

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO: ¿HACIA UNA NUEVA LEY DE CONSOLIDACIÓN?

ANDRÉS ASCÁRATE
Secretario Letrado de la
Corte Suprema de Justicia de la Nación;
Profesor Adjunto de Derecho Administrativo;
Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución histórica. II. 1. Desde la Revolución de Mayo de 1810 hasta 1900. II.2 Desde el año 1900 hasta la crisis de 1989 y la Consolidación de Deudas del año 1991. II.3. Desde 1989 hasta la actualidad. III. Sistema actual de ejecución de sentencias contra el Estado. III.1. Punto de partida: la sentencia. Ejecución anticipada. III.2. Obligaciones de hacer y no hacer. Astreintes. III.3. La condena de dar suma de dinero. III.3.1. La liquidación. III.3.2. Obligaciones consolidadas. III.3.3. Obligaciones no consolidadas. IV. ¿Hacia una nueva Ley de Consolidación? *

I. INTRODUCCIÓN

¿Es posible conferirles a los jueces la facultad de ejecutar coactivamente sus sentencias contra la Administración, cuando es ella quien detenta la fuerza pública para lograrlo? Este interrogante, de naturaleza preponderantemente política, es el quid de la cuestión referida a la ejecución de sentencias contra el Estado Nacional¹.

Ese carácter político no debe llamar la atención ya que la ficción teórica del sometimiento de la Administración a los tribunales en pie de igualdad con los particulares derivó, en la práctica, en la formación de un esquema procesal de características singulares, como el contencioso administrativo.

Por ello podría sostenerse, quizás, que la distancia más grande entre las construcciones doctrinarias y la praxis iusadministrativista se ve cristalizada en toda su extensión en la etapa de ejecución de la sentencia. En este momento

* Parte de este trabajo fue publicada en la obra FERNÁNDEZ, SERGIO (dir.), REGUEIRA, ENRIQUE ALONSO (coord.), ASCÁRATE, ANDRÉS, et al., *Derecho Procesal Administrativo*, 1ª ed., Ciudad Argentina – Hispania Libros, Buenos Aires, 2016, ps. 321-340.

1 Luqui, ROBERTO ENRIQUE, *Revisión judicial de la actividad administrativa*, T. II, Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 415.

culminante, el particular ya hizo valer el principio de juridicidad, la teoría del acto administrativo jugó a su favor, superó las prerrogativas estatales sustantivas y pudo sortear los vericuetos de la organización administrativa y sus procedimientos; contendió con el Estado y lo venció en juicio, neutralizó los requisitos de admisibilidad de la acción y la batería de instrumentos procesales con los que este cuenta para litigar. Y pese a ello, el momento de la verdad se presenta recién ante la sentencia condenatoria, cuando surge la inexorable incógnita del ciudadano: ¿y si el Estado no cumple...? ¿Qué es una sentencia, al fin de cuentas, sino un nuevo acto del mismo Estado que se demanda?

En síntesis, ¿de qué sirve todo el Derecho Administrativo si la Administración no puede ser obligada a cumplir con las sentencias de los tribunales?

Pregunta y respuesta podrán parecer evidentes, pero veremos que ello no siempre fue una constante en la historia institucional de nuestro país. Con posterioridad, explicaremos cómo la práctica actual demuestra que obtener del Estado el acatamiento de un fallo no es tarea fácil, lo cual no sólo es predicable en el plano internacional que usualmente cobra notoriedad en los medios de comunicación, sino también en los juicios domésticos menos espectaculares.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Usualmente las obras procesales suelen reseñar los hitos históricos que marcaron la evolución del sometimiento forzado de la Administración al Poder Judicial. Y si bien resulta tedioso, este repaso no es meramente teórico o anecdótico. Es sobre la base de los vaivenes que ha sufrido esta cuestión en el ordenamiento argentino que se llega a comprender en toda su dimensión, el complejo panorama normativo actual. Las leyes de consolidación, por ejemplo, no se entienden sin tener noticia, previamente, de la situación de colapso del pasivo estatal representado por sentencias que lo condenaban a montos imposibles. De la misma manera, sin tener noción de la evolución de la jurisprudencia en la materia, no se comprende por qué conviven normas que disponen que las sentencias contra el Estado “tienen carácter declarativo” con otras que prevén los recaudos para embargar sus cuentas.

Es así que la evolución histórica del sistema de ejecución puede resumirse en tres grandes estadios²:

II. 1. Desde la Revolución de Mayo de 1810 hasta 1900

Durante este período, se presentaron a su vez tres etapas:

- i. Desde la Revolución de Mayo de 1810 hasta la organización nacional (1853/1860) las condenas contra el incipiente Estado Nacional quedaban sujetas

2 Dos sustanciosos repastos históricos pueden verse en GARCÍA PULLÉS, FERNANDO R., “Las obligaciones alcanzadas por la consolidación dispuesta por la Ley 23.982”, LL, 1993-D, 1033, y GALLI BASUALDO, MARTÍN, “La ejecución de sentencias contra el Estado” en TAWIL, GUIDO S. (dir.), *Derecho procesal administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 511-536.

a un acto expreso de autorización del Poder Ejecutivo, que actuaba a modo de “venia ejecutiva”. El artículo 8 del Reglamento de la División de Poderes, dictado por la Junta Conservadora el 22 de octubre de 1811, disponía que “las sentencias contra el fisco no se ejecutarán sin consulta del Poder Ejecutivo, quien en este caso podrá suspender los libramientos, si el pago fuese incompatible, con otros objetos preferentes por su urgencia, y utilidad hacia el bien común”. Lo cual fue luego reiterado en el Estatuto Provisional de 1815 y parcialmente morigerado por el Congreso de Tucumán con el Estatuto de 1816³.

