente resolvió. En una oportunidad no solo declaró su competencia originaria, sino que rechazó la cautelar pedida. A los fines prácticos, esa resolución se contó solo una vez como cautelar. Igual, no altera los datos.

Hay que aclarar que los porcentajes cambian mucho por la incidencia de las áreas oscuras, exentas de este análisis. Ese es el efecto de dejar afuera los datos de las 381 sentencias de los fueros de familia y penal, el 27% que falta en la segunda columna.

Lo que salta a la vista es que las casaciones (25,5%) apenas superan a todas las demás categorías que no superan un dígito, juntas (22,2%). Instintivamente pensaba que las casaciones iban a representar mucho más en el trabajo de la corte, dado que es la principal forma de acceso a su competencia.

La altísima cantidad de excusaciones (14,2%) se explican fundamentalmente por las 149 excusaciones en materia contencioso administrativo. De esas, más de un tercio son de la vocal Eleonora Rodríguez Campos, algo totalmente entendible, porque como ex Fiscal de Estado, intervino en muchos casos que luego llegaron a la corte y le tocan resolver.

Para los abogados litigantes, estimo que es bueno saber que el cuarto puesto (11,1%) en esta lista de ocupaciones, se lo lleva la regulación de honorarios.

#### X. Las casaciones, con detenimiento

El recurso de casación en el ámbito local es extraordinario. No todos los casos llegan a la corte o, al menos, en teoría, no deberían llegar. Cuando el abogado tiene que decidir junto al cliente recurrir al máximo tribunal, la pregunta sobre las perspectivas de éxito se imponen. La materia del asunto, la doctrina legal, la claridad del caso y un sinnúmero de particularidades se pueden tomar en cuenta para estimar a ojo una respuesta. Ahora bien, una ojeada al protocolo de sentencia del año pasado nos puede dar un panorama un poco más certero, como lo muestra la Tabla 5.

**Tabla 5.** Recursos de casación según los fueros

<b>Fuero</b>	<b>Total</b>	<b>% Total</b>	<b>Éxito</b>	<b>% Éxito</b>
Contencioso Administrativo	156	43%	69	44,2%
Civil y Comercial	87	24%	26	29,9%
Trabajo	73	20%	15	20,5%
Documentos y Locaciones	37	10%	13	35,1%
Cobros y Apremios	7	2%	2	28,6%
<i>Total y promedio</i>	<i>360</i>	<i>100%</i>	<i>125</i>	<i>35%</i>

Para alcanzar estos datos, se constató el resultado de cada sentencia listada como recurso de casación y se asentó el dato, fuero por fuero, como están distribuidos en el protocolo de la corte.

El fuero en el que se litiga contra el Estado es el que más casaciones produjo y también el que más resultados positivos obtuvo, casi la mitad de los recursos fueron procedentes.

Documentos y Locaciones, con el 35,1% éxito en los recursos, es el segundo fuero en el que las expectativas del recurrente pueden ser mejor colmadas. El fuero del Trabajo, probablemente luego de la reforma de la casación al introducirse el requisito de la gravedad institucional, es el más adverso para los recurrentes (20,5%), mientras sus pares de Civil y Comercial le sacan casi un 10% de ventaja.

Otro fuero en el que el Estado es el protagonista, como es Cobros y Apremios, es el tercero en cuanto a la tasa de éxito en los recursos (28,6%), pero al ser escasa la cantidad de recursos presentados, hay que tener cuidado con el dato. En efecto, un recurso fue ganado por el contribuyente, mientras que el otro por la Sociedad Aguas del Tucumán, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria encargada del servicio de agua potable y cloacas.

En definitiva, a ojo de buen cubero, haciendo un promedio (con todos los bemoles que tiene hacer eso), no estaría mal contestar que solo tenemos un tercio de posibilidades de éxito al ir en casación a la corte.

Es importante aclarar que la corte también declaró la nulidad de oficio en seis oportunidades. Esos casos no son tenidos en cuenta como exitosos, puesto que no se resolvió propiamente a favor de nadie, sino que se enmendó un error procesal.

#### *XI. Reenviar o sustituir, esa es la cuestión*

Cuando la corte resuelve un recurso de casación, puede reenviar el caso para que se falle de nuevo por la cámara con nueva integración o directamente sustituir la sentencia ella misma. ¿Con qué frecuencia hace uno o lo otro?

**Tabla 6.** Reenvíos y sustituciones según los fueros

<b>Fuero</b>	<b>Total</b>	<b>Reenvíos</b>	<b>Sustituciones</b>	<b>% Sustitución</b>
Contencioso Administrativo	69	51	18	26%
Civil y Comercial	26	14	12	46%
Trabajo	15	13	2	13%
Documentos y Locaciones	13	11	2	15%
Cobros y Apremios	2	2	0	0%
<i>Total y promedio</i>	<i>125</i>	<i>91</i>	<i>34</i>	<i>20%</i>

Como puede observarse en la Tabla 6, la tasa de sustituciones, es baja, salvo en el fuero civil y comercial común donde alcanza casi a la mitad de los casos. El promedio incluyendo a cobros y apremios es claro: solo uno de cada cinco casos obtendrá una sentencia sustitutiva. Si excluimos ese fuero, sería uno de cada cuatro casos. Por supuesto que la corte también sustituye parcialmente y reenvía al mismo tiempo. A los fines prácticos, esos casos se incluyeron como sustituciones.

