

**ENCUENTRO NACIONAL DE PROFESORES DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL.  
MAR DEL PLATA, 8 AL 10 DE NOVIEMBRE DE 2001.**

**PONENCIA**

**TEMA: LOS VALORES CONSTITUCIONALES.**

**AUTOR: JUAN CARLOS WLASIC.**

**CARGO: PROFESOR TITULAR ORDINARIO DE DERECHOS  
HUMANOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES.  
PROFESOR ADJUNTO ORDINARIO DE TEORÍA  
CONSTITUCIONAL**

**FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
MAR DEL PLATA.**

**TITULO: VALOR NORMATIVO DEL MODELO  
ECONOMICO CONSTITUCIONAL.  
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS AJUSTES SALARIALES  
Y PREVISIONALES.**

**INTRODUCCION.** El presente tan solo pretende efectuar un aporte a la consideración, en especial, de los principios o valores constitucionales vinculados al modelo económico diseñado por el constituyente en la reforma de 1994, con especial mención a los incs. 2 y 19 del art. 75, y los tratados jerarquizados y su relación con las normas de ajuste salarial y previsional, en particular, el Decreto 896/01 y la ley 25453, respectivamente.

Prestigiosos autores, muchos de ellos aquí presentes, han desarrollado con profundidad y mayor versación que el suscrito, el marco teórico en el cual se circunscribe la consideración de la fuerza normativa del plexo principista valorativo de la constitución nacional.

Recogiendo aquel, con la presente transcribo a continuación las consideraciones que al respecto hemos efectuado, conjuntamente con el Dr. Armando Daniel Abruza, en el recurso de amparo interpuesto como patrocinantes de la Agreración Docente Universitaria Marplatense (ADUM), sin perjuicio de formular, a continuación, algunas consideraciones complementarias al respecto:

**“FUERZA NORMATIVA DE LA  
CONSTITUCION.OPERATIVIDAD DE LOS DERECHOS Y  
GARANTIAS RECONOCIDOS.** El primer aspecto que abordaré esta referido a la fuerza normativa de la constitución; ella ha sido explicada en forma clara por el Dr. German Bidart Campos, quien ha dicho “ Valga insertar aquí una alusión a la llamada fuerza normativa de la Constitución, según fórmula empleada por la doctrina española y, a su modo, por el Tribunal Constitucional

de España, en referencia a la la Constitución de 1978. Por fuerza normativa se entiende, en unidad de afirmaciones, que la Constitución es derecho ( derecho de la constitución); que sus normas son normas jurídicas; que estan investidas de vigor y de fuerza; y que siempre resultan inmediata y directamente aplicables por su propio imperio, aun cuando les falte el necesario desarrollo reglamentario por parte de la ley o de otras normas inferiores, porque en tal caso también poseen, como mínimo, un contenido esencial que siempre debe hacerse efectivo.” ( En “ Estudios sobre la reforma constitucional de 1994”, Ediciones De Palma y Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho de la UBA, 1995, pag. Pag. 20, párr. 25). ( Conf. STC Español-15/82 del 23 de abril: “ Como ha señalado reiteradamente este tribunal, LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES vinculan a todos los poderes públicos y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos; el hecho mismo de que nuestra norma fundamental prevea un sistema especial de tutela a través del recurso de amparo...no es sino una confirmación del principio de su aplicabilidad inmediata.”) ( En “ Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional” de Luis Lopez Guerra, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pag. 63/64).

Que atento lo antedicho, debe interpretarse que los principios constitucionales, además de los derechos y garantías fundamentales, son fuente inmediata de derechos y obligaciones, y que las mismas vinculan a todos los poderes del Estado, atento la similitud normativa de nuestra constitución ( en especial a partir de su reforma de 1994), con la Constitución Española de 1978, y la aplicación del precedente jurisprudencial, conforme lo ratifica el Dr. Bidart Campos, con su autorizada opinión.

Pero además, cabe señalar aquí, que la operatividad de los derechos y garantías consagrados en la Constitución y en los Tratados Jerarquizados constitucionalmente sobre Derechos Humanos, tiene tambien consagración normativa y jurisprudencial. ( art. 1.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos-Opinión Consultiva N° 7- 29-08-986, parrs. 24 y 28; Caso Velasquez Rodriguez- 29-07-988- parrs. 163 a 185) Y Que ello también ha sido reconocido en su vigencia y valor interpretativo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. ( Caso Girolidi- Caso Edmedkjian c/ Sofovich- Caso Bramajo, entre otros).