- ii. Desde 1862 a 1872, en función del nuevo diseño institucional, los reclamos pecuniarios eran dirimidos directamente ante el Congreso de la Nación quien, por vía legislativa y en ejercicio de su poder presupuestario, determinaba el pago de los importes que consideraba procedentes (v. gr.: Leyes 162 de 1865, 225 de 1868, 513 de 1872, y 639 de 1873). Con esto, se quitó protagonismo al Poder Ejecutivo y se lo concedió íntegramente al Legislativo⁴.
- iii. Desde 1872 a 1900, el Congreso de la Nación, por medio de diversas leyes, como la 475 de 1871 o la 675 de 1874, consolidó la posibilidad del Poder Judicial de juzgar a la Nación previa autorización del Congreso. Se instituyó de esta manera el sistema de “venia legislativa previa” en el que los ciudadanos debían obtener la autorización del Poder Legislativo para demandar al Estado Nacional. Como podrá observarse, lo que caracterizaba a este lapso inicial era la ausencia de regulación específica y la consecuente falta de claridad sobre el camino a seguir ante un incumplimiento de la sentencia condenatoria.

II.2 Desde el año 1900 hasta la crisis de 1989 y la Consolidación de Deudas del año 1991

En esta etapa central, se observan los siguientes hitos históricos:

- i. En 1900 se sancionó la Ley 3.952 que derogó el sistema de venia legislativa y devolvió al Poder Ejecutivo el protagonismo, esta vez morigerado en el mentado reclamo administrativo previo. El artículo 7 de esta norma despejó las dudas y resolvió que las decisiones condenatorias que se pronunciaran en los juicios, cuya venia había otorgado el Congreso, tendrían carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretendía. Es decir, se excluyó de forma tajante la posibilidad de ejecutar compulsivamente las sentencias contra el Estado. Esta norma, a pesar de los vaivenes que siguieron, sigue vigente en la actualidad.

3 TAWIL, GUIDO SANTIAGO, *Administración y justicia*, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 471.

4 CASTELLS, ALBERTO y HALAMAN, GREGORIO, “La preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial. Investigación correspondiente al período comprendido entre 1916 – 1983” en *Las Raíces Históricas del Hiperpresidencialismo Argentino*, CONICET - USAL - UBA, VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, 2003.

- ii. Desde 1900 a 1966. A partir de ese momento se inicia un camino de evolución jurisprudencial en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente “Bianchi” de 1940 fue dinamitando el artículo 7 de la Ley 3.952 y autorizando ejecuciones contra el Estado Nacional⁵. La detonación final tuvo lugar en 1966, con el *leading case* “Pietranera”⁶, en el cual el Máximo Tribunal resolvió que la regla del artículo 7, de la Ley 3.952, debía entenderse en su significado cabal, pues su propósito no es otro que evitar que la Administración Pública pueda verse colapsada, por efecto de un mandato judicial perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin, o en la de perturbar la marcha normal de la Administración Pública. Pero en modo alguno significa una autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales. De lo contrario, ello importaría colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto.
- iii. A su vez, el artículo 17 de la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley 23.354/56) autorizó al Poder Ejecutivo a modificar partidas presupuestarias a fin de dar cumplimiento con sentencias judiciales firmes.

De manera que este período tuvo como característica saliente una regulación legislativa expresa, que, en sus inicios, prohibía las ejecuciones contra el Estado Nacional, luego morigerada por vía jurisprudencial y principalmente a partir del precedente “Pietranera”. Este último hito dio lugar a que los particulares encuentren diversos medios coactivos para obtener el cumplimiento de esas sentencias.

II.3. Desde 1989 hasta la actualidad

La crisis económica e institucional que vivió el país a fines de los 80, y la imposibilidad del Estado Nacional de afrontar el pago de las condenas, llevó a severas reformas en el trámite de ejecución de sentencias. En efecto, luego del precedente “Pietranera” la cantidad de sentencias contra el Estado aumentó exponencialmente año tras año, generándose así una situación de desconcierto generalizado. Si bien, indudablemente, la doctrina que se extrae de esa sentencia colocó al ordenamiento argentino en la vanguardia del Derecho Administrativo comparado⁷, también fue el puntapié inicial que derivó en la imposibilidad de afrontar todas las condenas. A lo cual siguieron medidas fuertemente restrictivas, como las siguientes:

5 CSJN, Fallos: 186:151, 211:1547, 217:420, 241:382, 243:237, 249:691, 251:98 y 308:778, citados por TAWIL, GUIDO SANTIAGO, *Administración y justicia*, op. cit., p. 474.