*XII. Los recursos del Estado y contra el Estado*

El fuero en lo Contencioso Administrativo mereció un análisis más profundo, por la curiosidad sobre cuáles son los recursos más exitosos, si los del Estado o los de los particulares. Los números se ven en la Tabla 7.

**Tabla 7.** Recursos de casación del Estado y contra el Estado

<b>Casaciones</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% Total</b>
Del Estado rechazadas	48	47%
Del Estado admitidas	53	52%
De particulares rechazadas	35	66%
De particulares admitidas	17	32%

Por supuesto que en el Estado es el que más recursos deduce en el fuero, pero también es el más exitoso, con más de la mitad de recursos admitidos. En el caso de los particulares, que recurren la mitad de lo que lo hace el Estado, solo un tercio, aproximadamente, de sus recursos son admitidos por la corte local.

*XIII. Las quejas, ni tantas ni tan exitosas*

La cantidad de quejas por casaciones denegadas (87) es menos de un cuarto de las casaciones resueltas (360). La cantidad de éxito en las quejas por casaciones denegadas también es bajísima, como surge de la Tabla 8.

**Tabla 8.** Quejas por casación denegada

<b>Fuero</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% Total</b>	<b>Éxito</b>	<b>% Éxito</b>
Contencioso Administrativo	25	29%	4	16,0%
Civil y Comercial	24	28%	0	0,0%
Trabajo	29	33%	2	6,9%
Documentos y Locaciones	7	8%	1	14,3%
Cobros y Apremios	2	2%	0	0,0%
<i>Total</i>	<i>87</i>	<i>100%</i>	<i>7</i>	<i>8,0%</i>

Menos de uno de cada diez recursos son abiertos por el tribunal local. Los números pueden ser desalentadores para los quejosos, pero deben ser tenidos en cuenta.

*XIV. La incidencia de la temida acordada 1498/18*

En otra oportunidad escribí sobre la Acordada 1498/18 (Acuña, 2020) y los datos del protocolo de sentencias nos ayudan a saber qué tanta incidencia tiene en el acceso a la corte. Veamos los datos en la Tabla 9.

**Tabla 9.** Recursos de casación rechazados por la Acordada 1498/18

<b>Fuero de origen</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Total</b>	<b>% Categoría</b>
Contencioso Administrativo	10	83	12%
Civil y Comercial	21	61	34%
Trabajo	25	56	45%
Documentos y Locaciones	4	24	17%
Cobros y Apremios	1	5	20%
<i>Total</i>	<i>61</i>	<i>229</i>	<i>27%</i>

El dato que más salta a la vista es que poco más de un cuarto de los rechazos que emite la corte local es por incumplimiento de las formalidades de la Acordada 1498/18. Los fueros más incumplidores son los del Trabajo (casi la mitad) y Civil y Comercial (apenas más de un tercio). El fuero Contencioso Administrativo es el de menor incumplimiento, lo que demuestra que los abogados del Estado se han adaptado a las restricciones formales para recurrir. A estos, solo en dos oportunidades se le rechazaron casaciones por el incumplimiento de la Acordada 1498/18.

¿Queda algo para las quejas? ¿Se rechazan quejas por incumplir la Acordada 1498/18? Veamos la Tabla 10.

**Tabla 10.** Recursos de queja por casación denegada rechazados por la Acordada 1498/18

<b>Fuero de origen</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Contencioso Administrativo	0	21	0%
Civil y Comercial	1	24	4%
Trabajo	4	27	15%
Documentos y Locaciones	0	6	0%
Cobros y Apremios	0	2	0%
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>80</i>	<i>6%</i>

La situación cambia radicalmente y es lógico que así sea, puesto que una vez que alguien se topa con el rechazo de la casación por cuestiones formales de la Acordada 1498/18, lo más probable es que el abogado extorne su cumplimiento al plantear la queja. Lo que no cambia son los fueros más incumplidores, Trabajo y Civil y Comercial.

#### *XV. Los infructuosos recursos contra las sentencias de la propia Corte*

La revocatoria in extremis es un recurso de creación pretoriana para evitar graves injusticias. Para el litigante, equivale a “quemar las naves” o “disparar el último cartucho”. Lamentablemente, la perspectiva no es halagüeña si vemos la estadística en 2021, pues los 11 recursos fueron rechazados por el tribunal local.

Por otra parte, los abogados cuentan con el recurso de revocatoria previsto en el art. 31 de la Ley 5.480 como la herramienta para cuestionar las regulaciones de honorarios de la corte provincial. Los 2 recursos resueltos en 2021 se rechazaron.