**EL ORDEN ECONOMICO CONSTITUCIONAL.** La reforma constitucional de 1994, en su art. 75, inc. 19, primer párrafo, ha introducido lo que en doctrina se ha dado en llamar el orden económico constitucional, que

establece seis parámetros a satisfacer por el orden jurídico que implemente el referido orden económico, con especial señalamiento hacia el legislador, atento la ubicación normativa constitucional de tales principios. Ellos son: Desarrollo humano, progreso económico, productividad económica, justicia social, empleo para todos y mantenimiento del valor adquisitivo de la moneda. Estos principios del orden económico constitucional vinculan a los poderes públicos, y no pueden ser lisa y llanamente desconocidos o violentados groseramente, en el ejercicio de sus atribuciones, aun cuando resulte difícil su implementación coordinada. ( Nos dice Bidart Campos: “ Cuando damos por cierto que la constitución no es un recetario de consejos o recomendaciones, sino que tiene fuerza normativa aun en sus normas orientativas y en su plexo principista-valorativo, entendemos que estos trazos lineales irrogan obligaciones para el congreso, que debe proveer lo conducente a cuanto el inciso señala imperativamente” ( en Tratado Elemental de Derecho Constitucional, Tº VI, pag. 395/396, Ediar, 1995). ( De igual modo Humberto Quiroga Lavié: “ Estos principios constitucionales son auténticas normas jurídicas, directamente aplicables, que vinculan a todos los poderes públicos del Estado a la hora de interpretar el alcance del resto de las normas constitucionales, así como de la legislación” en Constitución de la Nación Argentina Comentada, ed. Zavalia, 1996, pag. 419) Frente a la relación entre Economía Social ( Pobreza-Desempleo) y Economía Gubernamental ( Gasto público), ha dicho con certeza la doctrina que “ El Estado como productor masivo del derecho positivo y titular del monopolio de la fuerza ha unido ambos rasgos en materia de recursos para el gobierno ( como no podría ser de otra forma); pero careciendo de una teoría que armonice esas posibilidades con las libertades individuales y las necesidades de la economía social, se ha convertido en un ogro. No se alimenta de carne humana, como el de la mitología europea; pero destruye muchas formas de vida humana, laboriosamente creadas en milenios de evolución, sin más argumento que su necesidad de recursos y la posibilidad que tiene de ser el principal formulador de la ley jurídica.”( Sandler Hector Raul “ El orden económico constitucional”, en Estudios sobre la reforma constitucional de 1994, pag. 39).

Además, el plexo principista valorativo al que hacemos referencia,( Desarrollo Humano) se encuentra presente en el art. 75 inc. 2, parr.2 de la C.N. como pauta para distribuir los fondos de la coparticipación, lo que claramente vincula el sistema fiscal con los principios del orden económico constitucional al que estamos dando tratamiento; como asimismo, el desarrollo humano aparece vinculado con otras cláusulas del texto constitucional actual, como son las

referidas a la igualdad real de oportunidades y de trato, a los derechos humanos, al sistema democrático, a la no discriminación, etc. ( arts. 36, 37, 38, 75 inc. 17, 19, 22 y 23; art. 41, 42, 124 y 125) ( Conf. Bidart Campos, ob. cit, Tº VI, pag. 382/383).

Con todo ello, consideramos pertinente afirmar que: La constitución diseña un orden económico, cuyo plexo principista-valorativo tiene valor normativo y obliga imperativamente a los poderes públicos, que se centra en el desarrollo humano y en el desarrollo económico con justicia social, y que se vincula con la orientación constitucional del sistema fiscal, con la igualdad real de oportunidades y de trato, con los derechos humanos, con el principio de no discriminación, con el sistema democrático, etc.; con lo cual su violación normativa constituye una afrenta al orden constitucional.