6 CSJN, Fallos: 265:191.

7 CASSAGNE, JUAN CARLOS, “Sobre la ejecución de sentencias que condenan al Estado a pagar sumas de dinero”, ED, 128-921.

- i. El Decreto 679/88 –que pretendía reglamentar la Ley 3.952– restringió sustancialmente las ejecuciones contra el Estado. En pocas palabras, esta norma dejaba un amplio margen de discrecionalidad a la Administración para dar cumplimiento a las sentencias judiciales según su conveniencia. Pese a las fuertes críticas que recibió, ese Decreto sirvió de antecedente del artículo 50 de la Ley de Emergencia 23.696, que lisa y llanamente suspendió por dos años la ejecución de las sentencias contra el Estado Nacional. Norma que, luego de intensos y duros debates, fue convalidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Videla Cuello”⁸.
- ii. En el mismo marco, teniendo en cuenta la crisis, se dictaron diversos decretos suspendiendo el trámite de todos los procesos judiciales contra el Estado, independientemente de la etapa en la que se encontraran (Decretos 34/91 y 53/91).
- iii. Ante esa situación de virtual colapso, la Ley 23.982 puso fin a la desintegración normativa imperante. Por un lado, instauró un régimen de consolidación del pasivo estatal, luego prorrogado por las Leyes 25.344, 25.565 y 25.725 y por el otro, sentó las bases legislativas para obtener el cobro de los créditos según se encontraran o no consolidados.
- iv. En ese marco, a fin de allanar y reducir la cantidad de juicios existentes, la Ley 24.447 estableció la caducidad de las demandas contra el Estado Nacional que no cumplieren ciertos requisitos específicos. Al mismo tiempo la Ley 24.624 introdujo reformas a la Ley 11.632 Complementaria Permanente del Presupuesto, regulando los casos en que procederá el embargo de los créditos no abonados por el Estado Nacional.

En definitiva, el período final propuesto fue marcado por las dificultades financieras del Estado para afrontar el pago de los juicios en los que resultó vencido. En ese contexto, ante la ausencia de legislación específica, la emergencia económica y la Reforma del Estado sirvieron para adoptar normas de rango legislativo que redujeron la cantidad de procesos y sentaron las bases para el régimen que rige actualmente.

III. SISTEMA ACTUAL DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO

Los cambios zigzagueantes del sistema desembocaron en un esquema complejo, estructurado sobre las siguientes normas vigentes: Leyes 3.952 (principalmente el artículo 7), 11.632 (actual artículo 132), 23.982 y Cap. 2 del Título 1, del Libro Tercero del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), referido a la Ejecución de sentencias de tribunales argentinos.

Se verá a continuación, entonces, cómo funciona el trámite de ejecución de sentencias contra el Estado:

III.1. *Punto de partida: la sentencia. Ejecución anticipada*

Lo que importa aquí es rescatar que el presupuesto necesario para dar inicio a la ejecución será la existencia de una sentencia con las siguientes características:

- a) Debe ser una sentencia de condena, toda vez que las sentencias declarativas, por definición, se agotan en sí mismas y no requieren de ejecución. Al ser condenatoria, la decisión impondrá al Estado una obligación que, de acuerdo a la tradicional clasificación en función del objeto de la prestación, podrá ser de dar, hacer o no hacer.
- b) Debe encontrarse firme y/o consentida, de conformidad con lo exigido por el artículo 499 del CPCCN. Más precisamente, esa disposición requiere una sentencia “consentida o ejecutoriada”. Como explica PALACIO, se encuentra *consentida* la resolución que no fue recurrida por las partes, o cuyo recurso resultó ineficaz, ya sea por haber sido declarado desierto (incumplimiento de la carga de expresar agravios o presentar el memorial) o por haber caducado la segunda instancia. Mientras que la sentencia *ejecutoriada* es aquella que, interpuesto y resuelto el recurso, fue confirmada en la instancia superior y no median ya remedios procesales para impugnarla⁹.

Sin embargo, existen dos supuestos que habilitan a ejecutar una sentencia que no se encuentra consentida y ejecutoriada: a) el primero lo prevé el propio artículo 499, en cuanto autoriza la ejecución parcial de la sentencia pendiente de recurso ordinario y/o extraordinario, en la parte que quedó firme; b) el segundo es el del artículo 258 del Código de rito, que habilita a quien interpone un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación a solicitar la ejecución de la sentencia de segunda instancia, si es que esta resolvió confirmar la dictada en Primera Instancia, dando fianza de responder de lo que percibiese si el fallo fuera revocado por la Corte Suprema. En ambos casos, de proceder la ejecución, se ordena la creación de un nuevo expediente, *un incidente de ejecución*, que tramita paralelamente al proceso principal.

III.2. *La naturaleza de la obligación impuesta al Estado Nacional. Obligaciones de hacer y no hacer. Astreintes*

Las normas vigentes en la materia se refieren, por lo general, a las sentencias que condenan a pagar sumas de dinero o que se resuelvan de esta manera. Es decir, no regulan la ejecución de las sentencias que condenan a hacer o no hacer, o a dar algo que no sea dinero¹⁰.

9 PALACIO, LINO ENRIQUE. *Derecho Procesal Civil*, T. VII, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, pto. 1019.