*XVI. Las cuestiones de competencia, esas que hacen perder tiempo*

Otra de las tareas que tiene la corte local es definir las cuestiones de competencia entre los distintos tribunales y fueros. No son tantas como uno puede llegar a creer (62), sin embargo, el dato que llama la atención es que casi la mitad (30) provinieron del fuero de Cobros y Apremios, el que produce más sentencias en la provincia.

*XVII. La imposible misión de llegar a la corte nacional*

En las provincias, la mayoría del derecho con el que se litiga es derecho común. Quizás por eso, la cantidad de casos que llegan a la corte nacional desde la justicia provincial es sumamente menor a la justicia federal. Sin embargo, es interesante conocer cuán difícil puede ser para el abogado sortear el examen de admisibilidad que hace la corte tucumana del recurso extraordinario federal, aunque haya escasos números al respecto, según la Tabla 11.

**Tabla 11.** Recursos extraordinarios federales

<b>Fuero de origen</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% Total</b>	<b>Éxito</b>	<b>% Éxito</b>
Contencioso Administrativo	23	39%	4	17,4%
Civil y Comercial	18	31%	0	0,0%
Trabajo	7	12%	0	0,0%
Documentos y Locaciones	9	15%	0	0,0%
Cobros y Apremios	1	2%	0	0,0%
Originarios	1	2%	0	0,0%
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>100%</i>	<i>4</i>	<i>6,8%</i>

Como se observa, menos del 7% de los recursos superaron el filtro del máximo tribunal local. En las cuatro oportunidades (sentencias 343, 428, 677 y 680) fueron recursos del Estado provincial, que cuestionaba sentencias que habían hecho lugar a la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 8.834. Esa norma impuso una alícuota diferencial en el Impuesto de los Ingresos Brutos a calcularse sobre todos los ingresos de los contribuyentes, dentro o fuera de la provincia. Este último punto era el cuestionado, sobre el cual veremos si la corte nacional se pronuncia al respecto.

*XVIII. Los tiempos cortesanos, lejos de los tiempos de la justicia*

El título refleja muy bien los hallazgos en cuanto al cumplimiento de los plazos por la corte provincial. Los comparto a través de tres tablas.

**Tablas 12.** Promedio de días hasta la sentencia de la corte según el fuero de origen

<b>Fuero de origen</b>	<b>Promedio</b>
Documentos y Locaciones	168,06
Civil y Comercial	133,28
Cobros y Apremios	119,25

Contencioso Administrativo	115,96
Trabajo	108,87
Originarios	87,51

La Tabla 12 no es más que el promedio en días corridos que la corte saca la sentencia según el fuero. Es simplemente el resultado de sumar todos los días que se demoró en cada caso y dividirlo en el total de sentencias. No dice mucho, pero es el primer indicador, donde a simple vista podríamos distinguir fueros más rápidos (Contencioso Administrativo y del Trabajo) que otros (Documentos y Locaciones y Civil y Comercial).

Recuerdo que, en este caso, solo abarco las 1021 sentencias accesibles realmente, puesto que 9 no me permiten ingresar al expediente digital y tomar el dato de cuándo ingresaron a resolverse los casos correspondientes.

**Tabla 13.** Sentencias dictadas en tiempo, con demora o antes del vencimiento

Sentencias	Cantidad	% Total
Dictadas en tiempo	3	0,3%
Dictadas con demora	684	67,0%
Dictadas antes del vencimiento	334	32,7%

La Tabla 13 clasifica según el momento del dictado de las sentencias. Las que fueron dictadas “en tiempo” se hicieron el día del vencimiento y son ínfimas. Las que se dictaron antes son casi un tercio. Sin embargo, poco más de dos tercios se dictaron con demora. La distinción entre “en tiempo” y “antes” no es caprichosa. Cumplir un plazo en el límite es cumplir, mientras que hacerlo antes es sobre cumplir. Entendí que esa diferencia debía destacarse.

#### Sentencias según la demora

Demora (en días)	Cantidad	% Interno
Más de 1000	3	0,4%
Entre 500 y 1000	8	1,2%
Entre 100 y 500	136	19,9%
Entre 50 y 100	157	23,0%
Entre 1 y 50	380	55,6%

¿De cuánta demora estamos hablando en esas sentencias demoradas? La Tabla 14 responde eso con precisión. Poco más de la mitad de las sentencias (55,6%) tiene una demora de entre 1 y 50 días, mientras que el resto, la tiene de más de 50 días.

#### XIX. Conclusiones

Algunas conclusiones que pueden extraerse de esta construcción de datos, son las siguientes:

1. El protocolo de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán constituye un elemento fundamental para el estudio y el análisis del trabajo del tribunal.