Que finalmente, el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos –Económicos, sociales y culturales, establece la obligación del Estado de adoptar medidas, en el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos. Esta norma ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Comentario General nº tres de 1990, en el sentido de que las medidas a adoptar, a los fines de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados, deben tender a perfeccionar paulatinamente la vigencia efectiva plena de los mismos, a partir de la ratificación del Convenio por el Estado Parte, y que, aun en etapas de ajuste económico, recesión u otros factores, los sectores vulnerables de la sociedad deben ser debidamente atendidos por el Estado en sus derechos económicos y sociales básicos; sin perjuicio de señalar que un nivel mínimo vinculado con alimentación esencial, atención primaria de salud, vivienda, y las más básicas formas de educación, a todos los Estados les es exigible.( En “ Economic, Social and Cultural Rights”, Asbjorn Eide, 1995, pags. 442/445). Lo que reafirma el hecho de que “ No puede ser ese máximo un remanente o residuo que quede como sobrante después de anteponerle otras prioridades, seleccionadas por puros criterios de conveniencia financiera o fiscal, o de políticas evaluadas solamente por las técnicas económicas.” ( Bidart Campos, El orden socioeconómico en la Constitución, Ed. Ediar, 1999, pag. 350). Como asimismo, que las normas legislativas que representan quitas, recortes o pérdidas salariales, vulneran la obligación de progresividad asumida por el Estado Argentino, en los términos del art. 2.1 del Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conforme la interpretación dada a la norma por el Comité del pacto, y cuya obligatoriedad se impone siguiendo la jurisprudencia de la CSJN, antes señalada. Como asimismo, del art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que atento lo expresado, la disposición, tanto del decreto 896/01, como del art. 10 de la ley 25453, que establece la reducción de las remuneraciones y/o haberes, salario familiar, jubilaciones y pensiones, por todo concepto, y a toda la escala salarial, sujeta a la recaudación fiscal, constituye una flagrante violación a los principios constitucionales de desarrollo humano, y desarrollo económico con justicia social, contenidos en el art. 75 inc. 19, ap. primero, de la C.N. al tornar incierta la remuneración o el haber jubilatorio, a percibir en el futuro, hasta su virtual desaparición; afectándose la subsistencia y el carácter esencial de derechos económicos, sociales y culturales básicos (Salud-Educación-Alimentación-Vivienda) y vulnerándose abiertamente el principio de progresividad consagrado en los tratados internacionales de DD.HH. de jerarquía constitucional ya referenciados. Lo que deviene en inconstitucional a la normativa atacada.

Frente al monopolio normativo y de la fuerza, que detenta el Estado (en especial el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo), (conforme también lo señala Sandler en el artículo citado, solo queda a los ciudadanos la reserva del Poder Judicial, a fin de que haga cumplir el imperativo constitucional, limitando el ejercicio de dicho poder, cuando, como en el caso, vulnera abiertamente el plexo principista-valorativo de la Constitución Nacional, de carácter imperativo, y que fluyen del art. 75 inc.19, art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme queda demostrado. Conforme lo afirma Bidart Campos: “Que el Estado eche mano del ingreso básico y del recurso económico elemental que la mayor parte de la gente tiene para su subsistencia y para atender sus necesidades básicas, expande mal olor. Algo huele mal. Huele a podrido en términos de constitucionalidad.”, para luego afirmar: “...si con evidencia el juez advierte que la lesión a un derecho proviene de una política concreta que podía remplazarse por otra, debe decir: la política elegida es inconstitucional porque hay otra u otras que, de haberse elegido, no irrogarían la lesión que origina la que está en vigor... Entonces, si una emergencia económica real- y no ficticia- obliga al Estado a procurarse recursos, antes que

buscarlos en el salario de los trabajadores debe buscarlos en los sectores de mayor o de gran capacidad económica. Digamos, del capital, que es menos digno que el trabajo humano.” A lo que debe agregarse conforme lo indica el autor, que eventualmente, las situaciones de crisis son generadas, por lo general, por las propias políticas económicas llevadas adelante por el Estado, como resulta en el caso, lo que hace que su eventual legitimidad deba analizarse con criterio restrictivo.( Nota de fallo “ Las reducciones salariales por emergencia económica”- Suplemento de Derecho Constitucional- LL-11 de febrero de 1998- pag. 20/21) ( ST Tierra del Fuego-17-12-96-“ Del Valle Jorge c/ Provincia de Tierra del Fuego”- en el mismo suplemento, pags. 19 y sgts.).Téngase presente, en aval de lo sostenido por el prestigioso constitucionalista las propuestas alternativas efectuadas por la CTA, de dominio público; la declaración judicial de ilegitimidad de la Deuda Externa Argentina nunca tratada en el Congreso Nacional; o la excensión impositiva existente para las transacciones financieras con títulos públicos o de las empresas privatizadas, como formas alternativas posibles y no abordadas ni por el Poder Ejecutivo ni por el Poder Legislativo Nacionales.”

**OTRAS CONSIDERACIONES.** Es conocido que, principalmente, proviene de la doctrina y la jurisprudencia española, interprete del texto constitucional de 1978, los fundamentos de la constitución como norma y del valor y efecto de la constitución como norma, y en especial, siguiendo a García de Enterría, que “ todas las normas constitucionales vinculan a todos los tribunales y sujetos públicos y privados; por tanto los órganos judiciales como los poderes públicos y ciudadanos, en cuanto vinculados por la Constitución deben aplicar la totalidad de sus preceptos , sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo.” ( En Merino-Merchan José Fernando y otros “ Lecciones de Derecho Constitucional”, Ed. Tecnos. Madrid. 1995, pag. 130). Como asimismo, en el marco de tal normatividad debe tenerse en consideración la “ Constitución Económica” establecida por esta, ya que sus preceptos significan que “ Nuestra Constitución efectúa, pues, una opción en materia económica. No se trata de una constitución neutral en este campo, aunque deja un amplio margen para que la Sociedad se organice.” ( En Molas Isidre, “ Derecho Constitucional”, Ed. Tecnos, 1998, pag. 63). Que finalmente el propio STC Español ha dicho que la Constitución posee diversas normas destinadas a configurar el “ marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica” (STC 1/1982). Estas reflexiones nos son plenamente aplicables. La Constitución Nacional reformada ( art. 75 inc. 2, 19 y 22) efectúa

claramente una opción en el campo económico y esta, aún formulada en términos amplios, vincula tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos y a los tribunales, y por ende, las normas inferiores que la contravienen, devienen en inconstitucionales.

Pero además cabe señalar que, los fundamentos constitucionales de su normatividad, en el derecho español, están dados por el principio de supremacía, propio del sistema Norteamericano, que recoge el art. 9.1 de la CE-78,( Conf. Merino-Merchan y otros, ob. cit. Pag. 127/128). y que se encuentra tradicionalmente receptado en nuestro sistema nacional, desde sus orígenes.

Por último, estos principios ( Orden económico constitucional) guardan estrecha relación con valores superiores como la igualdad real de trato y de oportunidades y la obligación por parte de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos sea real y efectiva, removiendo los obstáculos existentes para ello. (STC 216/1991) ( art. 9.2 CE-1978). ( Conf. Merino Merchan y otros, ob. cit. Pags. 175/176). Y que guardan estrecha relación con la manda constitucional receptada por el art. 75 inc. 23 y 75 inc. 2, tercer párrafo, última parte, a nivel nacional.

Todo ello marca, sumariamente, una serie de coincidencias básicas de nuestro sistema constitucional con el sistema constitucional español que hacen de plena aplicación las conclusiones antedichas.

Pero además, considero que no resulta ocioso señalar que, las previsiones constitucionales antedichas( incs. 19 y 2 del art. 75, p. Ej.) se efectuaron por el Constituyente en un contexto histórico en el cual los fines y objetivos del sistema económico se encontraban fuertemente cuestionados, y por ende, remarcar los mismos, no resultaba meramente enunciativo, sino que se formulaban con un sentido rector y claramente vinculante para los poderes públicos, los ciudadanos y los tribunales todos.

Que finalmente, considero que la reafirmación del carácter operativo de los principios y valores insertos en nuestro texto constitucional aparece como necesario, frente a la tendencia, cada vez más clara, de construcción de una nueva legalidad desde los poderes públicos, que sobre la base de la emergencia, tiende a subvertir el orden normativo, y tornar cada vez más difusa la división de poderes. ( Baste señalar aquí que el Decreto de Necesidad y Urgencia 896/01 se dicta con una antelación de 15 días al de la ley 25453 lo es demostrativo de que no existía imposibilidad de recurrir a las instancias legislativas ordinarias; que el referido decreto aplica descuentos salariales y jubilatorios prohibidos expresamente por la ley de delegación legislativa; Que los nuevos decretos de emergencia recientes, entre otro puntos modifica el Código Civil, lo que prohíbe la ley de delegación legislativa o regulan materia tributaria prohibida por

el art. 99 inc. 3 de la C.N.). Y hasta se sobrepasan los escasos límites de proporcionalidad y temporalidad establecidos por la CSJN en relación con los decretos de necesidad y urgencia ( Caso Guida). Ante lo cual, creo que, tan solo una firme posición doctrinaria y judicial, que enmarque la solución de las emergencias en el contexto de la supremacía constitucional podrá evitar.

**CONCLUSIONES:** Por todo lo antedicho formulo la siguiente ponencia:

- a)** Se declare todo el texto constitucional como norma.
- b)** Se declare que todo el texto constitucional vincula a todos los poderes públicos, todos los particulares y a todos los tribunales.
- c)** Se declare que el art. 1° del Decreto 896/01 y el art. 10 de la ley 25453 son violatorias del orden económico constitucional.

Mar del Plata, 6 de noviembre de 2001.-