10 LUQUI, ROBERTO E., *Revisión judicial...*, op. cit., p. 440.

Juega aquí, de fondo, un elemento central: por imperativo del principio republicano de división de poderes, el Poder Judicial no puede sustituir a la Administración en el ejercicio de sus funciones (v. gr.: aprobar un examen de una Universidad, percibir un tributo adeudado, llamar a una licitación pública, etc.). Por ende, se encuentra fuertemente limitado a la hora de imponerle una obligación distinta a dar una suma de dinero, la cual, por definición, tiene más facilidades de realización coactiva.

Respecto a las primeras (condenas de hacer o no hacer), rige el principio general previsto en el artículo 7 de la Ley 3.952, con las limitaciones previstas en el precedente “Pietranera” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y en los artículos 513 y 514 del CPCCN¹¹.

De ello se desprende que, una vez firme la sentencia, a solicitud del interesado la Administración debe indicar el plazo en que la cumplirá; si no lo hiciera, el juez podrá fijarle un plazo razonable. En caso de incumplimiento, el artículo 513 citado prevé: a) la aplicación de sanciones conminatorias previstas en el artículo 37 del Código (astreintes), hasta obtener el cumplimiento; b) la posibilidad de obtener la ejecución por un tercero, a costas del Estado; c) la sustitución de la obligación de hacer por una indemnización de daños y perjuicios, a cuyos efectos el interesado deberá practicar liquidación en los términos del artículo 503 y el juez resolverá de conformidad con el artículo 504. En las últimas dos hipótesis, la condena habrá mutado en una obligación de dar una suma de dinero, y el particular tendrá expedito el procedimiento de ese tipo de condenas que se verá en el punto siguiente.

En caso de tratarse de una obligación de no hacer incumplida, el particular podrá solicitar la restitución de las cosas a su estado anterior, en cuyo caso la condena se transforma en una obligación de hacer, o, directamente, reclamar los daños que se determinarán como se acaba de explicar.

En la práctica diaria del proceso contencioso administrativo, no son demasiadas las condenas de hacer y/o no hacer que merezcan este tipo de procedimientos. Sin embargo, cuando resulta necesario, los jueces suelen recurrir al uso de las sanciones conminatorias del artículo 37 del CPCCN para obtener una respuesta de la entidad demandada. Esto ha generado en el Fuero Contencioso Administrativo una abultada jurisprudencia sobre la procedencia, el contenido, el monto y/o la eventual posibilidad de modificar este tipo de multas procesales.

Será suficiente con destacar aquí que: a) se trata de sanciones patrimoniales, conminatorias, graduables, provisionales, temporarias, progresivas y de aplicación discrecional, cuyo objetivo es obtener el cumplimiento de una resolución judicial¹²; b) no tienen una finalidad resarcitoria, sino que con ella se intenta

11 Ídem.

12 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 27/12/01, “Molinelli Graciela Paulina y otro c/E.N.

presionar la voluntad del deudor a fin de constreñirlo al cumplimiento que se le exige bajo la amenaza de colocarlo en una situación patrimonial cada vez más comprometida¹³; c) la Resolución que las impone no hace cosa juzgada, y pueden posteriormente ser modificadas o dejadas sin efecto aun después de devengadas¹⁴.

III.3. *La condena de dar suma de dinero*

Ya sea porque la condena inicial se substituyó por una obligación de dar suma de dinero, por la imposibilidad de la Administración de ejecutar determinados actos, o porque, sencillamente, los particulares reclaman con más frecuencia del Estado dinero que otras prestaciones, este tipo de condenas representan la enorme mayoría de las sentencias. Ello, sumado a su evidente impacto en el presupuesto público, ha llevado al legislador a prestar más atención a este tipo de ejecuciones, y por ello se ha implementado el siguiente esquema:

III.3.1. La liquidación

Luego de la sentencia de condena firme y consentida, debe llevarse a cabo la liquidación correspondiente de los importes adeudados, tal como lo establece el artículo 504 del CPCCN que regula la cuantificación de sumas ilíquidas. Ello se debe a que gran parte de las condenas al Estado no expresan una suma líquida determinada, de manera que la aplicación del artículo 503 queda relegada a un segundo plano.

La carga de presentar la liquidación corresponde al particular vencedor, más si no la cumple dentro de los diez días contados a partir de la fecha que devino firme la sentencia, el Estado puede calcular el importe de la condena¹⁵. Presentada esa liquidación, se corre traslado a la contraparte por el término de cinco días

-D.G.A. (T.F. 5276-A) y otro c/amparo por mora”, Causa 8.816/99 y Sala III, 26/06/14, “Cervera Rios Gladys Silvia c/ CNC (LINEA 03547-494-396) s/Amparo por mora”, Causa 43429/05.