2. Un altísimo número de sentencias de la corte local (73%) son accesibles en forma fácil para los litigantes, académicos y público en general.
3. Las sentencias de la corte correspondientes a los fueros Penal y de Familia continúan siendo áreas oscuras que constituyen cuentas pendientes en lo que hace a publicidad y transparencia, al representar el 27% del total de sentencias.
4. La carga de trabajo de la corte arroja entre 27 y 31 sentencias por semana, aunque eso no contempla su complejidad, por supuesto.
5. Entre el 92% y 97% del caudal de trabajo de la corte proviene del Centro Judicial Capital.
6. Casi el 60% del trabajo de la corte se concentra en asuntos de los fueros Contencioso Administrativo, Penal y Familia.
7. La clásica división en salas de la Acordada 649/21 reflejó apenas una mínima diferencia de poco más de 5% entre la sala en lo Civil y Penal (50,67%) y la sala en lo Contencioso Administrativo y Laboral (44,29%).
8. Con la nueva distribución de salas de la Acordada 1834/21 los números cambiarían hacia una mayor carga cuantitativa de casi 20% para la sala en lo Contencioso Administrativo, Laboral, Documentos y Locaciones y Cobros y Apremios (59,04%) en relación a la sala en lo Civil, Familia y Penal (40,96%).
9. Las casaciones son los que más trabajo representa para la corte (25,5%), seguidas de un rubro “varias” (22,2%), las excusaciones (14,2%) y las regulaciones de honorarios (11,1%).
10. Los fueros con más casaciones son Contencioso Administrativo (43%) y Civil y Comercial (24%).
11. El fuero donde las casaciones tienen más éxito es Contencioso Administrativo (44,2%) y aquel en el que menos tienen es el del Trabajo (20,5%).
12. En promedio, poco más de un tercio (35%) de los recursos de casación que llegan a la corte, son exitosos.
13. Entre uno cada cinco y uno cada cuatro casos de los exitosos en materia de casación obtendrán una sentencia sustitutiva.
14. Uno de cada dos recursos de casación del Estado es exitoso, mientras que, de los particulares, solo uno de cada tres.
15. Menos de una de cada diez quejas por casaciones denegadas son abiertas por la corte tucumana.
16. Poco más de un cuarto de los rechazos de las casaciones se explican por el incumplimiento de la Acordada 1498/18. En las quejas, ese número es ínfimo.
17. Los recursos de revocatoria *in extremis* y los recursos de revocatoria del art. 31 de la Ley 5.480 han sido todos rechazados por la corte en 2021.
18. Menos del 7% de los recursos extraordinarios federales son concedidos por la corte tucumana.
19. La corte dicta el 67% de sus sentencias con demora, mientras que el 33% las saca antes (32,7%) o en tiempo (0,3%).
20. De las sentencias con retraso, poco más de la mitad (55,6%) tienen una demora de entre 1 y 50 días. El resto (44,4%), de más de 50 días. De estas últimas, la mayoría se divide entre 50 y 100 (23%) y entre 100 y 500 (19,9%).

*Bibliografía*

- ACUÑA, A. E. (2020). La casación luego de la Acordada 1498/18 de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán. *LEX digital*. 10/06/20. <https://lexdigital.org.ar/la-casacion-luego-de-la-acordada-1498-18-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-tucuman/>.
- ACUÑA, A. E. (2021a). Cómo mentir con estadísticas (judiciales). *JusTA*. 10/04/21. <https://justa.acij.org.ar/articulos/como-mentir-con-estadisticas>.
- ACUÑA, A. E. (2021b). Tucumán sin precedentes. *INECIP*. 21/12/21. <https://inecip.org/noticias/tucuman-sin-precedentes/>.
- ACUÑA, A. E. (2021c). Saber lo que hizo la Corte Suprema de Justicia de Tucumán en 2020 es fundamental para afianzar sus precedentes. *Revista IESPYC*. Vol. 1, Núm. 10, págs. 197-206. <https://uspt.edu.ar/uspt-revistadigital/index.php/iespyc/article/view/37/25>.
- BENITO, I. (2018). Abogados exigen a la Corte Suprema que publique todas las estadísticas. *La Gaceta*. 01/05/18. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/769243/actualidad/abogados-exigen-corte-suprema-publique-todas-estadisticas.html>
- HUFF, D. (1954). Cómo mentir con estadísticas. <https://es.scribd.com/document/517699251/Pdfcookie-com-Como-Mentir-Con-Estadisticas>.
- PODER JUDICIAL DE TUCUMÁN (2022a). Informes estadísticos. 25/05/22. <https://www1.justucuman.gov.ar/noticias/secciones/7?page=4>.
- PODER JUDICIAL DE TUCUMÁN (2022b). Protocolo de sentencias. 25/05/22. <https://portaldelsae.justucuman.gov.ar/protocolo-sentencias>.
- ROSATTI, H. (2021). Rosatti prendió el ventilador de la reforma. *Diario Judicial*. 21/12/21. <https://www.diariojudicial.com/nota/90958>.

**MURGA FERNÁNDEZ, JUAN PABLO (2020). *LOS SISTEMAS EUROPEOS DE LIQUIDACIÓN DE LAS DEUDAS SUCESORIAS. CIZUR-MENOR (NAVARRA): ARANZADI THOMSON-REUTERS (COLECCIÓN: MONOGRAFÍAS ARANZADI DE DERECHO CIVIL)*. 287 PÁGINAS. ISBN: 978-84-1346-978-2.**

Nicolás Salvi<sup>1</sup>

Universidad San Pablo-Tucumán / Universidad Nacional de Tucumán / Universidad de Buenos Aires

Un tema central y no tan prolíficamente tratado en el derecho sucesorio, es el de la liquidación de deudas. Más concretamente, en lo que refiere a estudios que hacen caso al derecho comparado en conjunto con la dogmática de la materia. Es en este escollo, en el que el texto a reseñar viene a saldar una deuda histórica.

Juan Pablo Murga Fernández es profesor de la Universidad de Sevilla. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia y la de Sevilla, y también realizó estancias de investigación en grandes casas de estudio como Oxford, Hamburgo e Innsbruck. La prolífica obra del español está enfocada en el derecho privado, mostrando una soltura increíble en el desarrollo y comparación de diversos sistemas europeos en el análisis de diversos institutos. En su obra *Los sistemas europeos de liquidación de las deudas sucesorias*, se hace uso de la teoría legal, la historia y el derecho comparado, para lograr dar con una obra tan importante por su desarrollo teórico como por su aplicación práctica.

El objetivo del sevillano es identificar las características de los diversos sistemas de liquidación de deudas sucesorias en Europa, tanto en ordenamientos tributarios del *common law* como del *civil law*. Con esto, se analiza la importancia de conciliar competentemente los distintos intereses implicados en estos procesos para dar con un sistema mejor adaptado a la actualidad. Todo esto, en el contexto de la España natal del autor, que se encuentra en puertas de un posible proceso de reforma de este elemento de su derecho sucesorio nacional.

En su introducción, Murga Fernández da cuenta de estas cuestiones preliminares, remarcando las características principales de estos procesos y las distinciones clásicas de la doctrina. De igual forma, se deja en claro como una herencia insolvente puede afectar profundamente el patrimonio de los herederos necesarios, legatarios y acreedores de la herencia. Vemos como el Derecho tiene la tarea de encontrar la mejor manera de reglamentar esta situación en el marco de sus instituciones.

Finalizada la introducción, el autor comienza el análisis específico de los sistemas europeos. Para esto, estructura su obra en dos partes. La primera la dedica al sistema anglosajón (Capítulo I) y la segunda al sistema continental (Capítulo II y III).

En el Capítulo I, dedicado al *common law*, Murga Fernández toma al ordenamiento inglés como objeto de estudio. En este, conocido como sistema de “transmisión indirecta”, la regla es imponer la separación de la liquidación y de la herencia en un liquidador (que suele ser el propio beneficiario de la sucesión). Este modelo se divide en dos fases. La primera dedicada a la liquidación de deudas hereditarias en mano de este administrador (*personal representative*); y la segunda en la que se distribuye el remanente a los beneficiarios de la herencia.

Aunque al parecer este sistema es el más idóneo y apto para la protección de los intereses de los acreedores, el autor nota como la posible falta de una debida supervisión

---

<sup>1</sup> [nsalvi@uspt.edu.ar](mailto:nsalvi@uspt.edu.ar)

judicial puede terminar siendo perjudicial para estos mismos. Todo esto, pensando que el administrador suele ser el propio beneficiario de la herencia. Igualmente, es un sistema excesivamente rígido y oscuro. Esto último, especifica el sevillano, muestra que es un sistema que puede ser idóneo para grandes y complejas sucesiones, pero torna difícil y afecta con sus rituales a sucesiones de baja cuantía que podrían resolverse más fácilmente.

Se pasa luego a la segunda parte, dedicada al *civil law*. que tiene por principio general la liquidación integrada de las deudas sucesorias, o sea, la fusión patrimonial. En contraposición al *common law*, da más flexibilidad a los particulares, permitiendo a la par la separación patrimonial y liquidación de deudas de forma independiente. Aunque, importante notar, los sistemas continentales se diferencian especialmente en su manera de articular mecanismos para evitar la confusión patrimonial, la regulación de responsabilidad entre herederos por deudas hereditarias, la configuración de la limitación de responsabilidad del heredero, y en la formulación de la protección de otras partes interesadas.

Comienza esta parte con el Capítulo II, en el que se nos presenta a la familia germánica-continental, tomando como base de estudio al sistema alemán. En este, se admite la liquidación independiente del caudal sucesorio y la separación patrimonial. Más estos se rigen por dos tipos de mecanismos según sea la situación de solvencia de las herencias. Para una herencia solvente, se aplica una administración judicial de la herencia, mientras que para una herencia insolvente se utiliza un proceso concursal especial. Para la aplicación de ambos, el heredero tiene la obligación de renunciar a la posesión, administración y disposición de los bienes hereditarios, que pasan a estar en tutela de un administrador designado judicialmente.

Entiende el profesor sevillano, luego de su detallada exposición, que este sistema tiene una excesiva complejidad regulatoria, y que su rigidez por proteger a los acreedores termina por elevar los tiempos y costos del proceso. Eso hace que los herederos se decanten por aceptar la herencia cuando ésta es solvente y la repudien cuando no lo es, para evitar situaciones bizantinas.

Luego, en el Capítulo III, se pasa a desarrollar el sistema de la familia jurídica romanista-continental, haciendo hincapié en los modelos de Francia e Italia (que han mantenido mayor apego al Derecho Romano). Vale notar que este es el sistema mayormente adoptado por los países de Europa Continental y Latinoamérica. Aquí se da la posibilidad al heredero de mantener la posesión y disposición de los bienes hereditarios, siendo su administrador y liquidador, por medio de las conocidas figuras del beneficio de inventario y del beneficio de separación. Al establecer ciertas cargas y deberes sobre el administrador del caudal, se garantiza seguridad para los acreedores, pudiendo sancionarse a este si no cumple perdiéndose los beneficios.

La ventaja más clara de estos modelos es su sencillez y lo poco dispendioso que resulta para los herederos. Pero a su vez, encuentra problemas, sobre todo, en las sucesiones insolventes, donde sería más beneficioso contar con el respeto a principios de liquidación concursal (para dar mayor seguridad a los acreedores y terceros interesados).

Concluidas las dos partes de estudio, el autor cierra la obra con sus consideraciones finales, en las que se anima a proponer recomendaciones concretas para mejorar la eficiencia, seguridad y equidad de un sistema de liquidación, teniendo en mente los diversos intereses en juego en este instituto. Entre estas recomendaciones, plantea la fusión patrimonial y liquidación en un solo patrimonio para situaciones ordinarias; ofrecer la posibilidad de una liquidación separada de la herencia al alcance de los herederos y acreedores en cualquier caso; dar la mayor flexibilidad posible a la alternativa de una liquidación separada con el propio heredero como liquidador; una supervisión

judicial y administrador independiente de la liquidación como opción posible no impuesta; enumeración sencilla de reglas a seguir para el orden de pagos; asegurar una liquidación concursal para toda sucesión insolvente manifiesta; y en situación de comunidad hereditaria, realizar una liquidación provisionalmente separada mientras dure la comunidad y sostener una responsabilidad solidaria de los coherederos.

En suma, *Los sistemas europeos de liquidación de las deudas sucesorias* se presenta como una obra valiosa tanto estudiosos del derecho como para operadores de la praxis jurídica. Es, por una parte, un examen exhaustivo de los sistemas de liquidación de las deudas sucesorias en el viejo continente, particularmente en Inglaterra, Alemania, Francia e Italia. Por otra parte, es un estudio propositivo y crítico, que permite la evaluación de la coyuntura y logra entrever las posibilidades futuras de estos procesos. Brinda herramientas de trabajo a todo operador jurídico dedicado al derecho patrimonial, que, a la luz de la experiencia legal de otros países, puede repensar las ventajas y desventajas de su propio sistema, ayudándolo a reparar fisuras y vislumbrar nuevas construcciones para su derecho.

**LAUDATIO HONORIS CAUSA**  
**PROF. DR. DR. H.C. MULT. ARMIN VON BOGDANDY<sup>1</sup>**

Daniela López Testa<sup>2</sup>  
Universidad San Pablo-Tucumán / Universidad Nacional de Tucumán

Doctora Catalina Lonac,  
Señor Rector Dr. Ramiro Albarracín,  
Señora Vicerrectora Dra. Inés Yamuss,  
Distinguidos representantes de los tres poderes de la Provincia,  
Estimados y estimadas colegas,

Buenos días.

El otorgamiento de un *honoris causa* siempre fue acto de suma trascendencia para la academia y un rito rodeado de símbolos. En la tradición iberoamericana al homenajear se le ponía el birrete acompañado de la frase «...para que no solo deslumbres a la gente, sino que, además, como con el yelmo de Minerva, estés preparado para la lucha». Se le concedía, también, un anillo diciéndosele que «La Sabiduría con este anillo se le ofrecía voluntariamente como cónyuge en perpetua alianza».

Luego se ponía al galardonado guantes blancos como símbolo de la pureza para conservar las manos en el trabajo y en la escritura, además de como distintivo de su honor y valía. Finalmente, en este rito, se entregaba un libro abierto para que el homenajear descubriera los secretos de la Ciencia con la aclaración de que también se le ofrecía cerrado para que dichos secretos, según convenga, los guardase en lo profundo del corazón.

Tras la ceremonia, y con la concesión al nuevo doctor de las facultades de leer, comprender e interpretar, se le indicaba que: «Tomase asiento en la cátedra de la Sabiduría, y desde ella, descollando por su ciencia, enseñase, orientase, juzgase y mostrase su magnificencia en la universidad, en el foro y en la sociedad». El nuevo doctor se comprometía a guardar las leyes y el honor de la universidad y prestarle favor, auxilio y consejo.

Hoy las universidades de estas latitudes han simplificado el rito, pero no por ello debemos olvidar la simbología que este encierra: lucha, sabiduría, prudencia y compromiso.

Consciente del gravitante significado de esta ceremonia, puedo decir que es un honor para mí ser la encargada de pronunciar esta *laudatio* para el querido profesor Armin von Bogdandy.

Mi presentación consta de tres ejes: En primer lugar, hablaré de la persona merecedora de tal distinción. Luego me ocuparé de su obra. Finalmente, reseñaré cómo esta se relaciona íntimamente con nuestra región en general y con nuestra universidad en particular.

Déjenme comenzar por la persona del profesor: Armin von Bogdandy es uno de los más renombrados juristas alemanes vivos. Su formación académica fue sobresaliente tanto en derecho como en filosofía. Se destacó, también, en sus estudios de doctorado en

---

<sup>1</sup> El equipo editorial de la Revista IESPyC tiene el agrado de compartir la Laudatio en honor del Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Armin von Bogdandy, dictada por la Profa. Dra. Daniela López Testa, en el otorgamiento del título de Doctor Honoris Causa de la Universidad San Pablo-Tucumán al maestro alemán, en fecha 25 de abril de 2022.

<sup>2</sup> dlopeztesta@uspt.edu.ar

derecho y en la denominada habilitación, o *venia legendi*, obligatoria en Alemania para desempeñarse como profesor universitario de derecho. Su destacada carrera lo llevó a catedrático en derecho público, derecho europeo, derecho económico internacional y filosofía en la Universidad Goethe de Frankfurt am Main. Desde el año 2002 dirige, asimismo, el Instituto Max Planck de Derecho Comparado y Derecho Público Internacional - institución dedicada a la investigación del derecho de la Unión Europea y del derecho público internacional. Este instituto, fundado en Berlín en 1924 y refundado luego en la ciudad de Heidelberg por la sociedad Max Planck en 1949, goza de una reputación universal y recibe investigadores de todos los continentes.

En este punto, profesor me tendrá que disculpar, pero caeré en el pecado de la autorreferencia. Sé que el homenaje no es para mi persona. No obstante, profesor, usted tiene que saber que se encuentra por debajo del trópico de capricornio y por acá nos gusta hablar de nuestra vida personal.

Tuve la oportunidad de conocer al profesor en mi época de estudiante de doctorado en Alemania. Y durante cuatro años el profesor me invitó a estudiar en la biblioteca de tal institución como así también a participar de cuanto grupo de discusión o evento existiera. El Instituto Max Planck fue para mí, en ese entonces, un cálido hogar académico en un país de temperaturas gélidas.

Una de las primeras impresiones gratas que genera el profesor es su carácter de políglota. Maneja a la perfección no sólo, además del alemán, el español, sino también el italiano, el inglés y el francés. Ha utilizado estas herramientas para generar fuertes vínculos con los países hablantes de estas lenguas.

Es una persona hospitalaria que ha sabido convertir el instituto que dirige, en un enclave de Latinoamérica por donde pasan autoridades de los países, académicos, jueces, jueces regionales y comisionados. Es que Armin von Bogdandy tiene compromiso con la región como pocos. El llamado *iusconstitutionale commune latinoamericano* –uno de los temas a los que se dedica–, como su nombre en latín lo indica, aspira a recopilar aquello que tienen en común en el derecho países que sólo parecieran compartir una lengua. Con esa intención ha creado en 2004 un coloquio latinoamericano que ya ha celebrado más de 160 encuentros, 3 cursos de verano y más de 30 seminarios internacionales. En el marco de este coloquio, se ha creado, a su vez, una red de 300 académicos de la región, que comparten la creencia en el papel transformador del derecho en general y del derecho constitucional en particular. Además, estos académicos han generado numerosas publicaciones referidas exclusivamente a América Latina.

Von Bogdandy se caracteriza, a su vez, por ser multidisciplinario. Su formación en derecho se complementa magistralmente con su formación en filosofía. Su pasión por la teoría del Estado se deja entrever en su obra. Esta multidisciplinariedad es algo raro en Alemania, un país en donde los académicos son cada vez más especializados en un solo aspecto de un tema puntual. Su obra es, por tanto, muy rica en referencias culturales y en citas eruditas.

Tuve la fortuna de traducir varios textos del profesor al español y eso me ha permitido conocer mucho de su pensamiento al detalle. Es un académico preocupado por los problemas de la globalización, la desigualdad en regiones como la nuestra y convencido de que se pueden encontrar principios comunes tanto en Europa como en Latinoamérica desde el derecho comparado que sirvan como punto de encuentro y argumento normativo.

Su actividad docente es importante en su agenda. Junto a ser actualmente profesor de la Universidad Goethe de Frankfurt, ha sido profesor invitado en numerosas universidades. Entre ellas se cuentan las de Viena, Helsinki, Nueva York, Roma,

Florenia, Lisboa y París 1 La Sorbona, pero también en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Igualmente, entre tantas otras funciones, el Prof. von Bogdandy es contraparte en el Cluster of Excellence de la Universidad de Frankfurt, participa en el centro de excelencia PluriCourts de Oslo, es miembro del consejo alemán de la ciencia a proposición del Gobierno de Alemania, miembro del comité científico de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y se ha destacado como juez y presidente del Tribunal de Energía Nuclear de la OECD.

Ha sido galardonado con numerosos premios. Así, ha recibido el Premio Leibniz –premio de mayor jerarquía en el mundo germano–, el Premio Internacional “Hector Fix Zamudio” de la Universidad Autónoma de México, el “Martillo judicial” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el premio por logros científicos destacados en el campo jurídico y económico de la Academia de Ciencias de Berlín-Brandenburg en 2008. A la par de estos reconocimientos, von Bogdandy ha recibido el título de doctor honoris causa de la Universidad Nacional de Tucumán, de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Eötvös Loránd University Budapest de Hungría.

So riesgo de resumir demasiado, como se desprende de lo antes dicho el profesor von Bogdandy no es un académico más. Sobresale por sus ideas y por su persona.

En cuanto a su obra, voy a hacer un repaso por su trabajo, pero no de forma exhaustiva. El tiempo no me lo permitiría. Ella es muy fecunda.

Su valiente defensa por la obra de Carl Schmitt demuestra que entiende perfectamente que pueden rescatarse buenas ideas de personajes controvertidos de la historia. Es que después de todo es mejor debatir las ideas que prohibirlas: *Los libros no se queman*.

Si quisiéramos hacer una reseña general en cuanto a su aporte como académico, podríamos encontrar tres ejes principales: el esfuerzo por esbozar un nuevo derecho público, el intento de fortalecer los sistemas democráticos y los derechos humanos y la búsqueda de principios comunes en estos ejes.

Así, se ocupa de temas como el *ius publicum europaeum*, la Autoridad Pública Internacional y el *ius constitutionale commune* en América Latina (ICCAL). Esta última temática es de suma importancia en la región pues refleja la estrecha relación que ha acontecido entre el derecho constitucional, el derecho internacional y el derecho comparado. Asimismo, sus escritos dan fe del fenómeno del derecho transformador. Con este enfoque se busca fortalecer en la región la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.

Por último, su importancia en la región, como surge de la temática y del foro que ha proporcionado a Latinoamérica, no es soslayable. El profesor von Bogdandy actúa como un aglutinador de académicos de una región inmensa, pero poco integrada. Él encarna, muchas veces, esa mirada de afuera que sirve para *auto-reflexionar* los temas propios. El interés demostrado por los problemas que nos aquejan, aparte de las valiosísimas herramientas que aporta a la causa latinoamericana, lo vuelven alguien de importancia preponderante para nuestro contexto. Lo convierte en una especie de benefactor académico.

La Universidad de San Pablo Tucumán es una universidad joven, pionera y de vanguardia. La temática del profesor se compenetra muy bien con los valores que encarna esta casa de estudios. La carrera de abogacía, en sus materias de derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional público, se enriquece con los aportes de este académico. La relevancia de sus ideas, entonces, no es ajena a este claustro.

Asimismo, en la Universidad San Pablo-Tucumán rige la educación matricial. Este sistema consiste, entre otras cosas, en que hay materias que se dictan a alumnos y alumnas de distintas carreras al mismo tiempo. Así, por ejemplo, Derecho Público I (Derecho Constitucional) es cursada en simultáneo por alumnos y alumnas de abogacía, ciencias políticas y relaciones internacionales. Todas disciplinas de las que Armin von Bogdandy se ocupa.

Este sistema matricial lleva justamente a que el Derecho Constitucional sea enseñado como un derecho abierto al fenómeno político y a los sucesos del orden internacional – tal como aborda Armin von Bogdandy este derecho.

Pues bien, como se deja entrever en esta *laudatio* el profesor Armin von Bogdandy es un políglota, un cosmopolita y un comprometido. Su actitud de vida me recuerdan, por ello, a aquellas palabras del *Barón de Montesquieu* en su libro *pensées* con las que se definía a él mismo como un humanista. Permítanme la cita textual traducida:

“Si supiese algo útil para mi patria pero que fuese perjudicial para Europa, o bien fuese útil para Europa y perjudicial para el género humano, lo consideraría un crimen y jamás lo revelaría, pues soy humano por naturaleza, y francés sólo por casualidad”

Es por todo esto que considero que la investidura del profesor Armin von Bogdandy con el título doctor honoris causa de esta casa de altos estudios es un merecidísimo reconocimiento de nuestra comunidad científica. Por ello, querido profesor, que el simbolismo del birrete, de los guantes y del libro de la sabiduría lo acompañen por siempre.

*Profa. Dra. Daniela López Testa, LL.M.*



25/4/2022