13 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 01/12/06, “Promotora Fiduciaria SA- Incidente c/ EN- Mº Economía s/ amparo por mora”; 19/06/07, “Ríos Luis Héctor c/ EN- Mº de Defensa- Armada Argentina Dtos. 2000/91 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.”; 17/11/11, “Leiva Alcides Gustavo y otro c/ EN- Mº Defensa- Armada Argentina s/ personal militar y civil de las FFAA. y de Seg.”; 07/03/13, “Mitre Eleonora c/ EN- Mº Interior- PFA- Dto 2744/93 s/ personal militar y civil de las FFAA. y de Seg.”; Sala II, 24/02/111, “Blanco Arturo Antonio c/ UBA s/ Amparo por mora”; 13/09/12, “Moyano de Llambías Julia Rosa y otros c/Estado Nacional (Mº de Justicia) s/empleo público”; 05/07/12, “Ceballos Sergio Daniel c/AFSCA (Exp 2988/11-COMFER 1225/96) s/amparo por mora”; Sala IV, 01/06/93, “Establecimiento Ganadero San Antonio S.A. c/ CIA. Fin. Munro S.A. y otro s/ juicio de conocimiento”; Sala I, 05/08/93, “Korn, Héctor Jorge y OTROS -inc. II- c/ E.N. (Min. de Salud y Acc. Soc.) s/ Contrato administrativo”.

14 CSJN, Fallos: 320:61, 326:3081, 4909, 331:933; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 17/12/13, “Pont Camilo c/ EN – Mº J y DDHH (Expte 197628/10) s/ Amparo por mora”, Causa 10.785/12; Sala IV, 08/05/08, “Gaitan, Ramón A. c/ E.N. (M.O.S.P.) s/ empleo público”, Causa 24.910/95; y 02/03/95, “Metalúrgica Constitución S.A. c/ ANA s/ Aduana”.

15 Artículo 504 del CPCCN.

y, luego de ello, el juez determina los importes adeudados, sin perjuicio de la facultad que le acuerda el artículo 511 de ampliar y/o readecuar las modalidades de ejecución.

Dos cuestiones deben ser consideradas en este punto: en primer lugar, que la Administración cuenta con mayor información y capacidad de confeccionar una liquidación que los particulares. Es por ello que, muchas veces a pedido de ellos mismos, en la práctica corriente suele intervenir o bien el organismo estatal demandado, o una tercera entidad técnica vinculada al expediente (v. gr.: entidades liquidadoras, contadurías generales, etc.), a fin de calcular los importes adeudados o de aportar elementos que permitan cuantificar la condena.

En segundo término, debe tenerse en cuenta que si con el devenir del proceso el juez advierte errores y/o montos improcedentes, cuenta con la potestad de modificar las liquidaciones ya aprobadas y no canceladas, aun mediando consentimiento de ambas partes. Es por ello que la liquidación se aprueba condicionalmente, con la frase “en cuanto hubiere lugar por derecho”. Así, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “no cabe argumentar sobre la preclusión del derecho a impugnar la liquidación, frente al deber de los jueces de otorgar primacía a la verdad jurídica objetiva, toda vez que la aprobación de las liquidaciones sólo procede en cuanto hubiere lugar por derecho, excediendo los límites de la razonabilidad pretender extender el resultado de una liquidación obtenida sobre la base de operaciones matemáticas equivocadas, a pesar de encontrarse dicha situación puntualmente evidenciada durante el trámite de ejecución”¹⁶.

III.3.2. Obligaciones consolidadas

Ante la imposibilidad del Estado de afrontar el pago de sus obligaciones, en tiempos de crisis ha recurrido a esta herramienta a fin de reordenar las cuentas públicas¹⁷. Se trata de un régimen que busca unificar todas las deudas judiciales

16 CSJN, Fallos 286:291, 312:570; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 09/03/07, “Isasi Dante Amilcar y otro c/ EN-M° de Defensa- Armada Argentina s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg”; 10/09/02, “Incidente de Ejecución de sentencia en autos: Sudinter S.A. (En liq.) c/E.N. (ANA) s/ A.N.A.”; Causa 25.724/01; 30/09/05, “Credimax S.A.C.I.F.A. c/ Empresa Ferrocarriles Argentinos s/ contrato obra pública”, Causa 24.924/95; Sala V, 15/05/96, “Astilleros Ortholan S.R.L. c/ E.N. (M° de Obras y Serv. Públicas) s/ contrato de obra pública”, Causa 3.089/93; 15/03/99, “Barbarosch Alfredo c/ E.N. (M° de Justicia) s/ empleo público”, Causa 5641/92; Sala I, 04/03/94, “Triarte Miguel Ángel c/ E.N. s/ Juicio de Conocimiento”; 26/12/95, “Unisys Sudamericana S.A. c/ E.N. y Otros s/ contrato administrativo”; Sala II, 10/12/85, “Ianolfi Miguel R. c/ Nación Arg. -M° del Interior- s/ impugnación de acto administrativo”; 16/09/93, “Astilleros Alianza S.A. de Const. Navales I.C.Y.F. c/ Y.P.F. s/ juicio de conocimiento”; 06/04/95, “Zavalía, Ramiro José y otros c/ BCRA. s/ varios”, y 20/04/95, “Bajach Salvador O. y otros c/ E.N. -M° de Educación y Justicia- s/ empleo público”.

17 La fuerte limitación que el régimen de consolidación imprime al Derecho Constitucional a la propiedad privada generó numerosos planteos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resueltos a favor de la constitucionalidad del régimen, con ciertas limitaciones para casos

a cargo del Estado, que tuvieran causa o título anterior a determinada fecha¹⁸. En el caso de la primera consolidación, dispuesta por la Ley 23.982, esa fecha fue el 1 de abril de 1991; la segunda consolidación, dispuesta por Ley 25.344, el 1 de enero de 2000; la tercera y cuarta (que en rigor, resultaron extensiones de la segunda), establecidas por las Leyes 25.565 y 25.725 para ciertos casos puntuales, se extendieron hasta el 11 de enero de 2002 o el 11 de septiembre de 2002¹⁹.

Lo determinante, entonces, es que los créditos sean de causa o título anterior a esas fechas y que hubiere mediado reclamo administrativo y/o reconocimiento judicial²⁰.

Si se cumplen esas condiciones, las deudas tendrán dos formas de pago alternativas: en efectivo y en bonos de consolidación, a opción del acreedor. De optarse por el pago en efectivo, debe presentar la liquidación judicial firme ante el organismo demandado, a fin de que este formule los requerimientos de créditos presupuestarios al Ministerio de Economía, que debe atenderlos exclusivamente con los recursos que al efecto disponga el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto vigente para ese año, siguiendo un orden cronológico de prelación y respetando los privilegios establecidos en cada Ley de Consolidación; debiendo efectuarse la cancelación total de la deuda en un plazo máximo de 16 años para las obligaciones generales y de diez años para las deudas previsionales²¹. De forma alternativa, los vencedores pueden elegir percibir el importe adeudado en bonos de consolidación en pesos o dólares.

De esta manera, el crédito original se modifica por una normativa de orden público²², ya que la forma de pago inicial muta obligatoriamente en una de las dos previstas por la ley. Su consolidación produce entonces la novación “de la obligación original y de cualquiera de sus accesorios así como la extinción de todos los efectos inmediatos, mediatos o remotos que la imposibilidad de cumplir pudiera provocar o haber provocado”²³.

Teniendo en cuenta los escasos importes que el Congreso asigna presupuestariamente al pago de obligaciones consolidadas en proporción a las condenas anuales, y el riguroso orden de prelación vigente, la realidad del Fuero

extraordinarios (Casos “Hagelin”, Fallos: 316:3176; “Laporte”, Fallos: 318:805; “Cacace”, Fallos: 318:1887; “Gutierrez”, Fallos: 321:1984; “Martínez”, Fallos: 316:3146; “De la Fuente”, Fallos: 316:1993; “Iachemet”, Fallos: 316:779; “Escobar”, Fallos: 318:1593).

18 GARCÍA PULLÉS, op. cit.

19 CSJN, 03/03/09, “Tortul, José Armando y otros c/ M° de Infraestructura y Vivienda - Sub. de Trans. A y P s/ empleo público”, Causa T. 373. XLIII.

20 Artículo 1 de la Ley 23.982.

21 SANGUINETTI, JUAN CARLOS, “Consolidación de deudas del Estado. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, LL, 2010-F, 928.

22 Artículo 16 de la Ley 23.982.

23 Artículo 17.

Contencioso Administrativo demuestra que los acreedores suelen optar por la suscripción de los bonos de consolidación.

A esos fines, el trámite para obtener los títulos se encuentra reglamentado por el Anexo IV del Decreto 1116/00. En resumidas cuentas, esta norma dispone que una vez que se obtiene la liquidación firme, el acreedor debe efectuar una solicitud formal ante el organismo deudor. Dentro de los 120 días corridos siguientes, los organismos deudores y los órganos de control (Sindicatura General de la Nación, Unidades de Auditoría Interna), deben conformar u observar, según corresponda, la solicitud de cancelación de deuda consolidada. Transcurrido ese plazo, o prestada la conformidad referida, el organismo deudor y el acreedor suscriben un Formulario de Requerimiento de Pago que se presenta ante la Oficina Nacional de Crédito Público, dependiente de la Subsecretaría de Financiamiento de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía. Esta última procede, entonces, dentro de los 20 días siguientes, a acreditar ante la Caja de Valores S.A. los bonos de consolidación correspondientes²⁴. Si el organismo condenado no cumpliera con estos plazos, a pesar de las intimaciones judiciales, procede la aplicación de astreintes²⁵.

De esa manera, depositados los títulos, conforme al artículo 17 de la Ley 23.982, queda cancelada la obligación de dar suma de dinero impuesta al Estado Nacional²⁶.

III.3.3. Obligaciones no consolidadas

En el caso de las obligaciones no consolidadas, el artículo 22 de la Ley 23.982 establece:

“A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo nacional deberá comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1 de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento. El acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinario del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo”.

A su vez, a la par de esa ley, desde el año 1996 la Ley 11.672 Complementaria Permanente del Presupuesto recibió sucesivas reformas. Así, el artículo 20 de la Ley 24.624 modificó el artículo 68 de la Ley 11.672²⁷; luego la Ley 25.565 que

24 Artículos 30 a 32 del Anexo IV del Decreto 1116/00.

25 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 17/03/11, “EN (EMGE) - RQU (en autos “Gerez Gabino Ramiro”) c/Estado Nacional (E.M.G.E.)”, Causa 1.534/06.

26 “... (1)a cancelación de obligaciones con cualquiera de los Bonos de Consolidación creados por la presente ley extinguirá definitivamente las mismas” (artículo 17 de la Ley 23.982).

27 Cfr. artículo 68 de la Ley 11.672 t.o. 1999 por el Decreto 689/99.

aprobó el Presupuesto para el año 2002, en su artículo 39, sustituyó el artículo 68 (actual 132) de la Ley 11.672; y por último, la Ley 26.895 que aprobó el Presupuesto de la Administración para el año 2014, modificó por medio del artículo 68, el segundo párrafo del artículo 132 de la Ley 11.672. En definitiva la norma quedó redactada de la siguiente manera:

“En el caso de que el presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el Poder Ejecutivo nacional deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente, a cuyo fin las jurisdicciones y entidades demandadas deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto, de acuerdo con los lineamientos que anualmente la Secretaría de Hacienda establezca para la elaboración del proyecto de presupuesto de la administración nacional”.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley 24.624 dispuso la inembargabilidad de los fondos valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público.

Las aparentes contradicciones entre esta normativa fueron resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que logrando una interpretación armónica resolvió que “el art. 19 de la Ley 24.624 no obsta a la ejecución de las sentencias que se encuentren en las condiciones descriptas en el art. 22 de la Ley 23.982 o que encuadren en la hipótesis del art. 20, primera parte, de la Ley 24.624, pues en el primer caso el acreedor está legitimado para ejecutar su crédito en virtud de una habilitación expresa de la ley, en tanto en el segundo supuesto cuenta con una partida presupuestaria afectada al cumplimiento de la sentencia”²⁸.

A su vez, analizando estos precedentes con diversos razonamientos y argumentaciones, jurisprudencia y doctrina coincidieron entonces en la interpretación general aplicada en el Fuero Contencioso Administrativo en la actualidad²⁹: si la intimación fundada en la liquidación firme es notificada a la demandada con

28 CSJN, “Giovagnoli”, Fallos 322:2132; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 02/08/11, “Iglis SA c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ Contrato de obra pública”, Causa 8.922/01.

29 HUTCHINSON, TOMÁS, “El procedimiento de ejecución de sentencias en el proceso administrativo”, en CASSAGNE, JUAN CARLOS (dir.), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 105 y 106; García Pullés, FERNANDO, *Tratado de lo contencioso administrativo*, T. II, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 858; LUQUI, ROBERTO E., *Revisión judicial...*, op. cit., p. 447; BALBÍN, CARLOS F., *Manual de Derecho Administrativo*, 2a ed., La Ley, Buenos Aires, 2013, p. 635; y análisis de la C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 27/03/14, “Funes Cristian Sebastián y Otros c/ EN – M° Justicia – GN – Dto. 2769/93 861/07 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg”, Causa 17.969/08.

anterioridad al plazo previsto en el artículo 20 de la Ley 24.624 y se cumplen los recaudos de esa norma, el crédito será incluido en el presupuesto del año calendario siguiente y en caso contrario, en el subsiguiente a aquel.

En otras palabras, y en síntesis, si el crédito contenido en la sentencia firme no fue consolidado, luego de la liquidación se dicta a pedido de parte una intimación en los términos del artículo 22 de la Ley 23.982 a fin de que el organismo demandado informe si cuenta con partidas presupuestarias para cancelar el crédito y, en caso contrario, que disponga los mecanismos para incluirlo en el presupuesto. Sin embargo, teniendo en cuenta que, en los hechos, el Estado no cuenta con el presupuesto para cancelar las condenas en el año en curso, siempre procede a dar trámite a la previsión presupuestaria para el futuro.

Ahora bien, si la intimación antedicha se notifica a la demandada antes del 31 de julio, el crédito será presupuestado para el año siguiente y debe ser cancelado hasta el 31 de diciembre del año calendario consecutivo. Si, por el contrario, la notificación se produce con posterioridad a esa fecha, transcurrirá todo el año en curso y será presupuestado en el año siguiente, para el ejercicio subsiguiente.

De manera que, si la intimación del artículo 22 de la Ley 23.982 se notificó, por ejemplo, el día 15 de julio de 2012 (antes del 31 de julio), el crédito será incorporado en el presupuesto para 2013, y deberá ser cancelado antes del 31 de diciembre de 2013. Si en cambio, la notificación se produjo el 10 de septiembre de 2012 (después del 31 de agosto), el crédito recién será considerado el año siguiente (2013), en el que se elabora el Presupuesto para el año 2014, y por lo tanto deberá ser cancelado antes del 31 de diciembre del 2014.

Esta cuestión es de fundamental trascendencia, ya que una vez vencido el plazo para pagar (en el ejemplo, el 31 de diciembre de 2013 o de 2014, según el caso), conforme a la doctrina que emerge del precedente citado “Giovagnoli”, el artículo 19 de la Ley 24.624 cae, y el particular puede iniciar la ejecución compulsiva del crédito. Esto es, solicitar la citación de venta del artículo 505 del CPCCN, y trabar embargo sobre las cuentas públicas que titularice el organismo, por ejemplo, en el Banco de la Nación Argentina, cancelando así la obligación de dar una suma de dinero.

Con fecha reciente la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de aclarar el sistema descripto, destacando que el Estado puede, además, y por única vez, diferir por un año más el pago del crédito no consolidado si demuestra el agotamiento de la partida presupuestaria para el ejercicio en el cual debió atenderse la condena ³⁰.

30 CSJN, “CURTI, GUSTAVO ALBERTO –Inc. Ejec. Sent– y otros c/ EN Mº Defensa –Ejército– Dto 1104/05 1053/08 y otro s/ Proceso de ejecución”, del 27/12/16.

IV. ¿HACIA UNA NUEVA LEY DE CONSOLIDACIÓN?

Como se ha visto, la gran mayoría de los ciudadanos que vencen al Estado Nacional lo hacen en términos dinerarios. Pretenden el cobro de una suma de dinero. Y una vez recaída la sentencia, advierten que antes de la meta final el camino se bifurca en dos estrechos senderos: si su crédito fue consolidado, seguirán el procedimiento específico ya descrito y obtendrán en pago una promesa de pago, los bonos de consolidación; en caso contrario, transitarán un proceso judicial con sucesivas y reiteratorias intimaciones a la Administración a fin de conseguir un depósito de dinero en efectivo. Puede darse, por último y para mayor complejidad del asunto, que una sentencia definitiva reconozca un crédito parcialmente consolidado, lo que implicará que los dos procesos se sustancien simultáneamente dentro de un mismo expediente.

Lo cierto es que, el devenir de la cuestión empieza a arrojar nuevos hitos en dirección a una nueva consolidación estatal. Ello obviando las cuestiones netamente fiscales y macroeconómicas que encienden señales de advertencia sobre la posibilidad de que el Estado Nacional recurra a esta técnica de emergencia para afrontar los crecientes pasivos judiciales.

En efecto, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial se observan dos indicios que deben ser tenidos en cuenta:

- a) Por un lado, en materia de deuda no consolidada, la última reforma a la Ley 11.672, producida por la Ley 26.895 ya citada, incorporó una frase al viejo artículo 132 que no debe pasarse por alto. Además de la notificación previa al 31 de agosto del año correspondiente, la nueva norma agrega que los organismos *“deben incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto de acuerdo con los lineamientos que anualmente la Secretaría de Hacienda establezca para la elaboración del proyecto de presupuesto de la administración nacional”*. Lo que autoriza a incumplir el plazo previsto en la ley (31 de agosto), si es que, la Secretaría de Hacienda obliga a elevar el anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción, con anterioridad a esa fecha. En esa hipótesis, el organismo alegará que, si bien la intimación a presupuestar fue con anterioridad al 31 de agosto correspondiente, su anteproyecto ya fue elevado, y por ende el crédito deberá esperar un año más para ser presupuestado.
- b) Por otro lado, con respecto a los créditos consolidados, en la causa “Llevara”³¹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó la facultad del Estado de modificar unilateralmente los tipos de bonos de consolidación que inicialmente debían abonarse a los litigantes vencedores. Sostuvo allí el Máximo

31 CSJN, “Llevara, Walter Abraham el Empresa Ferrocarril General Belgrano S.A. y otro s/ despido” (L. 322. XLVI), del 29/10/13.

Tribunal que “las disposiciones que cambiaron la serie de bonos con los que correspondía cancelar el crédito no aparecen como desproporcionadas o irrazonables, principalmente si se advierte que fueron dictadas con el objetivo de afrontar la emergencia pública a la que dio origen la crisis económica de fines del año 2001, que fue declarada por el Congreso Nacional (ley 25.561) y sucesivamente prorrogada a través de las leyes 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563 y 26.729. Por el contrario, no puede sino entenderse como una medida que, mediante la creación de nuevos bonos, pretendió modificar las condiciones de pago de las obligaciones pendientes de cancelación para adecuarlas a las reales posibilidades de las finanzas públicas”³².

Esta convalidación implica dilatar, en los hechos, dependiendo de la serie de bonos de consolidación originalmente otorgada al acreedor, más de cinco años la percepción del crédito reconocido al ciudadano vencedor en el proceso.

Ambos hitos, sumados a las reformas que se empiezan a encarar en materia de reestructuración de los pasivos estatales, son llamados de atención sobre el futuro de los juicios contra el Estado Nacional, y rememoran el sabio dilema que planteara tiempo atrás el Dr. ALBERTO BIANCHI: *¿a qué se obliga el Estado, cuándo se obliga...*³³?

32 CSJN, “Llevara...”, op. cit., considerando 8; criterio reiterado por el Máximo Tribunal en las causas I.406.XLVII “Interplat S.A. Compañía Financiera (Liq. Judicial) cl Embarcación S.A. si ordinario” del 26/03/1; y V.395.XLIV “Volkswagen Argentina S.A. (TF 18404-1) - inc. honorarios- cl DG1 si proceso de ejecución” del 8/04/14.

33 BIANCHI, ALBERTO, *Pesificación de lo consolidado (¿A qué se obliga el Estado, cuándo se obliga?)*, LL, 2002-F, 1444.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

II

Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN

AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ

PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO

GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI

ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS

CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA

AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER

LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO

EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN

MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA

LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL

JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA

JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2016

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina