



**TEMA: “LA INAPLICABILIDAD DEL ESTÁNDAR DE
RAZONABILIDAD JURÍDICA EN MATERIA DE EMERGENCIA
ECONÓMICA SOBRE LA REGULACIÓN Y VIGENCIA PRÁCTICA
DE LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA”.**

Natalia Gabriela Fente

Tutor de Tesis: Dr. Luis Alejandro Merlo

Maestría en Derecho Administrativo

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Julio 2016

Contenido

1	INTRODUCCIÓN: PROBLEMA JURÍDICO	1
2	HIPÓTESIS	3
3	METODOLOGÍA.....	3
4	MARCO TEÓRICO	4
4.1	GENERAL	4
4.2	ESPECIAL.....	7
4.2.1	EL DERECHO DE EMERGENCIA.....	7
4.2.2	CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE EMERGENCIA	19
4.2.3	EMERGENCIA ECONÓMICA Y DEUDA PÚBLICA.....	21
4.2.4	LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA.....	23
4.2.5	EL CONTROL JUDICIAL DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA.....	55
4.2.6	EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA.....	58
4.2.7	EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDAS	64
4.2.8	LA OPINIÓN DE LA DOCTRINA	69
4.2.9	PRESUPUESTOS PARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA SEGÚN LA CORTE SUPREMA.....	70
4.2.10	LA INAPLICABILIDAD DEL ESTÁNDAR DE RAZONABILIDAD SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA	74
4.2.11	ANÁLISIS DE EXPEDIENTES DE EJECUCIÓN DE DEUDAS CONSOLIDADAS	81
4.2.12	ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	83
5	CONCLUSIÓN	966
	ANEXO I	103
	ANÁLISIS TRAMITACIONES ADMINISTRATIVAS - EXPEDIENTES BONOS DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA.....	103
	ANEXO II	104
	ANÁLISIS FALLOS QUE DECLARAN LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA	104
	ANÁLISIS FALLOS QUE DECLARAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA	130
	BIBLIOGRAFÍA.....	136

1 INTRODUCCIÓN: PROBLEMA JURÍDICO

“Si los beneficiarios del mandato de actuar no cumplen tales órdenes, se viene abajo todo el sistema constitucional, todo el programa de convivencia y la Constitución se convierte en una hoja muerta...”¹

En nuestro país —durante el siglo pasado y lo que va del presente—, con la finalidad de superar las frecuentes y estructurales emergencias económicas y financieras que lo afectan, se han dictado numerosas normas específicas para conjurar la situación. Con el tiempo, se ha consolidado —tanto en la doctrina como fundamentalmente en la jurisprudencia— una suerte de “derecho de emergencia”.

El desarrollo de nuestro derecho de emergencia se ha caracterizado centralmente en que, cuando ocurre una situación de grave riesgo social público y notorio reconocida por los órganos superiores del Estado, se suele producir una consecuente reacción notada por una subordinación normativa —ordinaria y/o extraordinaria— ordenada a la necesidad de garantizar la subsistencia del Estado. Es que éste último tiene como objetivo principal preservar el bienestar de los habitantes a quienes gobierna, y por tanto, su supervivencia y preservación resulta esencial a dichos fines. En tal sentido, se ha razonado que, frente a situaciones que puedan afectar a la sociedad en su normal desarrollo, es posible limitar los derechos constitucionales transitoriamente al efecto, ya que por sobre los derechos individuales se encuentran los principios que oportunamente motivaron la sanción de la propia Constitución Nacional.

Tal como lo establece el artículo 28 de la Constitución Nacional, los derechos declarados no son absolutos y están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio. Tales restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron a efectos de preservar el aludido bienestar general.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia de la Nación viene aceptando, aún en el marco de las normas de emergencia, que las limitaciones impuestas al ejercicio

¹ Nieto García, Alejandro, “La inactividad material de la administración: veinticinco años después”, Revista de Documentación Administrativa (1958-2005), Número 208, Buenos Aires, 1986

normal de los derechos patrimoniales tutelados por la Constitución que pueda imponerse siempre deberá ser razonable, esto es, limitada en el tiempo y constituir un remedio a la grave situación excepcional provocada, sin que su aplicación implique mutar o alterar la sustancia o esencia del derecho que en última instancias se busca proteger.

En tal sentido, las facultades extraordinarias que los órganos superiores del estado deban ejercer en situaciones de emergencia, se ajustarán plenamente a la Constitución Nacional, siempre y cuando sus efectos no alteren en forma definitiva derechos constitucionales, y a su vez, se adecuen a las circunstancias económicas del momento para volver a equilibra la situación.

El problema es que la aplicación de ciertas leyes de emergencia, tal como han sido previstas, han provocado —por acción u omisión— que los acreedores del Estado se vean imposibilitados de percibir sus acreencias reconocidas judicialmente desnaturalizando el cumplimiento de la obligación original; ello así, por cuanto habilitan una dilación excesiva a través de un sistema de pago en bonos de consolidación pública cuyos intereses se ven limitados sobre una fecha de corte establecida.²

El principio de razonabilidad establece que la norma reguladora de un derecho fundamental debe ser adecuada e idónea para el logro del fin que se busca alcanzar. En ese sentido, el legislador debe escoger entre los medios más idóneos para el logro del fin que procure, aquel que resulte menos restrictivo de los derechos fundamentales involucrados. La determinación de la razonabilidad *stricto sensu* consiste en establecer si la medida guarda una relación asequible respecto de la finalidad que se procura alcanzar.

En suma, las normas vigentes sobre consolidación de deudas no cumplen con el principio de razonabilidad establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por cuanto su aplicación práctica revela una irrazonable adecuación cuantitativa de medios a fines. Los plazos establecidos, 10 o 16 años, unidos a la tasa de interés aplicable, redundan en una pérdida sustancial del valor original del crédito. A esto debe adicionarse el largo camino normativamente habilitado para el reconocimiento judicial de las acreencias, y generalmente, los años de tramitación posterior de necesario peregrinaje para ejecutar la sentencia. Adiciona al problema la ausencia de

² Hutchinson Tomás, “Ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado”, El Derecho Administrativo Hoy, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1995

un procedimiento único para regular la tramitación de los bonos de consolidación de deudas —donde se contemplen mismos requisitos, plazos, sanciones por incumplimiento y formas de intimación—, la falta de recursos cuando el acreedor solamente tiene la posibilidad de intimar mediante oficio judicial para que acredite el diligenciamiento de los “formularios de requerimiento de pago”, aún sin la intervención de los organismos de control, quienes son los que determinan la legitimidad del crédito y los que controlan que la liquidación se ajuste a derecho y —huelga aclararlo— la imposibilidad de ejecución de la deuda por fuera de estos largos parámetros.

2 HIPÓTESIS

Estableciéndose un procedimiento único que regule la tramitación de los bonos de consolidación donde se establezcan con precisión los requisitos para la solicitud de pago de la acreencia, los plazos, sanciones ante la mora y/o incumplimiento por parte de la Administración, formas de intimación, entre otros, coadyuvaría a que los plazos para el cobro de los créditos consolidados sean razonables, garantizando de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende no solo el lapso que demande la tramitación del juicio principal, sino también la etapa de ejecución de sentencia, permitiendo de esta manera cumplir con el estándar de razonabilidad que debe mediar en las normas que limitan o restringen derechos fundamentales en situaciones de emergencia económica.

3 METODOLOGÍA

El estudio del presente trabajo se realizará conforme al método inductivo, partiendo de premisas particulares a una general. Es decir, a partir de la observación, análisis y clasificación de fallos dictados por la Corte Suprema de la Nación. En primer lugar, se realizará un estudio jurisprudencial de los mismos donde se debatan temas relacionados a la consolidación de deudas, bajo un diseño longitudinal, abarcando todo un proceso que comienza desde el 1/1/2002, fecha de corte de la Ley 25.725 hasta el 31/12/2012, abarcando un período de 20 años de análisis jurisprudencial, conformando éste el Universo de Análisis.

Se pretende evaluar y determinar, en el caso de que se cuestione la constitucionalidad de las leyes de emergencia, en cuantos fallos se declaró la inconstitucionalidad y en

cuantos fallos la Corte afirmó que dichas leyes son constitucionales, sus fundamentos, el análisis de los derechos en conflicto y la ponderación de los mismos.

Por otra parte, se analizarán los expedientes de ejecución de deuda consolidada correspondientes al período 2010-2015 en un Ministerio de la Nación, que posean reconocimiento judicial firme. Cabe señalar que los acreedores deben iniciar la ejecución de sentencia, solicitando al organismo deudor el pago de su acreencia a los efectos de hacer efectivo su cobro en bonos de consolidación. Mediante el análisis de los mencionados expedientes se pretende determinar el tiempo que transcurre desde la solicitud del cobro hasta que se envían los Formularios de Requerimiento de Pago al Ministerio de Economía para que se emitan los bonos antes mencionados.

El fin de dicho análisis es conocer el tiempo total que conlleva tanto la tramitación judicial como la de ejecución, cuestión que determinará la duración total del reclamo y la espera del acreedor para hacer efectivo su derecho, todo ello a los efectos de evaluar su razonabilidad.

El análisis de los datos recopilados estará compuesto metodológicamente en un sentido cualitativo y cuantitativo.

4 MARCO TEÓRICO

4.1 GENERAL

La concepción del derecho en la que me enrolaré para abordar el problema relevante y la hipótesis del presente trabajo es la de Jurgen Habermas, jurista perteneciente a la Escuela de Frankfurt.

Jurgen Habermas en su *“Teoría de la Acción Comunicativa”*, presenta los fundamentos para entender el devenir jurídico normativo a partir de una visión social en su faz de dinámica. Dicha acción tiene como componente esencial el resultado normativo provocado por la interacción subjetiva de las conductas de los miembros de una sociedad determinada.

Según Jürgen Habermas³: *"El concepto de acción regulada por normas se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes"*. Los conceptos de acción, empleados por Habermas, pueden reducirse a cuatro:

- a) El concepto de **acción teleológica** que ocupa el centro de la teoría filosófica de acción desde la época de Aristóteles. El actor realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado, eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada.
- b) *"El concepto de **acción regulada por normas** se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes"*
- c) *"El concepto de **acción dramática**, no hace referencia ni a un actor solitario ni al miembro de un grupo social. El actor transmite en su público determinada imagen o impresión de sí mismo al poner de manifiesto lo que desea, es decir, su propia subjetividad"*.
- d) Finalmente, y la más importante *"...el concepto de **acción comunicativa** se refiere a la interacción de al menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal"*.

Para Jürgen Habermas, las normas expresan un acuerdo existente en un grupo social, con todos los miembros de un grupo, para los que rigiendo determinada norma tienen derecho a esperar que, en determinadas ocasiones o situaciones se ejecuten u omitan respectivamente las acciones obligatorias o prohibidas. El concepto central de observancia de una norma significa el cumplimiento de una expectativa generalizada de comportamiento. Este modelo normativo de acción es el que subyace a la teoría del rol social.

Dicho autor en su *"Teoría de la Acción Comunicativa"* expuso: *"Llamo acciones sólo a aquellas manifestaciones simbólicas en que el actor ... de la acción teleológica, la acción regulada por normas y la acción dramática entra en relación al menos con un mundo (pero siempre con el mundo objetivo)"*.

³ Habermas, Jürgen, *"Teoría de la Acción Comunicativa"*, Tomo I, Editorial Taurus, Madrid, España, 1987

“...La validez jurídica de una norma (...) significa ahora que ambas cosas se garantizan al mismo tiempo: tanto la legalidad de la conducta, en el sentido de un seguimiento generalizado de la norma, el cual en caso necesario puede ser forzado mediante sanciones, como la legitimidad de la regla misma, que hace posible un seguimiento de la norma basado en cada caso en una consideración positiva ante la ley...”⁴

El sistema de los derechos del Estado democrático contemporáneo se constituye con el conjunto de derechos articulados, reconocidos por sujetos que quieren regular legítimamente la convivencia social mediante el derecho positivo fundado en dos elementos:

- a) El principio del discurso, según el cual valen solo las normas que pueden ser aceptadas por todos los afectados como participantes de discursos racionales.
- b) La forma jurídica, que no depende de la voluntad individual para ligarse a la norma, ya que consiste en una abstracción de la complejidad social simplificada.

Las normas jurídicas han de poseer una dimensión fáctica, que tiene que ver con los dos aspectos interrelacionados de su cumplimiento habitual, por un lado, y de la coacción que lo respalda, por otro. Ahora bien, la función de integración social que al derecho le corresponde en sociedades complejas (en las que ya no bastan para cumplir esa función de orden e integradora los mitos o tabúes y las certezas incuestionadas que componen el mundo de la vida y en las que ha decaído también el respaldo religioso o metafísico de las normas como fundamento común y compartido) sólo puede cumplirse efectivamente si las normas poseen un elemento de legitimidad que rebasa su pura imposición coactiva y posibilita la mínima aceptación necesaria para su seguimiento.

Esta legitimidad de las normas *«es independiente de su imposición fáctica»* y depende del modo en que esas normas sean creadas. Son legítimas cuando sus destinatarios *«pueden al mismo tiempo sentirse, en su conjunto, como autores racionales de esas normas»*, es decir, cuando el procedimiento de creación de las normas reproduce el procedimiento argumentativo y consensual de la razón comunicativa; o dicho de otro

⁴ Habermas, Jürgen, *“Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso”*, Trotta, Madrid, 1998

modo, cuando se sigue el procedimiento democrático sin distorsiones. En suma, “...la validez jurídica de una norma (...) significa ahora que ambas cosas se garantizan al mismo tiempo: tanto la legalidad de la conducta, en el sentido de un seguimiento generalizado de la norma, el cual en caso necesario puede ser forzado mediante sanciones, como la legitimidad de la regla misma, que hace posible un seguimiento de la norma basado en cada caso en una consideración positiva ante la ley...”⁵

Para Jurgen Habermas, una teoría de la justicia debe plantear previamente el problema de la relación entre idea y realidad, entre validez y facticidad, tanto en sus procedimientos racionales de producción como en los de su aplicación, de manera que pueda cumplir su función integradora y satisfacer las pretensiones de legitimidad, necesitadas de decisiones consistentes y aceptación racional. La administración de justicia demanda seguridad jurídica y rectitud normativa, posible solo mediante criterios suprapositivos que permitan la integración de principios con normas – al modo de Ronald Dworkin – y siguiendo el procedimiento crítico hermenéutico, denominado por él mismo interpretación constructiva, consistente en referir de la comprensión a un propósito.

El procedimiento democrático de generación del derecho, concluye Jurgen Habermas, fundamenta su legitimidad, no en el acuerdo previo de una comunidad ética, sino el procedimiento en sí mismo. La tensión entre facticidad y validez, en la que intervienen intereses y orientaciones valorativas, así como exigencias pragmáticas, que conducen al establecimiento de compromisos jurídico-políticos, se resuelve mediante leyes cuya pretensión de validez haga compatible los intereses particulares con el bien común y permita la vigencia de los principios universales de justicia dentro de los límites de una forma de vida que acepte e integre múltiples concepciones valorativas (tolerancia y pluralidad).

4.2 ESPECIAL

4.2.1 EL DERECHO DE EMERGENCIA

La emergencia, como ejercicio del poder de policía del Estado y por el cual se restringen momentáneamente derechos de los particulares, es una facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación y que las circunstancias fácticas de su existencia las determina el legislador.

⁵ Habermas, Jürgen, “Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso”, Ob. Cit.

La realidad es que aunque la emergencia económica no está expresamente prevista en nuestro texto constitucional, está firmemente admitida por la jurisprudencia, por cuanto nuestra Constitución no distingue la índole de los hechos que provocan la crisis constitucional. Basta que sean gravísimos. Los requisitos y consecuencias de una emergencia económica son, entonces, los mismos que los de cualquier emergencia constitucional, sin que sea dable distinguir entre una emergencia natural, política, social o económica. Todas necesitan ser de extrema gravedad.

En el célebre caso *“Home Building and Loan Association vs. Blaisdell”*, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que guió nuestra Corte Suprema en su doctrina de emergencia económica, se equiparan las causas de una emergencia económica a los desastres naturales, tales como un “incendio, inundación o terremoto”, lo cual da una idea cabal de la magnitud de la conmoción o desastre que se requiere en nuestro sistema constitucional para suspender los derechos y garantías económicas.⁶

Según Graciela Gloria Pinése⁷, la doctrina denominada 'derecho de emergencia', gira en torno a cuatro elementos fundamentales:

- a) Situación que exige una rápida respuesta estatal;
- b) Acto necesario para enfrentarla;
- c) Sujeto necesitado -Estado, y
- d) Derecho de necesidad que atienda la problemática de la situación descripta.

▪ **El caso “Peralta, Luis A y otro c. Estado Nacional, Ministerio de Economía y BCRA”**

El caso fue planteado, a través de una acción de amparo, por el titular de un depósito a plazo fijo a quien en cumplimiento del Decreto N° 36/90 no se le había devuelto la suma correspondiente sino un certificado provisorio de los Bonos Externos de la serie 1989.

⁶ Crivelli Julio César, *“La emergencia económica permanente”*, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2001

⁷ Pinése, Graciela Gloria, *“El derecho de emergencia o el derecho en emergencia”*, Sistema Argentino de Información Jurídica – SAIJ, DACC050009, ww.saij.gov.ar, Buenos Aires, 2005

El fallo, de fecha 27 de diciembre de 1990, con sus disidencias, muestra la más amplia aceptación constitucional de la Corte tanto de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, como de las restricciones establecidas por el Decreto N° 36/90.

Sustancialmente, los argumentos que emplea la mayoría de la Corte para sostener la constitucionalidad del Decreto N° 35/90, como reglamento de necesidad y urgencia, son éstos:⁸

- a) El principio de división de los poderes no es absoluto, no debe ser interpretado en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado;
- b) Debe efectuarse una interpretación dinámica de la Constitución ya que *“...la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad”, pues “la Constitución debe ser interpretada de manera de no hacer impotente e inoperante y sí preservar y hacer efectiva la voluntad soberana de la Nación”;*
- c) No son inconstitucionales las normas que por razones de necesidad no privan a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad, sino que limitan temporalmente la percepción de tales beneficios o restringen el uso que puede hacerse de esa propiedad. Ello responde a una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis, debiéndose tener en cuenta que en el sistema constitucional argentino no hay derechos absolutos y todos están supeditados a las leyes que reglamenten su ejercicio;
- d) El Decreto N° 36/90 no viola el principio de razonabilidad atento a que existe una adecuada proporción entre los fines y los medios empleados; no se ha violado el principio de igualdad ante la ley, pues la igualdad, conforme lo ha dicho reiteradamente la Corte, no es un principio absoluto, sino que se da solamente entre situaciones razonablemente iguales.

La Corte Suprema de Justicia sostuvo en el caso Peralta que *“...el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito de aplicación temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, originada en un estado de*

⁸ Bianchi, Alberto B., *“La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la emergencia económica”,* La Ley (t. 1991-C), Buenos Aires, 1991

necesidad al que hay que ponerle fin. La etiología de esta situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución Nacional...”

“...Su restricción debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la substancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales...” (Fallos: 243:467).

Esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no se altere la substancia de unos y otras (Fallos 243:467), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76 – La Ley, 87-113-). En estos casos, el Gobierno *“está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que contiene la Constitución”*. *“No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado”* (Fallos 171:79) toda vez que *“acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios”* (Fallos: 238:76 – La Ley, 87-113).

Para Julio César Crivelli ⁹, el caso *“Peralta”* resume y consagra una jurisprudencia sistemática de nuestra Corte Suprema, que puede extraerse como teoría general implícita en casi todas las disposiciones de emergencia y los fallos consecuentes:

- a) El estado de emergencia debe ser dictado por el Congreso Nacional, en lo posible;
- b) Si no es posible, juzgando las circunstancias a exclusivo arbitrio del Poder Ejecutivo, puede ser dictado por éste;
- c) El Poder Ejecutivo puede sustraer al conocimiento de la opinión pública, si así le parece necesario, las medidas de emergencia que piensa adoptar, cuando subrepticamente, de modo tal que estas medidas tengan un carácter

⁹ Crivelli, Julio César, Ob. Cit.

sorpresivo, que impida cualquier acción de protección por parte de los particulares;

- d) El Poder Judicial, esto es, la Corte, más allá de las pretensiones y expresiones vacías de contenido, considera que la situación de emergencia es materia no justiciable. Nunca se declaró en contra de una emergencia, ni de las medidas adoptadas para conjurarla;
- e) Si bien se ha reiterado que toda emergencia debe ser temporal, jamás se ha revisado dicha temporalidad, permitiendo que las mismas duren décadas, como ha sucedido con las locaciones y arrendamientos o que sigan aplicando las mismas normas, aun cuando ha cambiado la situación del Estado, y
- f) La Corte de nuestro país ha declarado constitucionales medios totalmente desproporcionados respecto del fin perseguido.

Finalmente, se llega a la cuestión de fondo, es decir, el tratamiento del Decreto N° 36/90, en punto a su razonabilidad. De ello se ocupa la Corte en sus Considerandos 49/50. El esquema empleado es muy sencillo, parte el Tribunal de la noción clásica sobre razonabilidad establecida por él en numerosos precedentes, según la cual las leyes son razonables cuando guardan una debida proporción entre los fines que persiguen y los medios instrumentados a tal fin, criterio este que cuenta con el aval de la doctrina, y dice que los medios arbitrados por el Decreto N° 36/90 para sofocar la emergencia no son ni irrazonables. *“...Sustancialmente – se lee en el Considerando 51 – aquel Decreto ordenó que las imposiciones que excediesen de determinadas cantidad fuesen abonadas con los títulos de la deuda pública, denominada bonos externos serie 1989” lo que a juicio de la Corte representa sólo “una fuerte reprogramación de vencimientos, más no necesariamente, una quita como podría suponerse en un primer como no menos superficial análisis de la cuestión...”*¹⁰

En opinión de Bianchi, en la obra citada, el criterio de razonabilidad así expresado es insuficiente. Para que ello no ocurra, debe acreditarse con precisión de qué manera la medida dispuesta está ordenada al fin citado. Debe señalarse como cumple con esa finalidad y debe acreditar además que ese medio y no otro era el que resultaba adecuado.

La tarea de la Corte al determinar si una ley o reglamento es razonable, si ha respetado el debido proceso sustantivo, consiste básicamente en verificar si la

¹⁰ Bianchi, Alberto B., Ob. Cit.

Constitución tolera que esa porción del Derecho Constitucional por ella protegido que ha sido eliminado por la ley o reglamento puede efectivamente ser eliminado. El Tribunal no debe quedarse meramente con los fines que el Decreto haya invocado, pues puede haber incurrido en exceso de poder como vicio de su finalidad. Debe examinar cuáles han sido los fines reales, debe examinar la legitimidad de los mismos, y debe establecer el nexo, la relación entre dichos fines y los medios escogidos. Sólo así el control de razonabilidad funciona como una garantía efectiva.

Tal como lo afirma Néstor Sagues¹¹, se considera al estado de emergencia como un tipo o especie del género estado de necesidad. La “emergencia” caracteriza una situación de necesidad excepcional y transitoria, de índole, pues, accidental.

Para el autor citado, existen cuatro presupuestos claves de la teoría o doctrina del estado de necesidad:

- a) La situación de necesidad, o circunstancia fáctica que exige una respuesta por parte del Estado;
- b) El acto necesario para enfrentar la situación de necesidad;
- c) El sujeto necesitado (Estado), cuyo comportamiento se requiere para adoptar y ejecutar el acto necesario;
- d) El derecho de necesidad, que atiende a la problemática jurídica de la situación de necesidad del acto necesario a adoptar y de la conducta del sujeto necesitado.

Por otra parte, la necesidad tiene en el mundo jurídico tres dimensiones:

- a) Una, fáctica, contempla las situaciones, hechos o casos de necesidad, cuál es el acto necesario impuesto por las circunstancias de necesidad, y quién debe (el sujeto necesitado);
- b) La segunda, normativa, estudia a las reglas que regulan (cuando las hay) a la situación de necesidad, al sujeto necesitado y las que se emitan para adoptar el acto necesario; así como su constitucionalidad;
- c) La tercera, de raíz axiológica, refiere a los valores jurídico-políticos que evalúan y legitiman (o descalifican) las situaciones de necesidad, el comportamiento del

¹¹Sagués, Néstor Pedro, “*Derecho Constitucional y Derecho de Emergencia*”, Editorial Anales, 2da. Época. A. 35 N° 28, Buenos Aires, 1991

sujeto necesitado, la legitimidad del acto necesario y de las normas que lo instrumentaron.

Para Tomás Hutchinson¹², emergencia implica lo que sobreviene imprevistamente y modifica, en ciertas circunstancias, una prestación o el cumplimiento de un convenio. La emergencia es, en sentido semántico, un hecho, un accidente que sobreviene. Implica la sustitución de un estado normal por uno anormal. En el Derecho Público es un estado caracterizado por la excepcionalidad, por una transitoriedad fundamental, no pudiendo extenderse demasiado tiempo porque ello supondría instaurar una emergencia casi estable, contrario a los principios de razonabilidad de medios a fines.

La existencia de este instituto excepcional es una exigencia del Estado de Derecho, pues el ordenamiento jurídico debe prever distintas situaciones de grave riesgo social que requieren respuestas urgentes no susceptibles de generarse por los procedimientos normales. Estos procedimientos excepcionales implican la intensificación de prerrogativas que, ante un acontecimiento extraordinario, encuentran ocasión para ejercerse a través de técnicas también extraordinarias y, por ende, inadmisibles en circunstancias normales.

En la emergencia los poderes excepcionales, en caso de que se otorguen, dada la naturaleza de la emergencia, no pueden ser, bajo ningún concepto, ilimitados. No implica, por lo tanto, concentración de poderes o facultades.

El derecho de excepción que surge para paliar la crisis debe ser siempre interpretado de forma restrictiva. La razón fundamental es su carácter excepcional y limitativo de derechos.

Para Julio César Crivelli¹³, citando a Alberto Bianchi los principios teóricos fundamentales que integran el control de constitucionalidad de la emergencia y por tanto de las facultades de emergencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo son los siguientes:

¹² Hutchinson, Tomás, "*La Emergencia y el Estado de Derecho*", Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni, Volúmen: 2002-1, Buenos Aires, 2002

¹³ Crivelli, Julio César, Ob.Cit.

- a) La situación de emergencia económica es un supuesto idóneo para poner en funcionamiento el poder de policía de emergencia;
- b) La situación de emergencia debe ser declarada por ley del Congreso;
- c) La declaración de emergencia debe perseguir un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país;
- d) Las restricciones excepcionales de derechos deben ser transitorias, nunca permanentes;
- e) Los medios elegidos por el legislador para superar la emergencia deben ser adecuadamente proporcionados al fin perseguido;
- f) Las garantías constitucionales no quedan suspendidas en su totalidad, sino sólo en cuanto su ejercicio resulte incompatible con el poder de policía, y
- g) Las restricciones no pueden afectar a personas individuales o a grupos determinados de ellas; deben ser generales e indeterminadas.

El llamado Derecho de la emergencia, según Tomás Hutchinson¹⁴, mediando razones de necesidad pública imperiosa relacionadas con la propia supervivencia del Estado, puede modificar aspectos no esenciales de los derechos adquiridos por los particulares, bajo las siguientes condiciones:

- 1) Que los motivos de la declaración de emergencia sean moralmente sustentables (...);
- 2) Que aquella alteración de derechos sea acotada en el tiempo, y
- 3) Que los medios empleados para conjurar la crisis sean razonables, es decir, adecuados y proporcionados a las circunstancias de excepción.

La ausencia de uno solo de los requerimientos que anteceden vicia la declaración de emergencia, y convierte en ineficaces las medidas adoptadas en consecuencia.

En situaciones de crisis económicas, se justifica el dictado de normas de emergencia, cuyo *fundamento* “es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que, atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”. Por ello, “el Tribunal ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporaria y

¹⁴ Hutchinson, Tomás, “La Emergencia y el Estado de Derecho”, Ob. Cit.

razonablemente los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras".¹⁵

Según Ricardo Lorenzetti, las situaciones de emergencia justifican el dictado de medidas fuertemente restrictivas de lo establecido en las normas constitucionales respecto de los derechos patrimoniales.¹⁶

Las restricciones al ejercicio de los derechos mencionados en el punto anterior deben ser razonables, limitadas en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales.

En ese sentido, afirma Julio César Crivelli, que ante una determinada situación de emergencia, las normas jurídicas que se empleen para paliarla deben cumplir básicamente con dos recaudos:

- a) En primer lugar, ser transitorias, pues están destinadas a paliar una situación que, esencialmente, es temporaria. Consecuentemente, terminada la emergencia las normas dictadas a paliar tal situación deben necesariamente fenecer, pues se tratan de normas concebidas sólo para mitigar una crisis y deben durar lo que ella dure. Es por ello que dichas normas no pueden implicar, de modo alguno, la sustitución de un régimen legal de normalidad, y mucho menos pretender que tal sustitución revista el carácter de permanente;
- b) En segundo lugar, dichas normas deben ser proporcionadas, teniendo en cuenta la situación específica que se halla en emergencia y los fines propuestos para paliarla. Es decir, las normas de emergencia, por su contenido, deben estar directamente enderezadas a mitigar tal emergencia, y deben operar como instrumentos idóneos para alcanzar tales fines. Sólo en dicho contexto la normativa de emergencia puede ser válidamente aceptada. Toda suspensión o modificación de un régimen legal de normalidad que se pretenda efectuar bajo una declaración de emergencia debe ser idóneo para solucionar tal situación.¹⁷

¹⁵ *"Banco de Galicia y Buenos Aires s/solicita intervención urgente en autos: "Smith, Carlos Antonio c/Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/sumarísimo"*, Corte Suprema, B.32. XXXVIII.

¹⁶ Lorenzetti, Ricardo Luis, *"Emergencia Pública y Reforma del Régimen Monetario"*, La Ley, Buenos Aires, 2002

La excepcionalidad y transitoriedad de la emergencia imponen a las autoridades la adopción de las medidas necesarias para superarla restableciendo la normalidad. El desafío y la fortaleza de un gobierno democrático consisten en superar la emergencia sin entrar en colisión con el sistema constitucional.¹⁸

El derecho de la emergencia debe desenvolverse dentro del Estado de Derecho, reconociendo como límites a su ejercicio las garantías constitucionales de propiedad y libertad, la división de poderes y el principio de razonabilidad y de proporcionalidad.

Asimismo, aún ante las situaciones de peligro de desintegración del Estado o graves crisis y aduciéndose el bienestar general como fundamentación de las normas o acciones que se realicen, ante la "situación de emergencia", ese derecho que dimana de tal situación debe respetar las garantías constitucionales de división de poderes y afectar las garantías individuales en la menor medida posible y durante el menor tiempo posible.¹⁹

Según Rodolfo Spisso,²⁰ la emergencia económica aparece relacionada con lo que, en el ordenamiento institucional del país, se suele denominar poder de policía de emergencia. En circunstancias en las cuales se configura una situación de grave perturbación económica, social o política que representa un máximo peligro para el país, el Estado tiene la potestad y aún el deber imperioso de poder en vigencia un derecho de excepción, o sea, un conjunto de remedios extraordinarios destinados a asegurar la autodefensa de la comunidad y el establecimiento de la normalidad social que el sistema político de la Constitución presupone.

Para enfrentar tales situaciones de extrema gravedad el Estado puede valerse de todos los medios a su alcance que le permitan afrontarlas con éxito. Desde luego, sus poderes no son ilimitados y se han de encuadrar en el marco de la Constitución, y sujetos al control del Poder Judicial. La emergencia, no crea potestades ajenas a la Constitución, pero sí permite ejercer con mayor hondura y vigor las que ésta

¹⁷ Crivelli, Julio César, Ob. Cit.

¹⁸ Padilla, Miguel *"Los jueces pueden y deben declarar el fin de la emergencia"*, Revista La Ley N° 5, Sistema Jurídico de Información Jurídica – SAIJ, Id SAIJ: DACJ960048, www.saij.gov.ar, Buenos Aires, 1996

¹⁹ Garrido Cordobera, Lidia M. Rosa *"Límites del derecho de emergencia"*, Sistema Jurídico de Información Jurídica – SAIJ Id SAIJ: DACC050007, 2005

²⁰ Spisso, Rodolfo R, Ob. Cit.

contempla, llevándolas más allá de los límites que son propios de los tiempos de tranquilidad y sosiego.

Afirma el autor antes mencionado, cuando situaciones de crisis o necesidad pública exigen la adopción de medidas tendientes a salvaguardar el interés general se puede, sin violar ni suprimir los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos.

De lo que se trata es hacer posible el ejercicio de las facultades indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías, además de correr el riesgo de convertirse en ilusorios, por un proceso de desarticulación de la economía puedan alcanzar un grado perturbación acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional.

Tomás Hutchison²¹ resalta que el estado de emergencia es una institución del Estado de Derecho y que, como tal, debe reunir una serie de condiciones y requisitos que obren a modo de garantías jurídicas para preservar los derechos fundamentales en las situaciones de crisis.

En general, todos los sistemas jurídicos prevén la posibilidad de que las autoridades puedan adoptar medidas excepcionales para hacer frente a situaciones de crisis. Por ello admiten que, en ciertas circunstancias, las autoridades competentes puedan suspender el ejercicio de ciertos derechos con la sola y única finalidad de reestablecer y garantizar el goce de los derechos fundamentales. Tiene como fundamento la defensa de la Constitución o de las instituciones fundamentales del Estado, a fin de garantizar la libertad y seguridad de todos los ciudadanos.

Tomás Hutchinson enumera en la obra antes citada ciertos principios que regulan el estado excepcional de la emergencia. Destaca asimismo, que la doctrina del estado de emergencia es abarcada por la doctrina del estado de necesidad. De él, nace un derecho de excepción para atender situaciones no anormales, tal como lo afirma Néstor Sagues en la obra mencionada con anterioridad.

Los principios que regulan la emergencia según Tomás Hutchinson son:

²¹ Hutchinson, Tomás, *“La emergencia y el Estado de Derecho”*, Ob. Cit

- a) *Principio de legalidad*: Es consustancial a la naturaleza del estado de emergencia el que se adecue al principio de legalidad. Ello significa la necesaria preexistencia de normas que lo regulen y la existencia de mecanismos de control que verifiquen su conformidad con aquéllas;
- b) *Principio de excepcionalidad*: Deben existir circunstancias (o sea situaciones excepcionales) que justifiquen la declaración de emergencia. Esas situaciones deben ser de tal gravedad que pongan en peligro los intereses vitales de la sociedad, y representen una amenaza para la vida organizada. (afectando el orden público, la salud, la seguridad pública, etc.). Este requisito se relaciona íntimamente con el principio de legalidad, pues la existencia de esas circunstancias excepcionales es la que justifica jurídicamente la declaración de emergencia. La crisis debe ser excepcional en el sentido de que las medidas ordinarias permitidas por el ordenamiento jurídico resulten manifiestamente insuficientes;
- c) *Principio de temporalidad*: El estado de emergencia tiene que tener una limitación temporal, evitando así su indebida prolongación en el tiempo. Debe extenderse la emergencia por el tiempo estrictamente necesario por las exigencias de la situación. Por eso tal estado no permite el carácter rutinario de su aplicación;
- d) *Principio de actualidad o inminencia*: Las circunstancias excepcionales que justifican el estado de emergencia deben ser actuales o, por lo menos, inminentes; no cabe su declaración con fines especulativos, abstractos u oportunistas;
- e) *Principio de proporcionalidad*: Rige el principio de proporcionalidad, lo que significa que las medidas tomadas como consecuencia del estado de emergencia sean adecuadas a la realidad de la crisis, es decir, deben ser estrictamente limitadas a la exigencia de la situación excepcional. Los medios proporcionales a la gravedad del peligro que se intenta conjurar. La proporcionalidad de los poderes excepcionales se proyecta también territorialmente, ello implica que si la crisis sólo se restringe a determinada porción del territorio o a determinado sector sólo es legítimo que se establezca allí o para ese grupo;
- f) *Principio de no discriminación*: Las medidas restrictivas que puedan dictarse no pueden entrañar discriminación alguna, basada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

En igual sentido, Iride Isabel María Grillo²² manifiesta que la emergencia debe ser grave, ya que no cualquier crisis autoriza a tener por configurado el estado de emergencia. Es esa singularidad la que justifica la adopción de medidas excepcionales, de lo contrario bastan los poderes ordinarios asignados por la normativa a las autoridades para superar la crisis. Habilita la vigencia de un derecho excepcional que de ningún modo debe ser interpretado de manera contraria a las normas constitucionales, ya que las medidas de emergencia tienden a la defensa del sistema constitucional y de las autoridades por él creadas y deben estar encaminadas a restablecer la normalidad social.

Según Carlos Marcelo Lamoglia²³, existe consenso para reputar válida la normativa de emergencia cuando se acredita la existencia de ciertos presupuestos necesarios. Entre ellos:

- a) Situación de emergencia que configure un verdadero “estado de necesidad”. Debe existir una ley en sentido formal y material que defina esa situación;
- b) Persecución de un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país;
- c) Transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales;
- d) Razonabilidad del medio elegido por el legislador. Es decir, debe existir una adecuación del medio seleccionado al fin público perseguido. (Artículo 28 de la Constitución Nacional).

4.2.2 CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE EMERGENCIA

La Corte Suprema de la Nación, en precedentes que se remontan al caso “*Ercolano c. Lanteri de Renshaw*”, del 28 de abril de 1922, que conservan vigencia plena y actual, ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no

²² Grillo Iride Isabel María, “*Constitución y emergencia*”, Sistema Argentino de Información Jurídica – SAIJ, Id SAIJ: DACF050018, Buenos Aires, 2005

²³ Lamoglia, Carlos Marcelo, “*Consolidación de Deudas y Ejecución de Sentencias contra el Estado*”, Revista de Derecho Administrativo N° 51, Año 17, Editorial Depalma - Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005

se altere la sustancia de unos y otras, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole.

A tenor de la jurisprudencia de la Corte Suprema, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que contiene la Constitución, no debiéndose dar a las limitaciones constitucionales una extensión que trabee el ejercicio eficaz de los poderes del Estado, dado que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios.

En el fallo de “*Ercolano c. Lanteri*” antes mencionado, la Corte Suprema, entre otras cosas, dijo:

“...No es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar esa situación crítica, ni de las consecuencias de orden económico que puedan derivar de la aplicación de la ley. Le incumbe únicamente pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del Congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad que encierra la ley impugnada, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva...”

“...Las consideraciones y antecedentes de que se ha hecho mérito en el curso de esta sentencia conducen a una conclusión favorable respecto a la facultad legislativa para ejercitar en este caso el poder de reglamentación sobre los precios, como medida transitoria y de emergencia (...) Reconocer en principio el poder para limitar el derecho del propietario en las circunstancias excepcionales expresadas, no importa admitir que ese poder sea omnímodo. El Congreso no lo tendría para fijar un precio arbitrario, un precio que no correspondiese al valor locativo de la habitación en condiciones normales, porque ello equivaldría a pretender remediar un abuso con otro mayor y más funesto en sentido contrario, y sobre todo, porque importaría la confiscación de la propiedad...”

Por otra parte, la Procuración General de la Nación, en su dictamen emitido en la causa “*Avico c. de la Pesa*”, en que se discutía la constitucionalidad de la ley que había prorrogado las obligaciones hipotecarias, enumeró los cuatro requisitos que debe llenar una ley de emergencia para que su sanción esté justificada. Ellos son:

- a) Que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad;
- b) Que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad, y no a determinados individuos;
- c) Que la moratoria sea razonable, dando un alivio justificado por las circunstancias;
- d) Que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

4.2.3 EMERGENCIA ECONÓMICA Y DEUDA PÚBLICA

En períodos de emergencia económica se han dictado diversas leyes de consolidación de deuda pública.

Previo al análisis de dichas leyes es preciso definir a la Deuda Pública y poder diferencia las deudas flotantes de las deudas consolidadas:

La deuda del Estado, deuda pública, se clasifica según la mayoría de los autores en dos grupos, a saber:

1) DEUDAS FLOTANTES O DE ADMINISTRACIÓN:

Son las deudas originadas en la gestión normal del Estado, directamente con sus acreedores o tomando fondos a corto plazo en el mercado de capitales. Integran este concepto:

- a) Las provenientes de la gestión de sus distintas ramas, con proveedores o contratistas de la más variada índole;
- b) Las que se originan en ciertas funciones especiales del Estado (consignaciones judiciales, cajas públicas, de seguros, de ahorros, etc.) y
- c) Empréstitos de corto plazo (letras de Tesorería), destinados al pago de erogaciones del ejercicio y redimibles dentro del ejercicio.

2) DEUDAS CONSOLIDADAS O DEUDAS INSCRIPTAS O DE HACIENDA:

Se trata de deudas contratadas a largo plazo o inclusive sin plazo.

Son las deudas contraídas con el mercado de capitales, externo o interno, las contraídas con organismos financieros, externos o internos, o las deudas irredimibles. Se encuentran comprendidos:

- a) Los empréstitos de la más variada índole;
- b) Los préstamos otorgados por organismos internacionales de crédito o naciones extranjeras o bancos extranjeros o nacionales, y
- c) El papel moneda irredimible.

Teniendo presente la clasificación precedente, consolidar la deuda pública significa transformar en deuda consolidada aquella deuda pública que, en su origen, fue flotante.

Es frecuente que los Estados no puedan afrontar la deuda normal de administración con los recursos presupuestarios anuales. Es esos casos, es preciso transformar las deudas, modificando sustancialmente el plazo.

En momentos de emergencia, si el Estado no puede hacer frente a su pasivo flotante, puede recurrir a dos medios, según sea su estado de salud financiera, a saber:

- a) Emitir títulos y recaudar lo suficiente, para pagar la deuda flotante (consolidación por medio de empréstito voluntario), o
- b) Postergar a largos plazos la deuda flotante y/o emitir títulos y colocarlos forzosamente, en pago de la deuda (consolidación forzosa o por medio de empréstito forzoso).

El primer caso es el de los llamados “empréstitos patrióticos”, que permiten recaudar fondos y pagar la deuda flotante, quedando el Estado endeudado con deuda consolidada (a largo plazo). Es un medio que escrupulosamente respeta el derecho de propiedad y la igualdad de las cargas públicas y mantiene el crédito público del Estado.

Las posibilidades de éxito de un empréstito patriótico son siempre conjeturales, pues los inversores rehúsan en general de colocar sus fondos en manos de un Estado que no ha podido cumplir con sus acreedores.

En el segundo caso, el de los empréstitos o consolidaciones forzosas, las diferencias son sustanciales, pues el Estado endeudado con deuda flotante, que no puede pagar, transforma esa deuda por medios legales en deuda de largo plazo, sea imponiendo por ley los plazos, sea colocando forzosamente un título a largo plazo, en pago de la deuda original.

Sin embargo, en momentos de extrema emergencia, los gobiernos no tienen otro remedio al que apelar. La justificación de estas consolidaciones forzosas depende de las circunstancias de cada caso, pero es evidente que los Estados deben usar este remedio muy restrictivamente.

4.2.4 LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

La situación de emergencia que llevó a realizar la reforma del Estado en 1990 posibilitó la privatización de la actividad económica que se encontraba a cargo del Estado. Junto con ese proceso, y en forma concordante con la puesta en marcha de este cambio de reglas de juego económicas, el pasivo del Estado, en cuanto a la deuda interna nacida de sentencias condenatorias que tenían la posibilidad de ser efectivizadas prácticamente en forma inmediata -por aplicación de la doctrina jurisprudencial emanada del precedente “*Piatrenera*”, a través de la posibilidad de habilitar una partida presupuestaria por el entonces vigente artículo 17 de la Ley de Contabilidad- no permitía un adecuado manejo de fondos presupuestarios.

Dentro de esta concepción se dictaron una serie de leyes que en su conjunto suplantaron el régimen de inejecutabilidad de las sentencias dictadas contra el Estado.²⁴

Como consecuencia de la grave situación en la que se encontraban las finanzas públicas, en agosto de 1991 el Congreso dictó la Ley 23.982, en virtud de la cual se consolidaron las obligaciones del Estado Nacional, vencidas o de causa o título anterior al 1/4/1991, que consistieran en el pago de sumas de dinero o que se resolvieran en el pago de sumas de dinero.

²⁴ Aberastury Pedro, “*Ejecución de sentencias contra el Estado. Consolidación de deudas del Estado Nacional*”, Editorial Abeledo Perrot., Buenos Aires, 2001

A posteriori, en noviembre de 2000, y como preludio de la crisis que se desataría a fines del 2001, el Congreso dictó la Ley 25.344, mediante la cual se declaró en emergencia la situación económico-financiera del Estado Nacional, y se procedió a consolidar las obligaciones vencidas o de título posterior al 31/3/1991 y anterior al 1/1/2000 y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas de causa o título posterior al 31/8/1992 y anterior al 1/1/2000 que consistan en el pago de sumas de dinero.

Mediante las Leyes 25.565 y 25.725 se prorrogó al 31/12/2001 la fecha de consolidación aplicable a las obligaciones previsionales y las obligaciones de carácter no previsional.²⁵

Algo similar ocurrió en las Provincias de la Nación, quienes – adhiriendo al régimen nacional- también consolidaron sus deudas públicas estatales.

- **La Ley 23.982**

Como consecuencia de la grave situación en la que se encontraban las finanzas públicas, en agosto de 1991 el Congreso Nacional dictó la Ley 23.982, en virtud de la cual se consolidaron las obligaciones del Estado Nacional y de diversos entes públicos, vencidas o de causa o título anterior al 1 de abril de 1991, que consistieran en el pago de sumas de dinero o que se resolvieran en el pago de sumas de dinero, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando hubiese mediado controversia reclamada judicial o administrativamente conforme a leyes vigentes acerca de los hechos o el derecho aplicable;
- b) Cuando el crédito o derecho reclamado judicial o administrativamente, o susceptible de ser reclamado judicial o administrativamente, hubiera sido alcanzado por suspensiones dispuestas por leyes o decretos dictados con fundamento en los poderes de emergencia del Estado hasta el 1 de abril de 1991, y su atención no hubiera sido dispuesta o instrumentada por otros medios;
- c) Cuando el crédito hubiera sido reconocido por pronunciamiento judicial aunque no hubiere existido controversia, o ésta hubiera cesado por un acto administrativo firme, un laudo arbitral o una transacción;

²⁵ Hiruela Fernández, María del Pilar, “La consolidación de deuda pública y la reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Editorial Abeledo Perrot Córdoba, Buenos Aires, 2013

- d) Cuando se tratara de obligaciones accesorias a una obligación consolidada. Expresamente se excluyó de la consolidación a las obligaciones que correspondieran a deudas corrientes, aun cuando se encontraran en mora, excepto las de naturaleza previsional y las que encuadraran en alguno de los supuestos detallados en el párrafo anterior.

El reordenamiento del sistema se llevó a cabo con la sanción de la Ley 23.982, que tuvo por finalidad que el Estado tomara conocimiento de la realidad de esa deuda interna, ponerle límites, investigar su origen y afrontar su pago.

Esta ley previó el pago de las acreencias a cargo del Estado mediante la emisión de títulos públicos en moneda de curso legal o en dólares estadounidenses.

La consolidación dispuesta por el artículo 1 de la Ley 23982 sólo alcanza a las obligaciones

"... vencidas de causa o título anterior al 1 de abril de 1991" y el artículo 2º del Decreto N° 2140/91 (reglamentario de aquélla) dispone que dichas obligaciones son "... las que tuvieron su origen en hechos o actos ocurridos con anterioridad a la fecha de corte aun cuando se reconocieren administrativa o judicialmente con posterioridad..."

▪ **Ámbito subjetivo de la consolidación**

Por aplicación del art. 2º de la Ley 23.982 están incluidos:

- a) La Administración Pública, centralizada o descentralizada;
- b) El Banco Central de la República Argentina;
- c) Las Fuerzas Armadas y de Seguridad;
- d) Las entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales y obras sociales del sector público;
- e) Todo otro ente en el que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, en la medida en que recaigan sobre el Tesoro Nacional;
- f) El Banco de la Nación Argentina.

Por aplicación directa del artículo 13 de la Ley 25.344, que se explicará luego, están incluidos los entes binacionales o multinacionales en los que el Estado Nacional tenga participación.

La Ley 23.982 previó dos formas de pago de la deuda consolidada:

- a) en efectivo y
- b) en bonos de consolidación.

En caso que el acreedor optara por el pago en efectivo, éste debía presentar la liquidación judicial aprobada y firme de sus acreencias, o la liquidación administrativa definitiva, a fin de que, en base a las liquidaciones recibidas, las personas jurídicas u organismos alcanzados por la consolidación procedieran a formular los requerimientos de créditos presupuestarios al Ministerio de Economía, que debía atender dichos créditos exclusivamente con los recursos que al efecto dispusiera el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto de cada año, siguiendo el orden cronológico de prelación y respetando los privilegios que se establecen en el artículo 7 de la Ley 23.982, debiendo efectuarse la cancelación total de la deuda en un plazo máximo de 16 años para las obligaciones generales y de 10 años para las deudas previsionales.

Alternativamente al pago en efectivo, la Ley 23.982 le permitió a los acreedores optar por suscribir a la par, por el importe total o parcial de su crédito, bonos de consolidación en moneda nacional o en dólares estadounidenses a dieciséis años, con excepción de las deudas previsionales, respecto de las cuales el bono a entregar debía emitirse a diez años de plazo.

La Ley 23.982 expresamente dispuso que la consolidación del pasivo público alcanzado por sus disposiciones implicaba 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 sus obligaciones por parte de cualquiera de las personas jurídicas u organismos comprendidos por el artículo 2° pudieran provocar o haber provocado.²⁶

²⁶ Sanguinetti, Juan Carlos, *“Consolidación de Deudas del Estado. Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación”*, La Ley, Buenos Aires, 2010

La consolidación implicó una refinanciación a dieciséis años de plazo, que se irá cancelando de acuerdo con un orden de privilegios, con los sucesivos presupuestos de la Nación.

Hasta el pago, las deudas devengarían el interés que el Banco Central de la República Argentina fije para los depósitos en caja de ahorro.

Esta consolidación implicó que las deudas que tenía el Estado a esa fecha permitían al acreedor optar por un llamado bono de consolidación a 16 años de plazo, el que podía ser expresado en dólares estadounidenses o en pesos y llevaba un interés a medida que se iban cancelando las cuotas de ese bono.

La otra opción que se daba al acreedor era la de pago en pesos, sin bono, siempre que su crédito fuese reconocido por el Congreso Nacional.

En la práctica, esto llevó a que la mayoría de los acreedores eligiesen los bonos, ya sea en dólares o en pesos, y que según el estado de necesidad que tuviesen, los vendiesen en el mercado al valor del mercado en el momento de la venta; el que obviamente fue muy bajo al principio del libramiento de los bonos y luego fue subiendo o fluctuando con el paso del tiempo.

La opción de cobrar en pesos según tuviese fondos el Congreso de la Nación y reconociese las deudas, no tuvo efecto práctico y terminó en general pagándose a todos los acreedores con bonos.²⁷

La ley no preveía ningún sistema conminatorio para que el Poder Ejecutivo incluyese el crédito dentro de los plazos establecidos; con lo cual una simple tardanza voluntaria o no del Poder Ejecutivo implicaba que el crédito no podía cobrarse ni ese año ni el siguiente, debiendo esperarse a que fuera introducido en la ley de presupuesto.

La Ley Nº 23.982 resultó ser la norma de origen del Régimen de Cancelación de Pasivos Consolidados del Estado Nacional.

²⁷ Gallegos Fedriani, Pablo, *“El cumplimiento forzoso de las sentencias por parte del Estado Nacional”* en obra colectiva: *“Una mirada desde el Fuero Contencioso Administrativo Federal sobre el Derecho Procesal Administrativo”*, Director Marcelo Bruno Dos Santos, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013

Esencialmente dicha norma estableció que aquellas obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1º de abril de 1991, y de sumas dinerarias, se consolidasen a esa fecha, siempre y cuando las mismas reuniesen por lo menos uno de los requisitos sustanciales enunciados en el artículo 1º de dicho dispositivo legal.

Pero también, entre los requisitos que debía reunir la deuda para que se considere consolidada, fue la existencia de una controversia en los hechos o en el derecho planteada en forma judicial o administrativa (Inciso a); que el crédito o derecho reclamado en forma judicial o administrativa haya sido alcanzado por alguna de las suspensiones efectuadas con anterioridad al 1/4/91 que se haya reconocido en sede judicial en forma definitiva (Inciso c); o que se trate de una obligación accesoria de una principal consolidada (Inciso d).

En este articulado se señaló que quedaban excluidas las “deudas corrientes” que no se encontraban incluidas en los requisitos antes enunciados. El Decreto N° 2140/91 definió a las mismas, señalando que:

“...Las nacidas de acuerdo a las previsiones originales por la ejecución normal de los contratos celebrados regularmente por cualquiera de los órganos o personas jurídicas comprendidos por el artículo 2º de la Ley que tuvieron o hubieren tenido ejecución presupuestaria. Son también deudas corrientes las derivadas de la ejecución anormal de los contratos en curso de ejecución o del desequilibrio de sus prestaciones cuando dichos reconocimientos sean imprescindibles para posibilitar la continuidad de las obras, suministros o servicios, según la resolución fundada del Ministro del ramo o del Secretario General de la Presidencia de la Nación, a ser dictadas de conformidad con las normas que resulten de aplicación y las obligaciones del INSTITUTO NACIONAL DE REASEGUROS (INDER) Sociedad del Estado, derivadas de Convenios de corte de responsabilidad por reaseguros activos con cedentes del exterior...”

Los organismos públicos alcanzados por este régimen, fueron los establecidos en el artículo segundo de este dispositivo legal:

“...La consolidación dispuesta comprende las obligaciones a cargo del Estado Nacional, Administración pública centralizada o descentralizada, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, Fuerzas Armadas y de Seguridad, Fabricaciones Militares, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria,

sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, del Instituto Nacional de Previsión Social y de las obras sociales del sector público. También comprende las obligaciones a cargo de todo otro ente en el que el Estado nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, en la medida en que recaigan sobre el Tesoro Nacional, excepto el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, el Banco Nacional de Desarrollo y el Banco Hipotecario Nacional...”

Los medios de pago han sido establecidos por los artículos 7º y 10º de la misma ley; por el primero de ellos se estableció un “ORDEN DE PRELACION” de acuerdo al origen de la obligación (haber jubulatorios o de pensiones, empleo público, derivadas de accidentes civiles o laborales, etc.). En cambio, el décimo dispuso que además de percibir en efectivo sus créditos los acreedores legitimados, según los recursos que se asignen anualmente por el Congreso de la Nación, en forma alternativa podrían percibir sus acreencias con Bonos de Consolidación.²⁸

Además, con relación a las decisiones judiciales, se indicó en el artículo 3º, que: *“Las sentencias judiciales...que reconozcan la existencia de las obligaciones alcanzadas por la consolidación dispuesta... tendrán carácter meramente declarativo limitándose al reconocimiento del derecho que se pretenda. La única vía para su cumplimiento es la establecida en la presente ley.”*

Así, el artículo 5º de la misma ley, dispuso lo siguiente: *“Para solicitar el pago de las deudas que se consolidan, los titulares de los derechos que hayan sido definitivamente reconocidos deberán presentar la liquidación judicial aprobada y firme de sus acreencias o la liquidación administrativa definitiva con la previa conformidad del Tribunal de Cuentas de la Nación, la Sindicatura General de Empresas Públicas o los organismos de control interno correspondientes, expresada en australes al 1º de abril de 1991, en la forma y condiciones que determine la reglamentación...”*

Algunos aspectos de la mencionada ley que merecen ser destacados son los siguientes:

²⁸ Hoy en día sólo existen según la serie, títulos públicos en moneda nacional.

- a) **ORDEN PÚBLICO:** Se establece que la ley es de “ORDEN PUBLICO”. En ese sentido, la norma reza en el artículo 16, que *“La presente ley es de orden público y se dicta en ejercicio de los poderes de emergencia del Congreso de la Nación. La disponibilidad de los recursos fiscales correspondientes resulta esencial para atender la totalidad de las acreencias reconocidas u obligaciones consolidadas por la presente ley o que se reconozcan en el futuro en contra de las personas jurídicas o entes alcanzados por el artículo 2º...”*;
- b) **NOVACIÓN DE DEUDAS:** En el artículo 17, la ley señala que se produce una novación de la obligación original y de sus accesorios y que lo único que subsiste son los derechos derivados de este dispositivo legal y que la cancelación de las mismas con Bonos de Consolidación la extingue definitivamente;
- c) **TRANSACCIÓN:** También se crea un régimen transaccional especial para atender las deudas consolidadas, en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional o cualquiera de sus ministros, *“...con el previo asesoramiento del servicio jurídico permanente, podrán acordar transacciones, que en todos los casos deberán contar con la aprobación del Tribunal de Cuentas de la Nación, la Sindicatura General de Empresas Públicas o los organismos de control que correspondan en cada caso y ser homologadas judicialmente. Será competente para la homologación el juez actuante o el que lo hubiera sido para entender en la cuestión...”* (artículo 18).

Cabe señalar que el artículo 19 de la Ley 23.983 facultó a las provincias a consolidar sus obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1 de abril de 1991, las cuales no podrían establecer mayores restricciones a los derechos de los acreedores.²⁹

▪ **La Ley 25.344**

Diez años después, se dicta la Ley 25.344. La nueva legislación de emergencia fundó la decisión legislativa en el acrecentamiento de un pasivo conocido, déficit fiscal nacional y provincial, los vencimientos de rentas de bonos de consolidación y de un pasivo no registrado en concepto de demandas contra el Estado Nacional y sus entes.

En noviembre de 2000, como preludio de la crisis que se desataría a fines de 2001, el Congreso Nacional dictó la Ley 25.344, mediante la cual se declaró en emergencia la

²⁹ Spisso, Rodolfo R., Ob. Cit.

situación económico-financiera del Estado Nacional, y se procedió a consolidar nuevamente las deudas públicas. Al respecto, el artículo 13 de la Ley 25.344 dispuso: *"Consolídanse en el Estado Nacional, con los alcances y en la forma dispuesta por la ley 23.982 las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1° de enero de 2000 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, y que se correspondan con cualquiera de los casos de deuda consolidada previstos en el artículo 1° y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el artículo 2°, ambos de la Ley 23.982".*

La Procuración del Tesoro Nacional expresó que *"...La Ley 25.344 estableció un régimen de consolidación de las obligaciones vencidas de causa o título posterior al 31/3/1991 y anterior al 1/1/2000; como así también admitió un modo de sanear la situación económico-financiera del Estado, la de proponer y acordar conciliaciones, transacciones, compensaciones, reconocimientos y remisiones, y toda otra operación que tienda a la determinación y cancelación y/o créditos entre las partes; la consolidación de deudas que se mantienen con el Estado nacional posee los mismos alcances y formas dispuestas por la Ley 23.982..."*.

La Ley 25.344 siguió el mismo régimen instaurado por la Ley 23.982, pero esta vez consolidó la deuda interna con vencimiento posterior al 31/3/1991, consignándose como fecha de corte el 1/1/2000.

Tal como fuere expuesto precedentemente, la consolidación dispuesta en el Artículo 13 de la ley comprendió a las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000 y a las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1° de enero de 2000, de alguno de los organismos deudores, que consistiesen en el pago de sumas de dinero, o que se resolviesen en el pago de sumas de dinero, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando medie o hubiese mediado controversia reclamada judicial o administrativamente conforme a leyes vigentes acerca de los hechos o el derecho aplicable;
- b) Cuando el crédito sea o haya sido reconocido por pronunciamiento judicial aunque no hubiera existido controversia, o ésta cesare o hubiese cesado por un acto administrativo firme, un laudo arbitral o una transacción;

- c) Cuando se trate de obligaciones accesorias a una obligación consolidada.

Las obligaciones mencionadas sólo quedarían consolidadas luego de su reconocimiento firme en sede administrativa o judicial.

- **Efectos inmediatos de la consolidación:**

El artículo 13 de la Ley 25.344 manifestó que la consolidación se establecía *“con los alcances y en la forma dispuesta por la Ley 23.982”*. La Ley 23.982, en su artículo 6, estipuló que *“...a partir de la consolidación de pleno derecho operada de conformidad a lo dispuesto en la presente ley”*.

La consolidación de pleno derecho implicó que, sin que sea necesario ningún acto, hecho o trámite por parte de persona alguna, las obligaciones que reunían los requisitos de la ley han cambiado su régimen jurídico, que queda modificado por las disposiciones contenidas en la Ley de Consolidación.

Siempre que nos referimos a que algo sucede de pleno derecho es necesaria una referencia temporal. Esta referencia puede estar dada por el acaecimiento de un acto o de un hecho, de las partes o de terceros, por el transcurso de un plazo o por una fecha. Es a partir de dicha referencia cuando se produce la consecuencia jurídica. En nuestro caso, ese momento es la fecha de corte.

Desde el momento en que se consolidan de pleno derecho, las deudas que reunían las condiciones del artículo 13 de la Ley 25.344, los actos jurisdiccionales o transaccionales por los que se reconociese la existencia de tales obligaciones, no podían tener otros efectos que los previstos en la Ley de Consolidación.³⁰

En cuanto a la ejecución de actos jurisdiccionales o transaccionales que reconociesen obligaciones:

- a) Obligaciones consolidadas: no pueden ejecutarse y sus únicos efectos son los previstos en la Ley 25.344. (Artículo. 3º, Decreto N° 1116/00, Anexo IV);

³⁰ Crivelli Julio César, Ob. Cit.

- b) Obligaciones no consolidadas: pueden ejecutarse a partir de la clausura del período ordinario de sesiones en que debió votarse su crédito presupuestario (Artículo 22, Ley 23.982).

Sin perjuicio de la remisión genérica a la Ley 23.982 en lo que respecta al alcance de la consolidación, la Ley 25.344 dispuso que el Poder Ejecutivo debía establecer por vía reglamentaria el límite mínimo de edad a partir del cual se podría excluir de la consolidación a titulares de créditos previsionales derivados del régimen general.

Asimismo, el artículo 18 de la Ley 25.344 previó la posibilidad de que se dispusiera la exclusión cuando mediaren circunstancias excepcionales vinculadas a situaciones de desamparo e indigencia en los casos en que la obligación tuviere carácter alimentario.

En lo que respecta a la forma de pago de las obligaciones consolidadas, el artículo 14 de la Ley 25.344 estableció que éste quedaría sujeto a los recursos que anualmente contuviera la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para hacer frente al pasivo consolidado al 31 de diciembre de 1999, en un plazo máximo de dieciséis años para las obligaciones generales y de diez años para las obligaciones previsionales.

Al igual que la Ley 23.982, la Ley 25.344 le otorgó a los acreedores la posibilidad de optar por suscribir a la par por el importe total o parcial de su crédito, en moneda nacional o en dólares estadounidenses, bonos de consolidación o bonos de consolidación de deuda previsional.³¹

En general, para que una obligación resulte consolidada, debe haber generado en algún momento de su vida una controversia administrativa o judicial.

La Ley 25.344 se refirió al concepto de controversia, al remitirse expresamente a *“...cualquiera de los casos de deuda consolidada, previstos en el artículo 1° (...) de la Ley 23.982”* (Artículo 13, Ley 25.345).

La Ley 23.982, rectora en esta materia por imperio de la Ley 25.344, no definió la controversia, pero sus términos fueron suficientemente elocuentes como para no dejar

³¹ Sanguinetti, Juan Carlos, Ob. Cit.

duda al respecto. En efecto, se refirió la ley a controversia reclamada judicial o administrativamente, conforme las leyes vigentes.³²

▪ **Medios de cancelación:**

En virtud de lo establecido en la ley, los medios de cancelación que se dispusieron, fueron los siguientes:

- a) En efectivo, total o parcialmente, lo que se atendería exclusivamente con los recursos que al efecto dispusiese el Congreso en la ley de presupuesto de cada año, siguiendo el orden de prelación y cronológico que se establecieron en los artículos 7º y 8º de la Ley N° 23.982, con un plazo máximo de 10 años para las deudas previsionales del Régimen General y de 16 años para las deudas en general, contados a partir de la fecha de corte. A tal fin, se consideró la fecha en que quedó firme la aprobación de la primera liquidación del crédito, aunque hubiere liquidaciones posteriores o fuese necesario recalcularlo para establecer su cuantía al 1º de enero de 2000;
- b) En Bonos de Consolidación - Cuarta Serie, para las deudas en general y en Bonos de Consolidación de Deuda Previsional - Tercera Serie, para las deudas de tal naturaleza, según la alternativa contempladas en el artículo 15 de la ley, en las condiciones que se determinase en la reglamentación.

Asimismo, el artículo 13 de la Ley 25.344 excluyó “expresamente” de la consolidación a las obligaciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otra parte, las obligaciones del INdeR (Instituto Nacional de Reaseguros, Sociedad del Estado en Liquidación) con las compañías aseguradoras han sido también excluidas y fueron objeto de tratamiento específico en el Decreto N° 1220/00.

▪ **Exclusiones de la consolidación:**

Quedaron excluidas de la consolidación dispuesta las obligaciones de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1º de enero de 2000, que consistían en:

³² Crivelli. Julio César, Ob. Cit.

- a) Obligaciones consolidadas por la Ley N° 23.982;
- b) Deudas corrientes, aun cuando se encontrasen en mora;
- c) Obligaciones previsionales originadas en el régimen general cuyo beneficio previsional hubiera sido otorgado con posterioridad a la entrada en vigencia del sistema previsional establecido por la Ley N° 24.241 y sus modificaciones;
- d) Obligaciones previsionales originadas en el régimen general cuya cancelación se hubiera previsto realizar en efectivo por medio de la Ley N° 25.237, hasta el importe autorizado en la misma;
- e) Obligaciones por un monto inferior a \$ 1.000;
- f) Créditos previsionales derivados del régimen general. ANSES por medio de una Resolución, podría excluir de la consolidación que establece la ley, a aquellos titulares de créditos previsionales derivados del régimen general que tuviesen cumplidos los 80 años de edad al momento de serle reconocido por pronunciamiento firme su crédito.

▪ **Decreto N° 1116/00 – Anexo IV – Reglamentación de la Ley 25.344**

Cabe destacar que el artículo 2 del Decreto N° 1116/00 estableció que la ley era de orden público, tal como se declaró en el artículo 13 de la Ley 25.344, en los términos y con los alcances previstos en el artículo 16 de Ley 23.982.

Asimismo, dicho decreto consideró que habría *controversia administrativa*, aun cuando ésta cesare o hubiera cesado por un acto administrativo firme o una transacción que resolviese o previniese conflictos individuales o colectivos de intereses, cuando se hubiese interpuesto recurso de reconsideración, jerárquico o de alzada contra el acto administrativo total o parcialmente denegatorio de la pretensión del administrado, o se hubiera iniciado una reclamación administrativa previa a la instancia judicial en los términos del artículo 30 de la Ley N° 19.549 y sus modificatorias, debiendo, además tenerse en cuenta, el principio de informalismo que rige el procedimiento administrativo, a cuyo fin se estará a la sustancia de los actos más que a la denominación que le hubieran dado las partes.

Por otra parte, estableció que habría *controversia judicial* cuando se hubiera ejercido acción o recurso en sede judicial aun cuando el proceso hubiese concluido en alguno de los modos anormales de terminación previstos en el Código respectivo.

Asimismo, el Decreto mencionado estableció que las sentencias judiciales, los actos administrativos firmes, los acuerdos transaccionales y los laudos arbitrales que reconociese la existencia de las obligaciones alcanzadas por la consolidación dispuesta, tendrían carácter meramente declarativo con relación a los organismos deudores, limitándose al reconocimiento del derecho que se pretendiese. La única vía para su cumplimiento era la establecida en la ley.

Asimismo, estableció que la consolidación legal del pasivo público alcanzado por la ley, implicaba 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 sus obligaciones por parte de cualquiera de los organismos deudores, pudieran provocar o haber provocado.

Por lo tanto, en lo sucesivo sólo subsistirían a su respecto los derechos derivados de la consolidación.

▪ **La Ley 25.725**

Posteriormente, se dictó la Ley 25.725 de Presupuesto, cuyo artículo 58, dio *"por prorrogado al 31 de diciembre de 2001 la fecha de consolidación de obligaciones de carácter no previsional, vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991, a que se refiere el artículo 13 de la Ley 25.344..."*

La letra de la ley era clara en el sentido de que las obligaciones de carácter no previsional contempladas en el artículo 13 de la Ley 25.344 se consideraban consolidadas al 31 de diciembre de 2001.³³

Las leyes antes mencionadas establecieron la consolidación de las deudas del Estado Nacional, estatuyendo su atención a través de la emisión de títulos públicos, llamados bonos de consolidación previsionales y de proveedores, los cuales tenían un plazo de amortización de 10 años para los primeros y de 16 para los segundos, a partir de la

³³ Aberastury, Pedro, Ob.Cit.

fecha de corte de cada uno de los cuerpos legales. Los bonos de consolidación previstos en la mencionada normativa se encontraban dentro del supuesto de diferimiento del pago de los servicios financieros por estar alcanzados en el artículo 59 de la Ley 25.827 y, si bien existían una serie de excepciones que comprenden a los mismos, el principio general fue que la atención de la deuda alcanzada por ambos regímenes normativos se encontraba diferida, es decir, suspendida.³⁴

- **Obligaciones en es especial: honorarios de profesionales**

Para que el crédito en concepto de honorarios profesionales quede sometido al régimen de consolidación de deuda pública es necesario, en primer término, que la labor profesional haya sido realizada dentro de las fechas de corte previstas por el artículo 1° de Ley 23.982 o el artículo 13 de la Ley 25.344, con la prórroga prevista en artículo 58 de la Ley N° 25.725, es decir, con anterioridad al 31 de diciembre de 2001. Al respecto, debe recordarse que lo decisivo a los efectos de determinar la aplicación del régimen de consolidación es la causa de la obligación y no la fecha en la cual que se produjo el reconocimiento del crédito. En materia de honorarios profesionales, la causa de la obligación es la labor realizada por el letrado en el marco del proceso judicial.

Los honorarios profesionales no constituyen una obligación accesoria respecto del capital de condena en los términos del artículo 1° inciso d) de la Ley N° 23.982 y del artículo 5 inciso c) del Anexo IV del Decreto N° 1116/2000. Dichas normas establecen que, siempre que existan dos obligaciones dinerarias a cargo del Estado Nacional o los entes mencionados en la norma, la obligación que resulte accesoria se consolidará si la principal se consolida y resultará excluida del régimen cuando la principal también lo estuviera.

Sin embargo, la doctrina actual de la Corte es conteste en considerar que no resulta posible atribuir carácter accesorio a los honorarios profesionales respecto del capital de condena, toda vez que la causa de la obligación de pagar dichas retribuciones está dada por el servicio prestado por el profesional en el marco de un proceso judicial

En suma, pues, el crédito por honorarios es autónomo y reviste una naturaleza y causa diferente respecto de la obligación principal, de modo tal que procede su

³⁴ Hutchinson, Tomás, Proceso Administrativo Tomo III, *“La nueva consolidación presupuestaria”*, Revista de Derecho Público, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004

cancelación mediante la entrega de bonos de Consolidación aun cuando el capital de condena haya sido cancelado total o parcialmente en efectivo.

Por último, queda destacar que el crédito originado en concepto de honorarios es susceptible de ser dividido de acuerdo a las etapas previstas en la Ley N° 23.187, teniendo en cuenta las fechas en las cuales se desarrollaron las labores cumplidas dentro de las distintas etapas del proceso.³⁵

- **Excepciones a las leyes de consolidación**

A continuación se detallan los casos excluidos de la consolidación de deudas:

- a) Expropiaciones

La Ley 23.982, en su artículo 1, excluía de la consolidación el pago de las indemnizaciones por expropiación o por desposesión ilegítima de bienes, así declarada judicialmente con sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. Esta excepción a la consolidación fue vetada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 1652/91.

La doctrina sostuvo en forma unánime que resultaba inconstitucional la consolidación de las indemnizaciones por expropiación, con sustento en que —conforme lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Nacional— dichas indemnizaciones deben ser pagadas en forma "previa" a la desposesión.

La Corte Suprema sostuvo que los principios a los cuales se encuentra subordinado el ejercicio de la potestad expropiatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional, no pueden ser modificados por vía legislativa, ni siquiera en el marco de una situación de emergencia. Asimismo, afirmó que la indemnización debe en estos supuestos ser pagada en dinero, salvo que el expropiado preste su conformidad para que aquélla se sustituya por otras prestaciones, puesto que de lo contrario se pondría en riesgo el cumplimiento de los requisitos de pago previo, actual e íntegro.

³⁵Fígola, Lucas R., “Derecho y Administración”, <http://derechoyadministracion.blogspot.com.ar/> “, Buenos Aires, 2012

Con posterioridad, el Máximo Tribunal hizo extensiva dicha doctrina a las indemnizaciones a abonar como consecuencia de una "ocupación temporánea", atento a la estrecha correlación existente entre dicho instituto y el de la expropiación. Pese a la clara línea jurisprudencial existente en la materia, la Ley 25.344 no excluyó del nuevo régimen de consolidación a las indemnizaciones por expropiación.

La Corte Suprema ya ha tenido oportunidad de aclarar, sin embargo, que es inconstitucional la aplicación de la Ley 25.344 a dichas indemnizaciones.

b) Avanzada edad del acreedor

Otro supuesto que merece especial análisis es el de los acreedores que, en virtud de su avanzada edad, no se encuentran en condiciones de esperar el vencimiento de los plazos establecidos en las Leyes 23.982 y 25.344 para cobrar su crédito.

La doctrina reconoció que, en tales supuestos, la consolidación devenía indudablemente inconstitucional por cuanto no nos encontraríamos frente a una mera postergación del ejercicio del derecho de propiedad sino frente a su supresión.

La Ley 25.344 expresamente dispuso que el Poder Ejecutivo debía establecer por vía reglamentaria el límite mínimo de edad a partir del cual se podría excluir de la consolidación a titulares de créditos previsionales derivados del régimen general.

c) Indemnizaciones por daños a la integridad psicofísica

De conformidad con lo establecido en el artículo 7, inciso c), de la Ley 23.982, se encuentran alcanzados por la consolidación los *"créditos por daños a la vida, en el cuerpo o en la salud de las personas físicas o por privación ilegal de la libertad"*.

La Corte en algunos casos de créditos alcanzados por el artículo 7, inciso c) de la Ley 23.982, ha declarado la constitucionalidad de la consolidación. No obstante, en otros casos la Corte afirmó al efecto que, atento a las particulares circunstancias del caso, la aplicación de la Ley 23.982 llevaría al desconocimiento sustancial de la sentencia que hizo lugar a la indemnización reclamada por el actor. Asimismo, destacó que *"...una modificación en el modo de cumplimiento de la sentencia como la que resulta del régimen de la Ley 23.982, comportaría no solamente una postergación en el ingreso de un bien de naturaleza económica en el patrimonio de la víctima, sino principalmente*

la frustración de una finalidad esencial del resarcimiento por daños a la integridad psicofísica, cual es el cese del proceso de degradación mediante una rehabilitación oportuna...".

Como se puede apreciar, mediante su jurisprudencia la Corte Suprema fue subsanando, cuando menos parcialmente, la indudable injusticia que implica la consolidación de las indemnizaciones por daños a la integridad psicofísica.

d) Deudas de naturaleza alimentaria

La Ley 25.344, a diferencia de la Ley 23.982, previó expresamente en su artículo 18 la posibilidad de que se excluyeran del régimen de consolidación aquellos casos en los que mediaran circunstancias excepcionales vinculadas a situaciones de desamparo e indigencia y la obligación tuviera carácter alimentario.

Esta disposición fue aplicada por la Corte en numerosos precedentes, en los cuales fue precisando los alcances de esta excepción al régimen de consolidación.

El Máximo Tribunal estableció con toda claridad el criterio que debe aplicarse en caso de duda, al sostener que cuando se evalúan situaciones de índole alimentaria debe extremarse la cautela a fin de lograr que lleguen en tiempo y forma las prestaciones comprometidas; y tal ponderación, particularmente cuidadosa, debe efectuarse a favor de los beneficiarios, por cuanto, en definitiva, ellos gozan de la correspondiente tutela constitucional.

La Corte ha sostenido que los jueces se encuentran facultados para aplicar la excepción prevista en el artículo 18 de la Ley 25.344, en el marco de las causas en las que deban resolver, sin perjuicio de la facultad discrecional que tendría el Poder Ejecutivo de otorgar este beneficio cuando el acreedor así lo solicitara ante las autoridades administrativas correspondientes.

La aplicación de la excepción bajo análisis se encuentra, pues, subordinada al cumplimiento de dos requisitos:

- Que se trate de una deuda alimentaria y
- Que mediaran circunstancias excepcionales vinculadas a situaciones de desamparo e indigencia. Es dable destacar que la jurisprudencia ha sostenido que indefectiblemente deben cumplirse ambos requisitos para que la excepción

resulte aplicable, por lo que las deudas alimentarias únicamente estarían excluidas del régimen de consolidación si se verifica la existencia de una situación de indigencia o desamparo.

e) Deudas en concepto de astreintes

En el seno de la Corte Suprema, en sus distintas integraciones, siempre estuvo controvertida la aplicabilidad del régimen de consolidación a las deudas a pagar en concepto de astreintes.

En algunos supuestos la Corte afirmó que, si bien la norma no formula distinciones al respecto, sus disposiciones no resultan aplicables a las obligaciones emergentes de sanciones conminatorias impuestas por los jueces en ejercicio de las facultades que les acuerda el artículo 37 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ya que, de lo contrario, el instituto creado como vía legal de compulsión para que el deudor procure al acreedor aquello a que está obligado quedaría desnaturalizado y se neutralizarían sus efectos.

Teniendo en cuenta los diversos criterios expuestos en distintos fallos, podría afirmarse que la doctrina actualmente vigente sería el siguiente:

- Si la sentencia que motivó la imposición de las astreintes ha sido acatada por el demandado, el régimen de consolidación resulta aplicable a la suma adeudada en tal concepto, en cambio;
- Si dicha sentencia no fue acatada, la suma adeudada en concepto de astreintes queda excluida del régimen de consolidación, por cuanto de lo contrario se afectaría la finalidad del instituto.

f) Deudas por diferencias remunerativas reconocidas a favor de jueces que integran el Poder Judicial de la Nación

En relación a la aplicación de la Ley 23.982 a las deudas por diferencias remunerativas reconocidas a favor de los jueces que integran el Poder Judicial de la Nación y respecto a la garantía consagrada en el artículo 110 de la Constitución Nacional, conforme el cual la remuneración de aquéllos no puede ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones, el Máximo Tribunal ha manifestado que la sustitución de un medio dinerario de pago por bonos cuyo actual

valor de cambio en el mercado implica necesariamente una quita de su importe nominal, para no esperar así su cobro al vencimiento que se ha de operar dentro de varios años, no se compadece con la letra ni con el espíritu del artículo 110 de la Constitución Nacional, habida cuenta que no poder disponer en forma inmediata del estipendio recibido en la totalidad de su significado económico afecta su intangibilidad tanto como la reducción de la remuneración.

- g) Deudas alcanzadas por normas de consolidación provinciales que no se ajustan a los principios establecidos en las Leyes 23.982 y 25.344

Mediante el artículo 19 de la Ley 23.982 se dispuso que las provincias podían consolidar las obligaciones a su cargo que reunieran las condiciones establecidas en su artículo 1. Sin embargo, expresamente se previó que las normas locales respectivas no podían introducir mayores restricciones a los derechos de los acreedores que las previstas en dicha ley.

En diversos precedentes la Corte Suprema declaró inconstitucionales, o simplemente se limitó a no aplicar, aquellas normas de consolidación provinciales que establecían restricciones a los derechos de los acreedores que excedían de las previstas en la Ley 23.982.

Expresamente sostuvo la Corte que las normas locales de consolidación son únicamente aplicables en tanto y en cuanto las provincias las hubieran dictado en virtud de la adhesión que posibilita el artículo 19 de la Ley 23.982, y sin incluir disposiciones más gravosas que la norma nacional.³⁶

▪ **Procedimiento de Consolidación de Deuda Pública**

Para solicitar el pago de las deudas que se consolidan, los titulares de los derechos que hayan sido definitivamente reconocidos deben presentar la liquidación judicial aprobada y firme de sus acreencias, o la liquidación administrativa definitiva que cuente con la previa conformidad de la Sindicatura General de la Nación o los organismos de control interno correspondientes, expresada en Pesos al 1° de enero de 2000, en la forma y condiciones que determina la reglamentación.

³⁶ Sanguinetti, Juan Carlos, Ob. Cit.

En todo procedimiento de cancelación de pasivos consolidados intervienen tres organismos bien diferenciados normativamente:

- a) Organismo deudor del Estado Nacional;
- b) Organismo de control (Unidad de Auditoría Interna del organismo deudor y Sindicatura General de la Nación);
- c) Organismo pagador (Actualmente la Secretaría de Finanzas dependiente del Ministerio de Economía y Producción).

Una vez iniciado el expediente administrativo de petición de pago con reconocimiento administrativo o judicial ante el organismo deudor, interviene éste último conforme el procedimiento administrativo regido a tal efecto mediante los informes técnicos (legal y contable) que den suficiente respaldo al funcionario llamado a resolver.

Posteriormente, y conformado el trámite de pago por acreedor y funcionario competente, pasan las actuaciones a los organismos de control para su verificación, ello conforme la Ley de Administración Financiera Nº 24.156 y sus normas complementarias y reglamentarias.

No existiendo objeciones por parte de dichos organismos, se remite el formulario de pago intervenido por ellos a la Secretaría de Finanzas para la colocación de los títulos en la Caja de Valores S.A., y la parte proporcional según normativa y de acuerdo a las previsiones presupuestarias en efectivo a la orden del Juzgado, o caso contrario al Banco de la Nación Argentina.

La Autoridad de Aplicación del Régimen Legal de Consolidación de Pasivos del Estado, mediante la Resolución MEyOySP Nº 1463/91 establece las condiciones a que deberán ajustarse los organismos comprendidos en el artículo 2º de la Ley Nº 23.982 para formular sus requerimientos de pago.

En el Anexo II de dicha resolución se instruye a los organismos deudores del Estado Nacional sobre la Carta de Presentación por la cual el acreedor legitimado judicialmente o administrativamente requerirá el pago conforme la normativa vigente.

Sobre el particular cabe expresar que originariamente dicha petición de pago estaba prevista únicamente para la Ley Nº 23.982. Con el dictado del artículo 13 de la Ley Nº 25.344 y del artículo 58 de la Ley Nº 25.725 tal presentación sufrió modificaciones a

los efectos de adecuar el trámite a dichos regímenes y a las instrucciones emanadas de la Sindicatura General de la Nación.

Ahora bien, cabe expresar que la documentación adjunta a la presentación es de ineludible cumplimiento, ello atento a lo dispuesto por dicha normativa legal y a lo previsto por la Resolución N° 200/2002 de la Sindicatura General de la Nación (organismo de control del régimen de consolidación de deuda pública conforme las normas que regulan tales regímenes y por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera)

Cabe reiterar que cumplimentados los requisitos establecidos en dichas normas, el organismo deudor se encuentra en condiciones de proceder a dar formal trámite al procedimiento administrativo especial de cancelación de deuda consolidada.

▪ **Etapas del procedimiento de cancelación de cancelación de pasivos consolidados**

Una vez firme y consentido en sede judicial el crédito, el beneficiario debe instar un procedimiento especial que se desarrolla en sede administrativa, y que finalizará con el diligenciamiento de los instrumentos de pago ante el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, siendo aplicable las disposiciones del Anexo IV del Decreto N° 1116/2000 y la Resolución N° 200/2002 de la Sindicatura General de la Nación.³⁷

1) Inicio de las actuaciones

Las actuaciones administrativas se inician con la nota presentada por el peticionante en la mesa de entradas del organismo deudor, solicitando la cancelación del crédito consolidado. La misma debe ser suscripta por el propio acreedor o por apoderado con facultades suficientes, debiendo en todos los casos constar la opción de cobro elegida de acuerdo con la normativa vigente. Al solicitar la cancelación del crédito consolidado, junto con la nota señalada, el letrado deberá acompañar la documentación respaldatoria de su reclamo en copia debidamente autenticada por el Actuario del Juzgado interviniente.

2) Dictamen del Servicio Jurídico

³⁷ Fígola, Lucas R., Ob. Cit.

Iniciado el trámite administrativo con la documentación aportada por el peticionante, el organismo deudor debe verificar, a través del Servicio Jurídico Permanente, el cumplimiento de los requisitos formales indicados.

Asimismo, el dictamen del órgano asesor jurídico deberá contener ineludiblemente el pronunciamiento sobre la pertinencia de la inclusión del crédito en la consolidación dispuesta por las Leyes 23.982 y 25.344, sus modificatorias y complementarias.

También verificará que no se haya producido la caducidad prevista por los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 24.447, incorporados a la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto y se expedirá respecto del cumplimiento formal de las cesiones de crédito eventualmente habidas, acorde a lo reglado en las Resoluciones N° 1083/2000 y 638/2002 MEyP.

3) Control de la Liquidaciones aprobadas en sede judicial:

Cumplida la etapa anterior, el organismo deudor debe verificar -a través del Servicio Administrativo Financiero- la procedencia de la metodología de cálculo aplicada en la liquidación aprobada en sede judicial y la exactitud aritmética de las cifras. En aquellas liquidaciones, cuyo origen o causa sea anterior al 1/4/91 y que contengan actualizaciones por aplicación de índices, estadísticas, etc. deberá verificarse que se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 24.283 y normas modificatorias y reglamentarias.

En las liquidaciones de causa posterior al 1/4/91, deberá constatarse que no hubo actualización monetaria, en cumplimiento del art. 10 de la Ley 23.928.

El artículo 12 del Anexo IV del Decreto N° 1116/00 dispone que en el caso de las deudas consolidadas y pagaderas en moneda nacional, las obligaciones se calcularán hasta la fecha de corte, según corresponda, con sus intereses pactados o legales. A partir de la fecha de corte, las deudas, tanto en moneda como en bonos, devengarán el interés de la caja de ahorro común, capitalizable mensualmente.

La consolidación de las deudas del Estado implica la postergación de su pago (con un bono o sin él), fijando un interés inherente a dicha moneda consolidada por el plazo de postergación.

En otros términos, el interés fijado en toda consolidación está destinado a solventar el costo financiero de postergación en el tiempo que toda consolidación importa.

En consecuencia, la “moneda consolidada” es necesariamente una moneda afectada de una tasa de interés fijada en la propia ley de consolidación y dicha tasa de interés repara, supuestamente, la postergación impuesta por la consolidación misma.

La sentencia que disponga el pago es declarativa en el sentido que reconoce el derecho existente desde que se devengó la deuda. Por lo tanto, esa deuda generará intereses comunes hasta su pago en moneda consolidada.³⁸

Asimismo y en el supuesto en que se detecte la existencia de errores o inexactitudes aritméticas en la liquidación aprobada en sede judicial, el organismo deudor deberá solicitar su rectificación directamente ante el Tribunal de la causa. Cabe recordar aquí, que las liquidaciones formuladas en sede judicial son aprobadas en cuanto ha lugar por derecho. Ello significa que las mismas no tienen el carácter de cosa juzgada, y en consecuencia, podrán ser objeto de revisión judicial aun vencidos los plazos procesales previstos para su impugnación.

4) Carta de Gerencia

El organismo deudor deberá confeccionar una Carta de Gerencia la que deberá reunir la siguiente información:

- a) Acreedor o los acreedores que persiguen el pago de sus acreencias consolidadas en el expediente en trámite;
- b) Antecedentes de la deuda (Expediente judicial, Juzgado y Secretaría donde tramitó el mismo, etc.);
- c) Monto de la deuda y la forma en que se cancelará la misma, y la opción de cobro elegida por el acreedor;
- d) Existencia de montos compensables con el acreedor;
- e) Existencia de pagos parciales con relación al monto consolidado;
- f) Deuda firme e impaga.
- g) Constancia de inclusión del crédito en el régimen de consolidación establecido por las Leyes 23.982, 25.344 y sus complementarias, de acuerdo a lo expresado por el órgano asesor legal.

³⁸ Crivelli, Julio César, Ob. Cit.

5) Formularios de Requerimiento de Pago

La confección de los Formularios de Requerimiento de Pago y de las Actas de Conformidad y Canje deben ajustarse a las pautas contenidas en el Decreto N° 1873/2002 y en las Resoluciones MEyP N° 638/2002, 459/2003, 378/2004 y 42/2006. De conformidad con lo establecido por la Resolución N° 638/2002 MEyP y el artículo 16 del Anexo IV del Decreto N° 1116/2000, los Formularios de Requerimiento de Pago deben ser suscriptos por:

- a) El responsable autorizado del organismo deudor, juntamente con el Secretario o Subsecretario del Ministerio o Secretario de la Presidencia de la Nación, que resulten competentes en la actividad o materia que dio causa al pasivo o en cuyo ámbito actúen las demás personas jurídicas alcanzadas por la consolidación;
- b) Por la Unidad de Auditoría Interna o por la Sindicatura Jurisdiccional que actúan en el ámbito del Ministerio o Secretaría de la Presidencia de la Nación en la que se encuentra el organismo deudor;
- c) Por el acreedor o por su apoderado ante un funcionario del organismo deudor, que certificará la firma inserta en el instrumento de pago.

Para la confección de los Formularios de Requerimiento de Pago se establece la metodología a seguir mediante la Resolución N° 42/06 del entonces Ministerio de Economía y su modificatoria Resolución N° 15/10 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Así, por la Resolución N° 42/06 del entonces Ministerio de Economía y Producción, se estableció la forma de cancelación de deudas no previsionales, se sustituyó la redacción del artículo 4° de la Resolución N° 378/2004, con relación a la fecha del reconocimiento en sede judicial o administrativa para establecer la serie de bono con la que corresponde cancelar la deuda.

Al respecto, por el artículo 1° se sustituyó el artículo 4° de la Resolución N° 378/04 del mismo Ministerio, señalándose que a los efectos de cancelar el crédito con uno u otro bono “...se considerará la fecha de la sentencia definitiva o del acto administrativo en su caso”.

Por el siguiente artículo se aprueban el Formulario de Requerimiento de Pago, el Acta de Conformidad, la Autorización de Cobro y el Instructivo, que obran en el Anexo I de la misma Resolución.

La clase o tipo de bono a entregar varía de acuerdo a la fecha en la cual se produjo el reconocimiento firme del crédito consolidado.

En la actualidad el pasivo consolidado de la deuda no previsional se cancela con Bonos de Consolidación en Moneda Nacional Séptima Serie, Octava Serie o Novena Serie, según que el reconocimiento judicial o administrativo definitivo sea anterior del 31/12/01.

La Resolución N° 15/2010 del Ministerio de Economía, la que dispone la emisión de los nuevos instrumentos, define el universo de deudas alcanzadas, establece el tipo de interés y la metodología de cálculo que deberá aplicarse en cada caso para su expresión a la fecha de emisión del bono que deba entregarse en pago y la documentación que deberá completar a tales efectos.

Asimismo, dicha Resolución procede a aclarar el alcance de la fecha de reconocimiento de la obligación a fin de determinar la serie de bonos a entregar cuando así corresponda.

Se dispone la emisión de bonos de consolidación - Séptima Serie, Octava Serie, bonos de consolidación de deudas previsionales - Quinta Serie y bonos de consolidación - Novena Serie, hasta el límite máximo de colocación que para cada año autorice la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional.

Es importante señalar que la cancelación del crédito en una serie u otra, no constituye una opción para el acreedor, sino que, según la fecha en la que la Resolución Judicial o el acto administrativo hayan sido definitivos y de acuerdo al origen de la obligación, el crédito será cancelado con uno u otro título.

Un concepto que resulta importante definir es el de "PRECIO TECNICO", que utiliza la ADMINISTRACION para adecuar las liquidaciones judiciales que no se ajusten a las "fechas de corte" establecidas por las leyes de consolidación.

En efecto, frecuentemente las liquidaciones judiciales en base a las cuales se llevan a cabo los reclamos de pago, contienen intereses de sentencia calculados a fechas posteriores al 01/04/1991, 31/12/1999 o 31/12/2001, es decir, se calculan intereses con posterioridad a la fecha de corte.

En esos casos, de no resultar factible la readecuación judicial de la liquidación, se recurre a la aplicación del “Precio Técnico”, que es un coeficiente elaborado por la Oficina Nacional de Crédito Público.

Mediante la aplicación de dicho coeficiente se retrotrae el importe a la “fecha de corte” evitándose con ello un doble reconocimiento de intereses por un mismo período, que es el que va desde la fecha de corte que corresponda hasta la fecha a la cual se encuentra expresada la liquidación.

6) Intervención de los organismos de control interno

Una vez cumplidos los extremos señalados en los apartados anteriores, el organismo deudor debe remitir las actuaciones a la Unidad de Auditoría Interna, quien se pronunciará respecto de la pertinencia del reclamo, su encuadre jurídico y la corrección de los cálculos efectuados en relación a su monto.

Actualmente los organismos encargados del control en el Sector Público Nacional, están representados por la Sindicatura General de la Nación y por la Unidad de Auditoría Interna del ente, ambos ejerciendo el control preventivo y correctivo en los procedimientos de pago.

Como consecuencia del dictado de la Ley de Administración Financiera- Ley N° 24.156- el sistema de control interno quedó a cargo la Sindicatura General de la Nación y de las Unidades de Auditoría Interna de los organismos.

El artículo 17 del Capítulo IV del Anexo IV del Decreto N° 1116/00 establece entre otras, que en los casos de reconocimientos judiciales, la intervención que le compete a los organismos de control se limitará al control de las liquidaciones aprobadas judicialmente.

Con referencia a los reconocimientos administrativos el control será ejercido sobre la legitimidad y procedencia de todos y cada uno de los aspectos del requerimiento de cancelación.

Finalmente, se establece que en caso que la Sindicatura General de la Nación observe los trámites y los reparos no sean compartidos por el Organismo Deudor, la aprobación del requerimiento de pago queda bajo su exclusiva responsabilidad, firmando Formulario de Requerimiento de Pago con Reparos.

Asimismo, cabe agregar en este punto que la Sindicatura General de la Nación como órgano rector del sistema de control interno, dictó la Resolución N° 200/2002 –SGN, mediante la cual dispone procedimientos y normas de control para la intervención en los trámites de deuda consolidada.

- **La Resolución N° 200/2002 SIGEN**

La Resolución N° 200/2002 –SIGEN (SGN) establece las pautas de intervención por parte de los organismos de control en los trámites de deuda consolidada.

A los efectos de poder dar conformidad y suscribir los Formularios de Requerimiento de Pago se debe dar estricto cumplimiento a dicha norma y la Sindicatura General de la Nación deberá verificar que se cumplan lo prescripto por la misma.

Por el artículo 1° de la Resolución N° 200/2002 SGN se aprueban los procedimientos y pautas de control para los funcionarios competentes de la Sindicatura General de la Nación para la firma de los Formularios de Requerimiento de Pago de deudas consolidadas por las Leyes N° 23.982 y 25.344, y complementarias.

Esos procedimientos o pautas se incluyen en el Anexo de dicha norma.

Como cuestión liminar, se establece que los organismos deudores deben remitir a los Síndicos Jurisdiccionales o Comisiones Fiscalizadores, los expedientes de requerimiento de pago de la deuda consolidada una vez que ésta se halle definitivamente reconocida en sede administrativa o judicial y demás documentación respaldatoria, a los efectos que los Síndicos verifiquen lo siguiente:

Para los reclamos de origen administrativos, los expedientes deberán contener:

- a) Las formalidades exigidas por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, su reglamentación y demás normas reglamentarias;
- b) El reconocimiento firme del crédito, sustentado en los hechos y antecedentes que le sirvieron de causa, así como en el derecho aplicable, suscripto por la autoridad competente al momento de su dictado;
- c) Que la deuda reclamada se encuentre alcanzada por la consolidación dispuesta por las Leyes 23.982, 25.344 y sus complementarias;
- d) Las legitimaciones respectivas;
- e) Que el informe del Servicio Administrativo Financiero se expida sobre la correspondencia de la liquidación definitiva practicada con los antecedentes que sustentan el reclamo;
- f) Que el dictamen del Servicio Jurídico Permanente contenga ineludiblemente el pronunciamiento sobre la pertinencia de la inclusión del crédito en la consolidación dispuesta por las Leyes 23.982, 25.344 y sus complementarias;
- g) Que la Carta Gerencia del deudor contenga la manifestación expresa sobre el monto de la deuda que mantiene con el acreedor a la fecha de corte que corresponda;
- h) Que el Informe de Auditoría Interna del deudor se pronuncie, como resultado de la evaluación, respecto de: la pertinencia del reclamo, su encuadre jurídico y la corrección de los cálculos efectuados en relación a su monto; que no se haya producido la caducidad prevista por los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 24.447, incorporados a la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto;
- i) Y otras cuestiones formales incluidas en esa norma.

Una cuestión importante y que se enmarca en la supervisión de estos trámites, es con respecto a la liquidación de la deuda, en la que se debe analizar:

- a) La procedencia de la metodología de cálculo aplicada y la exactitud aritmética de la cifras;
- b) En aquellas liquidaciones, cuyo origen o causa sea anterior al 1/4/91 y que contengan actualizaciones por aplicación de índices, estadísticas, deberá verificarse que se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 24.283;
- c) En las liquidaciones de causa posterior al 1/4/91, deberá constatarse que no hubo actualización monetaria, en cumplimiento del artículo 10 de la Ley 23.928.

Adicionalmente y según el caso, se aplicará todo otro mecanismo de control que se considere pertinente.

En cuanto a los reclamos de origen judicial, además de los señalados precedentemente, los Síndicos deberán verificar:

- a) La existencia de copias certificadas del reconocimiento judicial y su correspondiente liquidación aprobada y firme;
- b) Que la certificación emitida por el Actuario exprese que la liquidación se encuentra firme e impaga y -de haber existido pagos parciales en sede judicial- sus montos y fechas de depósito y pago;
- c) De recibirse, por parte del organismo deudor, las actuaciones fuera del plazo de 120 días previsto en la normativa imperante, se hará constar tal situación en el informe a emitir, indicando además al deudor, que deberá efectuar la respectiva solicitud de prórroga al Tribunal.

En el caso de existir observaciones, se devolverán las actuaciones al organismo deudor a los efectos de que se notifique al acreedor para que subsanen las mismas.

Una vez que los Síndicos verifiquen el cumplimiento de la Resolución N° 200/2002 SGN, emitirán el informe respectivo, y en caso que no existan observaciones de fondo procederán a suscribir los Formularios de Requerimientos de Pago respectivos.

Cumplido el procedimiento ante los organismos del artículo 6 del Decreto N° 1116/00 y, suscripto el Formulario por la Administración y el acreedor, el mismo será remitido la Oficina Nacional de Crédito Público de la Subsecretaría de Finanzas (Secretaría de Finanzas) del Ministerio de Economía.

Sin necesidad de elevar la documentación respaldatoria, que quedará en el organismo, junto con un ejemplar del formulario de requerimiento de pago, la Secretaría de Hacienda dará fecha cierta de recepción, quedando un ejemplo intervenido en poder del organismo emisor.

Los pagos en efectivo se harán por intermedio del Banco de la Nación Argentina, con cargo a la cuenta de la Secretaría de Hacienda. Los pagos en bonos se harán por intermedio de la Caja de Valores, el que a requerimiento de la Secretaría de Hacienda

acreditará los bonos en un Registro que llevará a tal efecto, informando de esas registraciones a la Secretaría de Hacienda.

▪ **Plazos para la tramitación del pago de la acreencia - Vencimiento - Intimación Judicial.**

La normativa vigente en la materia, Decreto N° 483/95 y Decreto N° 1116/00, establece un procedimiento de pago a implementar una vez vencido el plazo para cancelar 120 días desde el inicio del trámite de pago de deuda consolidada, mediante el cual el juez podrá intimar para que en el término de diez días se acredite el diligenciamiento del requerimiento de pago en la oficina antes mencionada.

Dichos cuerpos legales emanados de decretos del Poder Ejecutivo Nacional, establecen un procedimiento especial de pago de deuda consolidada, derivados de sentencias judiciales.

En ese orden, como se dijo antes, se dictaron por un lado el Decreto N° 483/95 (modificadorio del Decreto N° 1639/93), complementario de la Ley N° 23.982, y por el otro el Decreto N° 1116/0015, en particular las disposiciones de los artículos 30 a 32 del Anexo IV, complementario del artículo 13 de la Ley N° 25.344.

Tales normas establecen en lo sustancial plazos legales para la tramitación de los Formularios de Requerimiento de Pago de deuda consolidada, y que habilitan a los Juzgados intervinientes en las causas judiciales, a intimar al organismo deudor para que acredite el diligenciamiento en la Secretaría de Finanzas, cuando se vencen dichos plazos.

Así, cabe mencionar que el artículo 1° del Decreto N° 483/95, dispone *“Elévase a CIENTO VEINTE (120) días corridos el plazo de NOVENTA (90) días fijado en el primer párrafo del artículo 1° del Decreto N° 1639/93.”*

El Decreto modificado establecía en el artículo 1° un plazo inferior al indicado precedentemente (noventa días), por el cual a partir del inicio del trámite de pago por el acreedor legitimado, el organismo deudor y el organismo de control correspondiente debían conformar u observar el requerimiento de pago efectuado.

¹⁵ B.O. 30/11/00.

También, el entonces Decreto N° 1639/93 establecía un procedimiento especial por el cual el Juez interviniente de la causa intervenía los Formularios de Requerimiento de Pago respectivos.

Por su parte, el Decreto N° 1116/00 establecía en el artículo 30: *“Fíjase en CIENTO VEINTE (120) días corridos, contados a partir de la fecha en que el acreedor hubiera efectuado su solicitud ante el organismo deudor, acompañando la liquidación aprobada, el plazo máximo dentro del cual los organismos deudores y los órganos de control, deben conformar u observar, según corresponda, la solicitud de cancelación de deuda consolidada. El órgano de control debe recibir las actuaciones dentro de los NOVENTA (90) días contados a partir de la fecha de la referida solicitud del acreedor.”*

Además, se establece tanto en el artículo 2° del Decreto N° 483/95 como en el artículo 31 del Decreto N° 1116/00 que vencidos dichos plazos, el Juzgado interviniente podrá intimar por el plazo de diez días al organismo deudor, para que acredite el diligenciamiento de los Formularios de Requerimiento de Pago, intervenidos por acreedor y deudor, en la Oficina Nacional de Crédito Público, dependencia actuante en el ámbito de la Secretaría de Finanzas, del actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Los mismos decretos, prevén un plazo de 20 días para que la Secretaría de Finanzas acredite los bonos en la Caja de Valores S.A. (organismo depositario de los bonos de consolidación) en una cuenta abierta a nombre del Juzgado requirente.

A modo de conclusión, respecto de los aspectos normativos, los decretos en trato incluyen prerrogativas sobre la intervención de los órganos de control.

En tal sentido, se señala que los mismos tomarán intervención a posteriori de la remisión de los Formularios de Requerimiento de Pago a la Secretaría de Finanzas, conforme lo previsto por los artículos 101 y 102 de la Ley N° 24.156.

A efectos de evitar divergencias que existían entre el organismo deudor y el organismo en cuanto al control del trámite de pago, se estableció en el artículo 17 del Decreto N° 1116/00¹⁷, lo siguiente: *“...la intervención de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, o el órgano de control interno que corresponda, deberá circunscribirse al control de las liquidaciones judicialmente aprobadas...Para los casos de obligaciones*

¹⁷ Artículo modificado por el Decreto N° 2460/02

consolidadas por la Ley N° 23.982, los órganos de control deberán adecuar su intervención a los términos del presente artículo.”

Al respecto, a tenor de lo dictaminado por el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Economía y Producción ante una consulta formulada por la Oficina Nacional de Crédito Público, mediante el DICTAMEN DGAJ N° 164375/2005, se señaló que *“...en el caso de los trámites de pago intimados, el órgano de control tomará su intervención con posterioridad a la cancelación de la obligación, cuando en un trámite no intimado lo hace con anterioridad a dicha cancelación. En razón de que en el caso de trámites de pago intimados se altera el procedimiento normal, incluyendo el de control, este servicio jurídico entiende que para la evaluación de los términos de la intimación cursada, el organismo deudor tiene que tener en cuenta lo regulado desde el aspecto material –intimación a la acreditación del diligenciamiento de los formularios de requerimiento de pago-, como desde el aspecto formal –plazo y norma en que se fundamenta dicha intimación. Es del caso poner de resalto que más allá de lo que las partes puedan solicitar en un proceso judicial, rige el principio rector de “iura novit curia” por lo que a los magistrados corresponde, en caso que cursen una intimación, ajustar sus disposiciones a lo que las normas prescriben...”*

En ese orden, considerando el motivo que conlleva dicha apreciación jurídica, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del mismo Ministerio, indica que *“...si bien puede interpretarse que exigir el ajuste de las intimaciones a lo que las normas disponen, puede constituirse en mera formalidad, se aprecia que ello no es así a poco que se considere que únicamente esa Oficina se encuentra autorizada a cancelar una obligación consolidada sin que hubiera completado el trámite normal dispuesto, en los casos que exista una intimación cursada en los términos indicados en la norma...”*

4.2.5 EL CONTROL JUDICIAL DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido – en reiteradas oportunidades – por la constitucionalidad del régimen de consolidación de deudas, sosteniendo que su aplicación, como un mecanismo adaptado en el marco de la emergencia, no priva al acreedor del resarcimiento declarado en la sentencia, sino que sólo suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas.

Idéntica regla de validez constitucional han mantenido, en líneas generales, los Tribunales y Cortes provinciales.

En pos de sustentar tal solución, se han indicado como principales razones que en una época de grave crisis la postergación de las más estrictas formas legales es el mal menor, que la consolidación de deudas no importa el incumplimiento de la obligación a cargo del Estado sino tan sólo una sustitución del medio de pago o un diferimiento de éste.³⁹

La historia argentina ha recorrido por distintos tipos de crisis, dictándose normas que integraron el sistema constitucional de derecho. Los conflictos a que dieron lugar unas y otras fueron examinados por el Poder Judicial argentino y, en especial, por la Corte Suprema, dando origen a lo que se denominó *doctrina de la emergencia*. Pero el Poder Judicial tiene límites en el ejercicio de control. Por de pronto no puede resolver cuestiones asignadas a los poderes políticos ni arreglar cuestiones que cuecen el Congreso y el Poder Ejecutivo, salvo impidiendo que ello vulnere derechos constitucionales. En otros términos, el Poder Judicial debe decidir *esto no es compatible con el Estado de Derecho*, más no está en condiciones técnicas, no puede decidir cuál es la solución correcta de reemplazo.⁴⁰

La Constitución fija límites expresos que deben acatarse en cuanto a los órganos competentes para declarar la emergencia, a las causales que la autorizan y a los procedimientos para su dictado. En este aspecto la prudencia política deber guiar el accionar de las autoridades del Estado para el ejercicio de los poderes de emergencia, los que corresponden como atribuciones privativas al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Por su parte al órgano judicial le corresponde juzgar en los casos concretos sometidos a su decisión que no se haya violado la normativa constitucional suprema, así como la razonabilidad de las normas y actos que se dicten.

El control de razonabilidad autoriza la revisión del accionar de las autoridades públicas y también de los particulares, a fin de verificar en cada causa la existencia de una relación proporcional de las medidas adoptadas, teniendo en cuenta las circunstancias fácticas que las rodean y los fines perseguidos.

³⁹ Hiruela Fernández, María del Pilar, Ob. Cit.

⁴⁰ Lorenzetti, Ricardo Luis, Ob. Cit.

Si el fundamento de las medidas de emergencia es la superación de graves situaciones, su finalidad será el logro del bienestar general, mediante la limitación del ejercicio de ciertos derechos, pero siempre dentro de las fronteras de lo razonable a fin de no lesionar el Estado de Derecho.

En ese orden de ideas, Tomás Hutchinson⁴¹ afirma que los jueces poseen la atribución de controlar plenamente ya sea tanto la existencia de las circunstancias fácticas, que hacen a la necesidad y urgencia, como el trámite de su dictado y la razonabilidad de las medidas adoptadas. Ante la mayor cantidad y calidad de cometidos del poder, funciones e instrumentos restrictivos de los derechos individuales debe adoptarse la siguiente premisa: a semejante incremento de poder debe corresponder un fortalecimiento de los medios de control, ya que no puede conjugarse un sistema republicano si hay poder sin control. El control público es un principio natural.

En un Estado legalitario, en opinión de Néstor Sagués, donde la Corte Suprema es la intérprete final de la Constitución, no parece caber otra alternativa que admitir la judiciabilidad en el asunto que nos ocupa, bien que reconociendo que la evaluación primera de los hechos es atribución de los poderes que declaran y pronuncian el estado y el derecho de emergencia, correspondiendo al Poder Judicial revisar sólo, desde el ángulo de la razonabilidad, la existencia y subsistencia de los motivos que la provocaron, así como las reglas y medidas concretas que se adopten, en función de las pautas de restrictividad, legitimidad de fines y legitimidad de medios (proporcionalidad y razonabilidad) que ellas deben guardar con la situación de emergencia. En ese examen, la judicatura debe manejarse con la presunción de legitimidad de las declaraciones y normas adoptadas por los Poderes del Estado⁴²

A pesar de que la ley de consolidación, ex profeso, no contiene ninguna norma por la cual el juez de la causa pueda controlar el procedimiento de entrega de los bonos, éste último debe acceder a la solicitud de tutela para que, en caso de demora, pueda imponer las medidas coercitivas correspondientes en el caso que se demore o se niegue la autoridad administrativa a efectuar la entrega de los títulos públicos por el monto condenado en la sentencia. Es por ello que, en el caso del procedimiento descripto es conveniente que dichos elementos sean acompañados por un oficio judicial librado a solicitud de parte para que sea el juez quien efectúe la solicitud correspondiente y no ya únicamente el particular y que se depositen en autos los

⁴¹ Hutchinson, Tomás, *“La emergencia y el Estado de Derecho”*. Ob. Cit.

⁴² Sagués, Néstor Pedro, Ob. Cit.

referidos títulos dentro del plazo razonable que se disponga judicialmente. Las dilaciones que se provoquen en el trámite pueden ser conjuradas a través del pedido de remisión de informes por parte del juez de la causa. En casos de dilaciones injustificadas y sin perjuicio de las medidas establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, pueden solicitarse astreintes o sanciones conminatorias previstas en el artículo 804 del nuevo Código Civil y Comercial en beneficio de la parte y en último caso nos encontraremos ante la figura prevista en el artículo 264 del Código Penal.

Por lo expuesto, nos encontramos en la convicción de que la solicitud de entrega de los títulos públicos no puede constituirse en un nuevo proceso judicial, pues es sólo una consecuencia del dictado de la sentencia y está para que sea cumplida a pesar de la existencia de una ley que la condiciona y le dispone el procedimiento de cumplimiento; el juez de la causa tiene el suficiente imperium para tomar las medidas ordenatorias del proceso y todas aquellas otras a su alcance para que su decisión sea cumplida.⁴³

La tutela judicial efectiva despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero al acceder a la justicia; segundo, durante el desarrollo del proceso; y finalmente, al momento de ejecutar la sentencia, reconociéndose con este último, el derecho a ejecutar en tiempo y forma la sentencia, y por ende, a su cumplimiento por la parte condenada..

4.2.6 EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA

La República Argentina ha ingresado en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Desde entonces, enseña Alberto Bianchi⁴⁴, se pueden identificar tres etapas principales en nuestro sistema normativo- constitucional. Una primera fase caracterizada por la aprobación y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Un segundo momento, que podemos situar con el dictado – por la Corte Suprema de Justicia de la Nación – del fallo en la causa

⁴³ Aberastury, Pedro, “*Consolidación de las Deudas del Estado*”, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993

⁴⁴ Bianchi, Alberto B. “*Una reflexión sobre el llamado ‘Control de Convencionalidad’*”, Suplemento Constitucional 2010, La Ley 2010-E, 426, Buenos Aires, 2010

“Ekmekdjian v. Sofovich”, oportunidad en la cual se estableció que el derecho argentino interno estaba subordinado al derecho internacional. Una tercera etapa, que se extiende hasta nuestros días con constante evolución, que encuentra su hito en la reforma constitucional de 1994, donde además de ratificarse en el artículo 25, inciso 22 la doctrina sentada en *“Ekmekdjian”*, se estableció también que ciertos Tratados sobre Derechos Humanos, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH, *“en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional”*.

A partir de allí, y hasta nuestros días, se ha introducido en este nuevo orden constitucional lo que se denomina “Control de Convencionalidad”, que implica la obligación de los poderes judiciales argentinos de controlar que las normas jurídicas internas se adecuen a las disposiciones de las convenciones internacionales, no sólo desde la perspectiva de su literalidad, sino también de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que es el intérprete último de aquellas.

Sin perjuicio de la disparidad doctrinaria existente en nuestro país, respecto del valor vinculante de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, en los casos donde el Estado no sea parte, lo cierto es que en el caso *“Furlán”*, la solución normativa aparece claramente obligatoria.

El bloque convencional impedirá el enmarcamiento en un régimen de consolidación aquellos supuestos en donde se encuentre en juego el pago de una indemnización de salud para un particular en estado de vulnerabilidad e incapacidad.⁴⁵

En el mencionado caso *“Furlán”*, con fundamento en la denuncia de responsabilidad internacional del Estado por la “falta de respuesta oportuna por parte de las autoridades judiciales argentinas, quienes habían incurrido en una demora excesiva en la resolución de una acción civil contra el Estado, de cuya respuesta dependía el tratamiento médico de la presunta víctima, en su condición de niño con discapacidad” toma intervención la CIDH condenando – finalmente- al Estado argentino.

Se mencionan algunas cuestiones relevantes de la decisión arribada por la CIDH en dicho caso:

- a) *Que el derecho a la tutela judicial efectiva – y específicamente la garantía de que éste sea cumplido en un “tiempo razonable” – comprende no sólo el lapso*

⁴⁵ Hiruela Fernández, María del Pilar, Ob. Cit.

que demande la tramitación del juicio principal, sino también la etapa de ejecución de sentencia.

Sobre el tema, el Tribunal Internacional sostuvo que *“...la Corte considera que el análisis de la etapa de ejecución de sentencias también puede abordarse para contabilizar el término de duración de un proceso, con el fin de determinar su incidencia en la prolongación del plazo razonable de un proceso...”*. Añadiendo, en igual sentido, que *“...el objetivo primordial para el cual la presunta víctima interpuso la demanda en el fuero civil, era obtener la indemnización por daños y perjuicios y, por lo tanto, para efectos de una análisis del plazo razonable, no puede considerarse culminado dicho proceso hasta tanto dicho fin no se materializara. En ese orden de ideas, esta Corte considera que el lapso correspondiente a la etapa de ejecución de la sentencia judicial con el fin de realizar efectivamente el cobro de la indemnización, en el presente caso, hace parte del proceso y debe tomarse en cuenta para analizar el plazo razonable...”*

En la misma línea se ha expedido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, manifestando que *“...los procedimientos de ejecución deben ser considerados como una segunda etapa de los procedimientos...”*⁴⁶

b) Que los plazos procesales deben ser ponderados, flexibilizados y aggiornados conforme la naturaleza de los bienes jurídicos comprometidos, así como de acuerdo al carácter “vulnerable” de la víctima.

Al respecto, y tras transcribir los principales instrumentos internacionales ratificados por la Argentina, el Tribunal Internacional estableció que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve y eficaz.

En tal senda, la Corte recuerda que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contiene normas sobre la importancia del acceso a la justicia de las personas con discapacidad *“en igualdad de condiciones con las demás”* e *“incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad”* (Preámbulo y artículo 13.1). En este sentido, postula que *“...en casos de personas vulnerables, como los de una persona con discapacidad, es imperante tomar las medidas*

⁴⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *“Di Pede v. Italia”* (n.15797/89), 26/9/1996

pertinentes, como por ejemplo la priorización en la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo, con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos...”

En análogo senda expresó que “...respecto a las autoridades judiciales que tuvieron a cargo dicho proceso civil era imprescindible que éstas tuvieran en cuenta las particularidades relacionadas con la condición de vulnerabilidad en la que se encontraba la presunta víctima, pues, además de ser un menor de edad y posteriormente un adulto con discapacidad, contaba con pocos recursos económicos para llevar a cabo una rehabilitación apropiada...”.

- c) *Que es responsabilidad de los Estados parte garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por las autoridades competentes.*

En esta línea, se apuntó que el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.

Por tanto, dijo la Corte, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso en concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone, a criterio de la CIDH, la negación misma del derecho involucrado.

Así, reiterando anteriores pronunciamientos, la CIDH afirmó que “...la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial y Estado de Derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora...”⁴⁷

⁴⁷ Caso “*Mejía Idrovo v. Ecuador*”, citando Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso “*Matheus v. Francia*” (n. 62740/01), sentencia del 31/3/2005 y citando caso “*Cocchiarella v. Italia*” (n. 64886/01), sentencia del 29/3/2006

Centrando el análisis en la cuestión específica de la aplicabilidad y validez del régimen de consolidación a situaciones de vulnerabilidad, la Corte Interamericana ha sido contundente estableciendo que la normativa resulta inadmisibles cuando se trata de resarcir daños y perjuicios ocasionados a la integridad psico-física del actor.

Específicamente, postuló que no podría ignorarse que Sebastián Furlán, el caso antes comentado, no recibió la indemnización de manera completa e integral, lo cual implicó un menoscabo en la posibilidad real de brindarle tratamientos médicos y otras necesidades que se generaron por ser una persona con discapacidad. Así, el Tribunal consideró que *“...a la hora de aplicar la Ley 23.982 de 1991, las autoridades administrativas debían tener bajo consideración que Sebastián Furlán era una persona con discapacidad y de bajos recursos económicos, lo cual lo ubicaba en situación de vulnerabilidad que conllevaba una mayor diligencia de las autoridades estatales...”*.

En la inteligencia de la Corte, la obligación de los Estados partes de proteger a los miembros vulnerables de sus respectivas sociedades reviste una importancia mayor aún en momentos de gran escasez de recursos.⁴⁸

En el caso Furlán, el Estado argentino justificó la aplicación de dicha regulación debido a que ocurrió *“...una de las crisis económicas y sociales más graves y profundas de la historia, que derivó, entre otras cosas, en la devaluación de la moneda, precedida por la derogación de la ley (...) de convertibilidad que establecía la paridad entre el peso y el dólar....* Sin embargo, tal defensa fue repelida por la Corte en tanto se observó que la regulación aplicada en dicho caso databa de 1991, por lo que *“... era necesario que las autoridades que ejecutaron la sentencia judicial hubieran realizado una ponderación entre el estado de vulnerabilidad en el que se hallaba Sebastián Furlán y la necesidad de aplicar la ley que regulaba estas modalidades de pago. La autoridad administrativa debía prever este tipo de impacto desproporcionado e intentar aplicaciones alternativas menos lesivas respecto a la forma de ejecución más perjudicial para las personas en mayor vulnerabilidad...”*

Conforme tales argumentos se consideró que la ejecución de la sentencia que otorgó la indemnización a Sebastián Furlán, *“...no fue efectiva y generó la desprotección judicial del mismo, por cuanto no cumplió la finalidad de proteger y resarcir los derechos que habían sido vulnerados y que fueron reconocidos mediante la sentencia judicial...”*.

⁴⁸ Hiruela Fernández, María del Pilar, Ob. Cit.

Por último, se señaló que, in abstracto, la Ley 23.982 podía entenderse como aceptable en tanto cumplía con una finalidad admisible convencionalmente, relacionada con el manejo de una grave crisis económica que afectaba diversos derechos de los ciudadanos. El medio escogido para enfrentar dicho problema podría –genéricamente– resultar idóneo para alcanzar dicho fin y, en principio, afirmó la CIDH *“... podría aceptarse como necesario, teniendo en cuenta que en ocasiones puede no existir medidas alternativas menos lesivas para enfrentar la crisis...”*

Sin embargo, a partir de la información disponible en el expediente, y analizando el caso en concreto sometido a juzgamiento, se decidió que tal restricción al derecho de la propiedad de Sebastián Furlán no resultó proporcionada porque no contempló ninguna posibilidad de aplicación que hiciera menos gravosa la disminución del monto indemnizatorio que le correspondía.

Por ello la CIDH concluyó que *“...En las circunstancias específicas del caso en concreto, el no pago completo de la suma dispuesta judicialmente en favor de una persona pobre en situación de vulnerabilidad exigía una justificación mucho mayor de la restricción del derecho a la propiedad y algún tipo de medida para impedir un efecto excesivamente desproporcionado, lo cual no se comprobó en este caso...”*.⁴⁹

Por otra parte y en igual sentido, el Tribunal Superior de Córdoba, se expidió en un caso por la inconstitucionalidad del régimen de consolidación de deudas, señalando que carece de razonabilidad y por ende resulta inválida toda normativa, aun la que siendo legítima disponga medidas restrictivas por razones de emergencia, que no propugne un trato diferenciado y privilegiado a determinados derechos que, por su naturaleza, no exclusivamente patrimonial, exigen una satisfacción reparadora inmediata e íntegra, cuando la obligación indemnizatoria no puede ser sólo y exclusivamente incluida en la órbita del derecho a la propiedad, sino que se vincula con el derecho a incolumidad de la propia persona cuando ésta es quien sufre la disminución física o psíquica que compromete su proyecto de vida.

La protección del derecho a la vida y a la integridad persona importa el derecho a ser resarcido en estos supuestos, que no pueden considerarse exclusivamente bajo la órbita del derecho a la propiedad.

⁴⁹ Hiruela Fernández, María del Pilar, Ob. Cit.

En virtud de que los Tratados de Derechos Humanos tienen jerarquía constitucional, conforme a su expresa inclusión en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, los mismos prevalecen sobre el derecho interno, cuya interpretación debe ser congruente con estos principios superiores.

La prolongación irrazonable del plazo de pago de las acreencias surgidas de sentencias judiciales no pueden ser sostenidas a la luz de los tratados internacionales, ya que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre , en su artículo XVIII, concibió el acceso a la justicia como un procedimiento sencillo y breve, mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispuso la protección judicial en el artículo 25, disponiendo garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.⁵⁰

4.2.7 EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDAS

El principio de razonabilidad es una herramienta del control de la constitucionalidad de las leyes que hunde sus raíces en la Carta Magna impuesta por los nobles ingleses al Rey San Juan Sin Tierra en 1215. Su actual perfil es el resultado de una larga jurisprudencia de diversísimos tribunales con jurisdicción constitucional: se lo aplica en Estados Unidos, Alemania, España, Italia, y en la práctica en la totalidad de los países occidentales.

El principio prescribe, básicamente, que los jueces deben declarar la inconstitucionalidad de aquellas leyes que regulen de un modo irrazonable los derechos constitucionales. Se trata de un “concepto jurídico indeterminado”, es decir, de un concepto amplio cuyo significado preciso se determina caso por caso, en el momento de su utilización.⁵¹

La razonabilidad se despliega en tres subprincipios: el de adecuación, el de necesidad y el de razonabilidad en sentido estricto.

⁵⁰ University of Minnesota, Humans Rights Library, Serie sobre Tratados OEA N° 36, 1144, Serie sobre Tratados de la ONU, 123, <https://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/szoas3con.html>

⁵¹ Lorenzetti, Ricardo Luis, Ob. Cit.

El primer subprincipio es el de adecuación, el cual establece que la norma reguladora de un derecho fundamental sea adecuada o idónea para el logro de un fin que se busca alcanzar mediante su dictado. Es decir, establecido el fin que busca el legislador y el medio que emplea, debe verificarse que este último resulta apto para el logro del primero.

Presupuesto el test de adecuación, el subprincipio de necesidad prescribe que el legislador escoja de entre los medios idóneos para el logro del fin que procura aquel que resulte menos restrictivo de los derechos fundamentales involucrados. Tiene lugar, como se ve, un juicio de comparación entre el medio elegido por el legislador y otros medios hipotéticos que hubiera podido elegir. La medida legislativa superará el subprincipio de necesidad sólo si es la menos restrictiva de los derechos fundamentales en juego.

Una vez establecida la adecuación y necesidad de la medida legislativa, se debe determinar si es razonable *stricto sensu*. La definición de este tercer juicio no ofrece disputas en la doctrina y en la jurisprudencia. La misma consiste en establecer si la medida guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. Esta coincidencia inicial no evita, por la generalidad del concepto, las disidencias al momento de precisar en qué consiste una “relación razonable”. La posición dominante concreta el juicio en un balanceo entre las ventajas y las desventajas de la medida. Se habla en el derecho francés de “balances entre costos y beneficios”. También en el derecho español tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la doctrina han llegado a una conceptualización similar.

El juicio de proporcionalidad en sentido estricto tiene una dimensión más: la de inalterabilidad. Cuestión que ha sido reconocida, de modo implícito, por la propia Corte Suprema. Desde esta posición, la razonabilidad de una medida presupone dos cosas:

- a) Que la medida no altere el contenido del derecho fundamental involucrado;
- b) Que la medida no alteradora restrinja las normas fundamentales en un grado tolerable teniendo en cuenta el fin perseguido.

Surgen, entonces, dos modos de irrazonabilidad: Por un lado, la desproporcionalidad o irrazonabilidad por alteración, y por el otro, la desproporcionalidad por injustificación.

El primer modo de irrazonabilidad supondría, entre otras cosas, la pérdida de sentido del propio principio de razonabilidad o proporcionalidad y, en última instancia, de los derechos constitucionales como instancia indisponible, puesto que sería suficiente encontrar un fin elevado y un medio inocuo en relación con el peligro que se intenta conjurar para justificar la violación del contenido esencial de un derecho, y hacer de la razonabilidad un criterio meramente formal.⁵²

Según Rodolfo Spisso, un rol trascendente tendrá la justicia en el control de la razonabilidad del plazo que el Estado estime necesario, en cada caso en concreto, para la cancelación del crédito de que se trate, respondiendo a los requerimientos que se le formulen en tal sentido.

Cabe señalar que la ley no impone que las deudas consolidadas se cancelen a los 10 o 16 años, sino dentro de tales plazos máximos. En función de la información recibida, el juez deberá apreciar si el plazo denunciado por el Estado es razonable, dentro de los parámetros establecidos por la ley, o fuera de ellos en la medida en que se articule un cabal planteo de inconstitucionalidad del plazo legal.

La doctrina del caso “*Pietrenera*”, fallado por la Corte, constituye una guía insustituible en el análisis de esta cuestión. En esa oportunidad la misma señaló, respecto del principio declarativo de las sentencias dictadas contra la Nación que conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ley 3952, ratificado por el artículo 3 de la Ley 23.982 para las deudas consolidadas: “...*Que la regla del artículo 7 de la Ley 3952 ha de entenderse en su significado cabal. Su propósito no es otro que evitar que la administración pública pueda verse colocada, 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 de la administración pública. Desde ese punto de vista, la norma es razonable. Pero en modo alguno significa una suerte de autorización al Estado para o cumplir las sentencias judiciales. Ello importaría tanto colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto...*”

⁵² Lorenzetti, Ricardo Luis, Ob. Cit.

A tenor de dicha doctrina y de las prescripciones de la Ley 23.982, Rodolfo Spisso⁵³, en su obra, enuncia ciertas reglas para el análisis de la razonabilidad del plazo dentro del cual el Estado pretenda cumplir con el pago de sus obligaciones:

- a) El propósito de la moratoria consagrada por la Ley 23.982 es el de evitar que la Administración esté en situación de no poder cumplir con sus obligaciones por carecer de fondos en el presupuesto; ello conlleva la obligación de fijar anualmente partidas en el presupuesto para atender a las deudas consolidadas según el orden de prelación por la ley;
- b) La naturaleza de los créditos mencionados en los incisos a) a g) del artículo 7 de la ley, y el privilegio que allí se consagra, imponen adoptar los recaudos tendientes a su más rápida cancelación dentro de las reales posibilidades presupuestarias, que se debe juzgar en función del monto total de las erogaciones consignadas en el presupuesto de gastos y recursos;
- c) Los objetivos perseguidos por la Ley 23.982 no son incompatibles con la admisibilidad de intimación judicial, a fin de que la Administración manifieste en qué plazo dará cumplimiento a la condena, y con la apreciación por parte de la autoridad judicial de la razonabilidad de él;
- d) Consecuentemente, el silencio de la Administración o la irrazonabilidad del plazo que escoja, según la naturaleza del crédito y circunstancias de la causa, facultan a la autoridad judicial a fijar el término para el cumplimiento de la sentencia dictada contra el Estado;
- e) La falta de oportuno cumplimiento de la sentencia en el plazo fijado por la propia Administración o por el juez, autoriza a promover el proceso de ejecución de sentencia.

Del artículo 28 de la Constitución Nacional se desprende el principio de razonabilidad, el que impide a la reglamentación de los derechos, emanada de disposiciones legales o actos administrativos, alterar la esencia del derecho, limitarlo de modo tal, que acabe por aniquilarlo.

El nivel mínimo y clásico de control de razonabilidad evalúa la relación entre los fines de las disposiciones y los medios elegidos para alcanzarlos. En otras palabras, las medidas deben ser idóneas, o al menos, potencialmente adecuadas, en relación a los propósitos tenidos en mira para resolver los efectos más nocivos de las emergencias.

⁵³ Spisso, Rodolfo R., Ob. Cit.

Un control más avanzando, evalúa la proporcionalidad de la medida mensurando si la restricción, aunque adecuada para lograr el objetivo perseguido por las normas jurídicas, se excede en cuanto a la limitación del derecho afectado.

Otras pautas de control de razonabilidad considera el interés estatal urgente en resolver la necesidad pública, por ejemplo, en la protección de otros derechos o en casos de extrema emergencia. En este caso, el Estado es quien tiene que invocar y justificar aquel interés estatal urgente que no puede satisfacerse con una medida menos intrusiva.

También es posible indagar la razonabilidad de las restricciones según el tipo de los derechos o garantías involucrados. Este standard supone la admisión de una jerarquía entre los derechos. En general, los derechos de propiedad, salvo en materia alimentaria, suelen admitir una restricción mayor, claro que sin llegar hasta su aniquilación.⁵⁴

De su lado, cuando está en juego la igualdad, el escrutinio de los parámetros utilizados para crear categorías y diferenciarlas es más estricto, desde que esa garantía es fundamental en el sistema democrático.⁵⁵

Nuestra Corte Suprema ha hecho un uso generoso del principio de razonabilidad a lo largo de toda su historia. En el caso argentino, por imperio del artículo 28 de la Constitución Nacional, irrazonabilidad en sentido estricto equivale a “alteración” de los derechos afectados por la ley que se examina. Es decir, una ley será irrazonable, y por tanto inconstitucional, si “altera” los derechos humanos que se encuentren involucrados en ella.

En efecto, en situaciones de emergencia las determinaciones concretas del derecho de propiedad pueden ser restringidas o limitadas por razones de bien común en una medida extraordinaria; en la medida, en definitiva, que sea adecuada y necesaria para acabar con la emergencia, y con la obligación de afectar lo menos posible la igualdad en la distribución de cargas. Dicho en otras palabras, en la medida en que no se afecte la formulación del principio de razonabilidad tal como ha sido expuesto anteriormente.

⁵⁴ Lorenzetti, Ricardo Luis, Ob. Cit.

⁵⁵ Gelli, María Angélica, “*El caso Smith (o la razonabilidad cuestionada)*”, Revista Jurídica La Ley, Buenos Aires, 2002

Por otra parte, la razonabilidad del diferimiento, en cuanto legítima a la norma autorizante, sólo podrá verificarse en la medida en que el tiempo dispuesto tenga la debida proporción entre el medio empleado y la finalidad querida por el legislador.⁵⁶

4.2.8 LA OPINIÓN DE LA DOCTRINA

La mayoría de la doctrina ha sostenido que el régimen de consolidación creado por las Leyes 23.982 y 25.344 es inconstitucional, con sustento en que no se han respetado los principios a los cuales se encuentra subordinada la legitimidad del ejercicio del "poder de policía de emergencia".

En tal sentido se ha afirmado que los plazos de consolidación de la deuda, unidos a la tasa de interés aplicable, implicaron una pérdida sustancial del valor del crédito, lo cual conlleva una verdadera confiscación de los derechos de los acreedores.

Se ha planteado, asimismo, que el régimen de consolidación es inconstitucional en tanto el plazo de 16 años establecido para el pago de las deudas comunes y de 10 para las deudas previsionales es excesivo e injustificado.

En ese sentido, la doctrina es conteste en afirmar que el legislador debió primero estimar el quantum de la deuda consolidada y, en base a ello, determinar el plazo máximo dentro del cual esa deuda sería cancelada.

También se ha señalado que el régimen creado por la Ley 23.982 viola manifiestamente el principio de razonabilidad, en tanto a los largos plazos establecidos para el pago de la deuda se le debe adicionar los años de tramitación y reconocimiento judicial del crédito.

A la luz de todo lo expuesto, la doctrina mayoritaria considera que si bien es aceptable que el Estado consolide sus deudas en el marco de una situación de grave crisis financiera, ejerciendo al efecto el "*poder de policía de emergencia*", las normas que al respecto se dicten serán constitucionales únicamente si:

- a) Se respeta la sustancia de los derechos de los acreedores;

⁵⁶ "Díaz Antonio S. v. Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado", Fallos 278:232, 1/1/1970.

- b) Los plazos de espera impuestos son razonables, es decir, fijados de acuerdo a la envergadura del pasivo consolidado y a las posibilidades reales de pago del Estado;
- c) Se respeta estrictamente el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional, lo cual exige que toda distinción que se efectúe entre los distintos tipos de acreedores y deudas sea razonable y se funde en circunstancias objetivas que las justifiquen.

Como se expondrá luego, la Corte Suprema de Justicia de la Nación únicamente ha declarado la inconstitucionalidad del régimen de consolidación en ciertos supuestos especiales, atendiendo a la naturaleza de la deuda o la situación particular en la que se encontraba el acreedor.⁵⁷

Pedro Aberastury, señala que la constitucionalidad de las leyes de consolidación de deudas estará fundada en la medida en que los títulos que se entreguen como pago resguarden la intangibilidad de la acreencia, el plazo de amortización sea razonable, y siempre y cuando se respeten los derechos adquiridos de los particulares.

Tomás Hutchinson⁵⁸ considera que bajo ciertas pautas y con determinados presupuestos, que el derecho puede ser limitado, restringido en situación de crisis o emergencia. La restricción razonable de derechos es admisible por tiempo determinado, por razones de necesidad y siempre que se cumplan ciertos requisitos.

4.2.9 PRESUPUESTOS PARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA SEGÚN LA CORTE SUPREMA

Cabe destacar, como ya fuera expuesto, que la Corte enuncia varios recaudos para la constitucionalidad de la normativa de emergencia.

El primero de ellos es exigir que medie una auténtica circunstancia de emergencia, esto es, una realidad fáctica excepcional. Esto obliga a aclarar que si la adopción de la norma de emergencia es espuria, es decir, si en los hechos no hay efectivamente una situación de emergencia, la regla del caso no sería constitucional.

⁵⁷ Sanguinetti, Juan Carlos, Ob. Cit.

⁵⁸ Hutchinson, Tomás, “*La emergencia y el Estado de Derecho*”, Ob. Cit.

Para dicho Tribunal, la ley de emergencia moviliza poderes del Estado de índole excepcional, cuyo ejercicio es legítimo en esos momentos extremos, pero no en períodos normales. En otras palabras, si grave circunstancias de perturbación autorizan *“el ejercicio del poder de policía del Estado, en forma más enérgica que lo que admiten períodos de sosiego y normalidad”*, la norma de emergencia tiene que ser circunstancial y temporaria.⁵⁹

En resumen, conforme a la directriz jurisprudencial mencionada, la norma de emergencia es constitucional durante la emergencia, pero inconstitucional si ésta desaparece.⁶⁰

El siguiente recaudo que demanda la Corte Suprema consiste en la justicia del *“acto necesario”* adoptado, legitimidad que debe entenderse en un doble sentido:

- a) Propósito de bien común. La Corte exige que la norma de emergencia se dicte en función de los intereses generales, los intereses públicos, los intereses supremos de la comunidad; el bien común, en resumen. Por ende, deviene inconstitucional todo derecho de emergencia contrario al bienestar general.⁶¹
- b) Razonabilidad y justicia. La Corte manifiesta que la ley de emergencia debe ser justa y razonable. La razonabilidad del derecho de emergencia es entendida por Germán J. Bidart Campos⁶² en el sentido de que debe guardar proporción y adecuación con los motivos que dieron origen al acto necesario y el fin perseguido. Por su parte, Juan F. Linares añade que la evaluación de la razonabilidad de una disposición de emergencia tiene que realizarse con criterio prudente, *“acorde con la emergencia”*⁶³, y no con una lógica de la normalidad.

A su vez, dicha Corte, ha puntualizado que las leyes de emergencia *“...no pueden escapar a las garantías y normas señaladas por la Constitución Nacional”*, y que *“la Constitución es un estatuto para regular y garantizar las relaciones y los derechos de los*

⁵⁹ *“Ercolano c/ Lanteri de Renshaw”*, en CSJN, Fallos, 136:171, *“Ghiraldo”*, en 202:456 y *“Martini e Hijos”*, en 200:450

⁶⁰ Sagués, Néstor Pedro, Ob. Cit.

⁶¹ CSJN, “Fallos”, 202:456; 136:171

⁶² Bidart Campos, Germán, *“Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”*, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2000

⁶³ Linares, Juan F., *“Derecho Administrativo”*, Editorial Astrea. Buenos Aires, 2007

hombres que viven en la República tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, y sus previsiones no podrían suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o de otro orden en que los gobiernos pudieran encontrarse. La sanción de una ley, aun de emergencia, presupone pues el sometimiento de la misma a la Constitución y al derecho público y administrativo del estado en cuanto éste no haya sido derogado...”.⁶⁴

En definitiva, en la Argentina bien puede reputarse que hay un derecho constitucional consuetudinario que da validez constitucional al derecho de emergencia, satisfechas ciertas condiciones: realidad de la emergencia, legitimidad intrínseca de la norma de emergencia, transitoriedad de ella, respeto de la Constitución. Pero no hay normas de derecho constitucional consuetudinario sobre el derecho de necesidad permanente, en particular si éste se opone a la Constitución.⁶⁵

La Corte ha dado en general opinión favorable en términos generales a la constitucionalidad del régimen. La misma ha dicho que “...la aplicación del sistema de consolidación no priva al demandante del resarcimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino que solo suspende temporalmente la percepción de las sumas adeudadas...” La sanción de las leyes de consolidación no importó el incumplimiento del compromiso asumido por el Estado sino, solamente, una sustitución de los medios de pago.

“La ley es constitucional... en tanto se limite a postergar a suspender temporalmente el cumplimiento de las obligaciones emanadas de derechos adquiridos, por lo que no resulta menoscabado el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 CN...”⁶⁶

Como fuera expuesto, los precedentes de nuestro más alto Tribunal han convalidado el ejercicio de tal potestad reglamentaria que restringe y altera con mayor o menor alcance el pleno ejercicio del derecho de propiedad de un particular, en la medida que su declaración provenga del Congreso, en virtud de la interpretación emergente del artículo 14 de la Constitución Nacional donde claramente se dispone que los derechos serán ejercidos “conforme las leyes que reglamenten su ejercicio”. Dicha restricción se fundamenta en el inciso 18 del artículo 75, teniendo en miras el interés general por

⁶⁴ “*Jurisprudencia Argentina*”, 26-903

⁶⁵ Sagués, Néstor Pedro, Ob. Cit.

⁶⁶ Cámara Nacional Civil, Sala 1°, ED 163-305

sobre el derecho del particular, por no reconocer nuestra Constitución derechos absolutos, siempre y cuando esa restricción no signifique privación del derecho.⁶⁷

La jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, si bien ha reconocido la facultad de restringir los derechos consagrados en la Carta Fundamental sobre la base de reglamentaciones que tiendan a resguardar los intereses económicos de la colectividad, ha dicho que esa reglamentación solo puede provenir de una ley formal del Congreso y que la razonabilidad de las leyes depende de su adecuación a los fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de su inequidad manifiesta. 68, por lo que cualquier reglamentación que restrinja el ejercicio de un derecho debe ser analizado a la luz de las pautas de la razonabilidad y será válida siempre y cuando esta alteración no signifique privación del derecho. 69

Nuestra Corte dijo que la emergencia no autoriza el ejercicio por el gobierno de poderes que la Constitución no le acuerda, pero sí justifica, con respecto a los poderes concedidos, un ejercicio pleno y a menudo diverso del ordinario, en consideración a las circunstancias excepcionales que constituyen la emergencia⁷⁰, añadiendo que “... *en la legislación de emergencia la restricción al ejercicio normal de los derechos patrimoniales tutelados por la Constitución Nacional debe ser razonable, limitada en el tiempo, y también debe consistir en un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido*”.⁷¹

En ese sentido, el juez Aráoz de Lamadrid, en sendos votos a los que adhirió el juez Oyhanarte⁷², estableció los requisitos de constitucionalidad de las legislaciones de emergencia en estos términos:

- a) Que exista una situación de emergencia definida por el Congreso;
- b) La persecución de un fin público;
- c) Transitoriedad de las medidas adoptadas;

⁶⁷ Aberastury, Pedro, Ob.Cit.

⁶⁸ Fallos 263:460

⁶⁹ Linares, Juan F., “Razonabilidad de las leyes”, Editorial Astrea. Buenos Aires, 2016

⁷⁰ CSJN, “Perón, J. D.”, Fallos:238:76

⁷¹ Sanguinetti, Juan Carlos, Ob. Cit.

⁷² CSJN, “Nadur”, Fallos: 243:449, y “Russo”, Fallos: 243:467, ambos del 15-5-59

- d) Razonabilidad, o sea, adecuación del medio empleado al fin público perseguido
(Artículo 28 de la Constitución Nacional)

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente, cabe destacar que la ejecutoriedad de las sentencias tiene aval constitucional, ya que el derecho a la ejecución de las sentencias de condena contra el Estado se encuentra implícito en el derecho a la tutela judicial efectiva, conforme lo establecido en los artículos 18 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, no siendo efectiva si se limitara al sólo al acceso a la justicia o culminara con la determinación de los derechos u obligaciones.

Esta significativa observación resalta el principio de que no existe dispensa del cumplimiento de la Constitución en situación de emergencia. El ejercicio del poder, las potestades que implica y las normas que se dicten deberán ser acordes a la Ley Fundamental. El Derecho de emergencia debe ser una opción constitucional.⁷³

4.2.10 LA INAPLICABILIDAD DEL ESTÁNDAR DE RAZONABILIDAD SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS LEYES DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Realizando un análisis del régimen de consolidación de deudas, se puede determinar que las mismas no cumplen con al menos uno de los principios exigidos para que sean constitucionales: el principio de razonabilidad.

Como se ha desarrollado previamente, a través del análisis de la jurisprudencia de la Corte, ésta última ha manifestado en sus fallos, que en situaciones de emergencia el derecho de propiedad puede ser restringido o limitado por razones de bien común en una medida extraordinaria, en la medida que sea adecuada y necesaria para acabar con la emergencia, es decir, en la medida que no se afecte la formulación del principio de razonabilidad. En definitiva, la Corte únicamente ha declarado la inconstitucionalidad del régimen de consolidación en ciertos supuestos especiales, atendiendo a la naturaleza de la deuda o a la situación particular en la que se encontraba el acreedor.

Asimismo, dicha Corte ha manifestado que la aplicación del régimen de consolidación no priva al demandante del resarcimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino

⁷³ Hutchinson, Tomás, *“La emergencia y el Estado de Derecho”*, Ob. Cit.

que suspende temporalmente la percepción de las sumas adeudadas, basándose en que dichas leyes establecen que las deudas consolidadas se cancelan en 10 o 16 años, dentro de esos plazos máximos.

Si bien es cierto que bajo ciertas pautas y con determinados presupuestos, el derecho puede ser limitado, restringido en situaciones de emergencia, dicha restricción debe ser razonable y por tiempo determinado, la ley debe ser justa y razonable.

En la práctica, la suspensión temporal de los derechos del acreedor es mucho mayor que los establecidos por la propia norma. A los largos plazos establecidos para el pago de la deuda se le debe adicionar los años de tramitación y reconocimiento judicial del crédito.

El acreedor que tenga su crédito reconocido judicialmente debe comenzar el trámite administrativo de ejecución de sentencia en el organismo deudor. Esta tramitación usualmente lleva años hasta que los Formularios de Requerimiento de Pago sean suscriptos y enviados al Ministerio de Economía para que se emitan los bonos de consolidación, que como ya fuera expuesto, se cancelarán a los 10 o 16 años dependiendo de la naturaleza del crédito.

Los plazos de consolidación de la deuda, unidos a la tasa de interés aplicable, implican una pérdida sustancial del crédito, no respetándose de esta manera uno de los supuestos para convalidar la constitucionalidad de la norma que es el principio de razonabilidad, todo ellos en virtud de que a los largos plazos establecidos para el pago de la deuda se le deben adicionar el lapso de tramitación administrativa.

En los hechos, una vez iniciado el trámite en el organismo deudor por parte del acreedor, solicitando la cancelación del crédito, dicho organismo debe expedirse en el término de 120 días en virtud de lo establecido por el Decreto N° 483/95 y el Decreto N° 1116/00. Una vez vencido dicho plazo, sin que el organismo deudor se expidiese, el acreedor podrá solicitar al Juez que intime a la Administración para que en el término de 10 días se acredite el diligenciamiento de los Formularios de Requerimiento de Pago en la Secretaría de Finanzas.

Cabe destacar que la Sindicatura General de la Nación - SIGEN es el organismo de control que analiza toda la tramitación administrativa. Dentro de los controles realizados por ésta, verifica que la liquidación se encuentre firme e impaga, que la misma se haya practicado contemplando los intereses a la fecha de corte establecida

en la ley; controla asimismo las intervenciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y del Servicio Administrativo Financiero; que se encuentre la Carta Gerencia. En síntesis, analiza que el crédito sea legítimo y que se pague lo justo, previniendo de esta manera la eventual ocurrencia de perjuicio fiscal.

Dicho control por parte de la SIGEN es de suma importancia ya que como organismo de control verifica que la deuda sea legítima y que el acreedor tenga derecho a su cobro.

Tal como fuera expuesto, en cuanto a la intimación que puede solicitar el acreedor al Juez, conforme lo establecido en el Decreto N° 483/95, una vez extinguido el plazo previsto, o en su caso la prórroga concedida, el Tribunal de la causa intimará al ente deudor a que dentro del plazo de diez días hábiles le acredite haber diligenciado el formulario de requerimiento de pago de deuda consolidada, suscripto por acreedor y deudor, para lo cual deberá contar con la debida constancia de recepción por parte de la dependencia competente de la Oficina Nacional de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Dentro del plazo de veinte días corridos de recibido, conforme dicho formulario el que deberá ser acompañado de la copia certificada por autoridad administrativa del Oficio Judicial que intima su diligenciamiento la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, deberá darle curso y disponer la acreditación a la orden del Juzgado, Secretaría y Autos de que se trate, de los Bonos de Consolidación en la Caja de Valores Sociedad Anónima.

Cabe destacar que una vez recibida la Intimación antes mencionada, deberá disponer la suspensión de la tramitación administrativa y proceder de la manera indicada en la norma mencionada. En caso de encontrarse radicadas las actuaciones en el ente de control, deberá solicitar la inmediata remisión de aquellas a fin de dar cumplimiento a la intimación del Tribunal, sin mediar de esta manera la intervención del organismo de control, la que se realizará con posterioridad a la finalización de la tramitación, en los términos de la Ley 24.156.

Por otra parte, los jueces poseen la atribución de controlar plenamente ya sea tanto la existencia de las circunstancias fácticas que hacen a la necesidad y urgencia como al trámite de su dictado y la razonabilidad de las medidas adoptadas. A mayor incremento de poder debe corresponder un fortalecimiento de los medios de control.

A pesar de que las leyes de consolidación no contienen ninguna norma por la cual el juez de la causa pueda controlar el procedimiento de entrega de los bonos, el juez debe acceder a la solicitud de tutela para que en el caso de demora pueda imponer las medidas coercitivas correspondientes en el caso que se demore o no se expida la autoridad administrativa respecto a la solicitud de cancelación de la deuda.

Ante la inexistencia de un único procedimiento que regule con precisión todo el trámite, estableciendo un procedimiento para la tramitación de la cancelación de deudas consolidadas en donde se establezcan cada uno de los requisitos a cumplir por el acreedor, los plazos de tramitación y las consecuencias jurídicas ante la falta de cumplimiento en tiempo y forma, se podría evitar que se le afecte el derecho al acreedor a percibir su crédito consolidado.

Sería de suma importancia que se establezca en dicho procedimiento que en caso de proceder la intimación prevista en el Decreto N° 483/05 se le remitiesen las actuaciones a la SIGEN previo a la acreditación de los Formularios de Requerimiento de Pago a fin de que la misma se expida sobre la legitimidad del crédito y la liquidación correspondiente a los efectos de que pueda de esta manera proteger el derecho del acreedor a percibir su crédito en un tiempo razonable y proteger también el erario público, pagando solamente deudas que sean legítimas.

Es aceptable que el Estado consolide su deuda en el marco de una grave crisis financiera pero siempre y cuando se respete la sustancia de los derechos de los acreedores y que los plazos sean razonables.

La ley es constitucional en tanto se limite, postergue o suspenda temporalmente el cumplimiento de las obligaciones emanadas de derechos adquiridos, no resultando menoscabado el derecho de propiedad consagrado en la Constitución Nacional, tal como lo afirma la Corte Suprema. No obstante, en los hechos, dicha suspensión o limitación del derecho no es razonable por cuanto el acreedor se ve privado de cancelar su deuda aún años después de los plazos establecidos en la norma

La razonabilidad de la ley depende de la adecuación de medios a fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de inequidad manifiesta. Dicha ley será válida siempre y cuando esa limitación no signifique privación del derecho.

Tal como afirma Pedro Aberastury, la solicitud de entrega de bonos no puede constituirse en un nuevo proceso judicial, pues es solo una consecuencia del dictado de la sentencia y está para que sea cumplida a pesar de la existencia de una ley que la consolida; el juez de la causa tiene el suficiente *imperium* para tomar medidas ordenatorias del proceso y todas aquellas otras a su alcance para que su decisión sea cumplida.

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no solo el lapso que demande la tramitación del juicio principal, sino también la etapa de ejecución de sentencia. El lapso correspondiente a la ejecución de la misma hace parte del proceso y debe tenerse en cuenta para analizar el plazo razonable.

Si el tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve y eficaz.

La ejecutoriedad de las sentencias tiene aval constitucional ya que la misma se encuentra implícita en el derecho a la tutela judicial efectiva, artículo 18 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, como así también se encuentra garantizada en los tratados internacionales ratificados por nuestro país, los cuales tienen jerarquía constitucional.

Para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

Las leyes de consolidación pueden entenderse aceptables en tanto cumpla con una finalidad admisible convencionalmente, relacionada con el manejo de una grave crisis económica que afecta diversos derechos de los ciudadanos.

El medio escogido para enfrentar dicho problema podría resultar idóneo para alcanzar dicho fin y tal como lo afirmó la Corte Internacional de Derechos Humanos “...*podría aceptarse como necesario, teniendo en cuenta que en ocasiones puede no existir medidas alternativas menos lesivas para enfrentar la crisis...*”.

Asimismo, dicha norma podría ser válida en tanto cumpla con uno de los subprincipios del test de razonabilidad que es el de adecuación, que establece que la norma

reguladora de un derecho fundamental debe ser adecuada o idónea para el logro de un fin que se busca alcanzar mediante su dictado.

En situaciones de emergencia el derecho de propiedad puede ser restringido o limitado por razones de bien común en la medida que sea adecuado y necesario para acabar con la emergencia.

La razonabilidad del diferimiento, en cuanto legitima a la norma autorizante, sólo podrá verificarse en la medida en que el tiempo dispuesto tenga la debida proporción entre el medio empleado y la finalidad querida por el legislador.

Conforme el principio de razonabilidad, el que se desprende del artículo 28 de la Constitución Nacional se desprende el principio de razonabilidad, la reglamentación de los derechos, emanada de disposiciones legales o actos administrativos, no puede alterar la esencia del derecho.

El nivel mínimo y clásico de control de razonabilidad debe evaluar la relación entre los fines de las disposiciones y los medios elegidos para alcanzarlos. Las medidas deben ser idóneas en relación a los propósitos tenidos en mira para resolver los efectos más nocivos de las emergencias.

Un control más avanzado debe evaluar la proporcionalidad de la medida, verificando si la restricción, aunque adecuada para lograr el objetivo perseguido por las normas jurídicas, se excede en cuanto a la limitación del derecho afectado.

En tal sentido, y tal como fuera expuesto por la Corte: *“..en la legislación de emergencia la restricción al ejercicio normal de los derechos tutelados por la Constitución Nacional debe ser razonable, limitada en el tiempo, y también debe consistir en un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido...”*

Por lo expuesto, para que las leyes de consolidación, como normas que limitan el derecho del acreedor, sean razonables, las mismas no deben alterar la esencia misma del derecho, garantizando al acreedor que los plazos de espera sean razonables y que la tramitación administrativa se realice con sencillez y celeridad, cuestión que en la práctica no sucede.

A los efectos de lograr que las mismas sean razonables, se deberán arbitrar los medios necesarios para que se establezcan procedimientos que garanticen una mayor eficiencia, celeridad en las tramitaciones, en la que se fijen plazos, sanciones y un control oportuno y obligatorio de los organismos de control.

Tal como fuera expuesto en el Marco Teórico General, y según la Teoría expuesta por Jurgen Habermas⁷⁴, el ámbito de la acción comunicativa, tiene como núcleo fundamental las normas o reglas obligatorias de acción que definen formas recíprocas de conducta y han de ser entendidas y reconocidas intersubjetivamente. Este tipo de acción da lugar al marco institucional de la sociedad en contraposición a los sistemas de acción instrumenta y estratégica.

El concepto de acción regulada por normas se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes.

Las normas expresan un acuerdo existente en un grupo social; y todos los miembros de un grupo para los que rija determinada norma tienen derecho a esperar, que en determinadas ocasiones o situaciones se ejecuten u omitan, respectivamente, las acciones obligatorias o prohibidas. El concepto central de observancia de una norma significa el cumplimiento de una expectativa generalizada de comportamiento. Este modelo normativo de acción es el que subyace a la teoría del rol social.

Es por lo expuesto, y en el marco de la Teoría de la Acción Comunicativa de Jurgen Habermas, todos los actores involucrados en el proceso de consolidación de deudas, deberían interrelacionarse de modo tal que en forma conjunta y mediante la sanción de una norma única que regule el procedimiento, se establezcan todas las cuestiones necesarias que le permita al acreedor hacer efectivo su crédito sin que se le altere la sustancia o la esencia de su derecho reconocido.

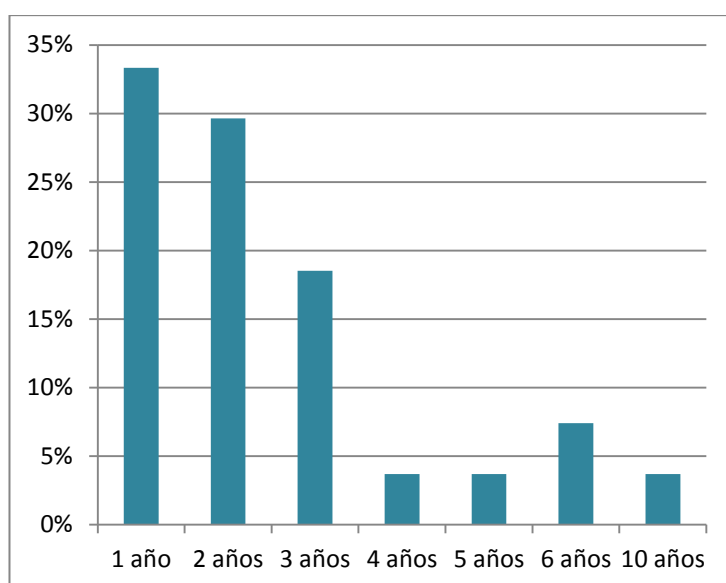
⁷⁴ Habermas, Jürgen, *“Teoría de la Acción Comunicativa”*, Ob. Cit.

4.2.11 ANÁLISIS DE EXPEDIENTES DE EJECUCIÓN DE DEUDAS CONSOLIDADAS

A los efectos de poder evaluar si los plazos de espera de los acreedores son razonables se analizaron 27 expedientes de ejecución de deudas consolidadas en un Ministerio de la Nación, correspondientes al período 2010-2015, mediante las cuales los acreedores solicitaron al organismo deudor el pago de su acreencia en virtud de existir sentencia judicial firme a su favor. En el **ANEXO I** consta el detalle de cada uno de los expedientes analizados.

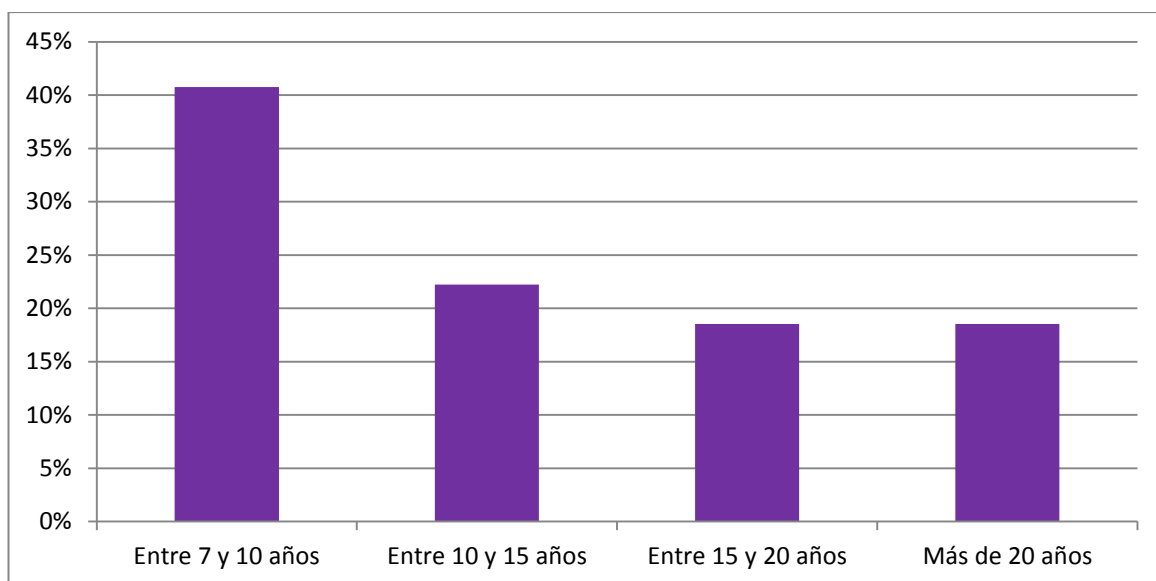
Del análisis de los mismos, se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico N° 1: Duración de la tramitación del expediente de ejecución de deuda consolidada en el organismo deudor.



De la lectura del Gráfico N° 1 podemos observar que las tramitaciones en el organismo deudor contaron con una duración de 1 a 10 años. Asimismo, en todos los casos analizados, la tramitación que solicitó el pago de la acreencia que se encuentra reconocida judicialmente se excedió del plazo máximo de 120 días establecido en el Decreto N° 483/95.

Gráfico N° 2: Duración total del reclamo, incluyendo reclamo judicial y ejecución en el organismo deudor.

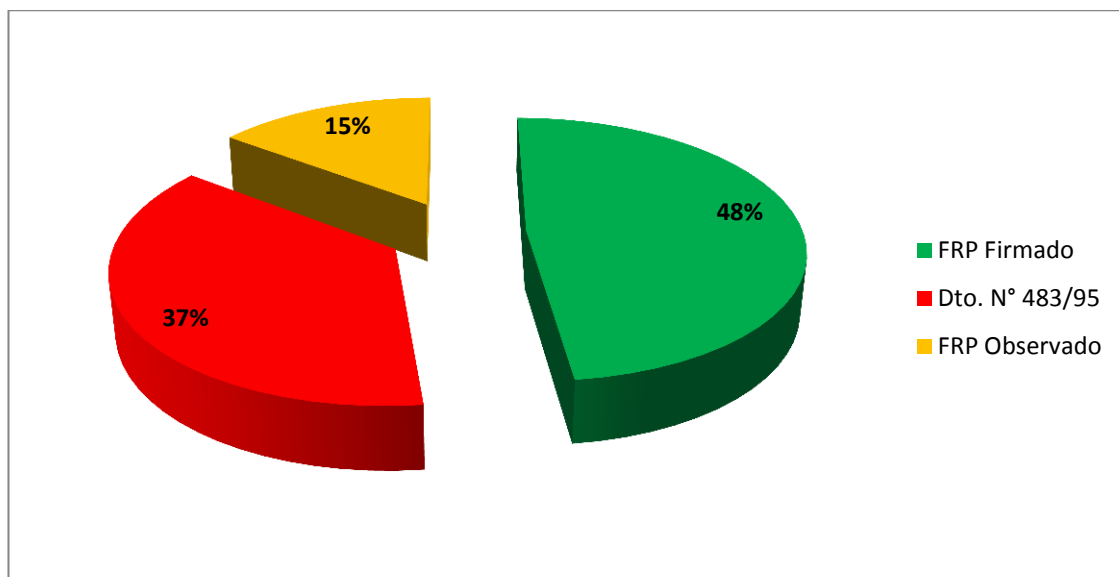


Del análisis del Gráfico N° 2 podemos observar que la duración total de los reclamos analizados, desde la presentación de la demanda hasta la ejecución administrativa del crédito, varía entre los 7 y los 20 años. Un 40% de la totalidad de los expedientes analizados, tuvieron una duración promedio de 7 y 10 años.

En la práctica, la suspensión temporal de los derechos del acreedor es mucho mayor que los establecidos por la propia norma. A los largos plazos establecidos para el pago de la deuda, 10 o 16 años dependiendo de la naturaleza del crédito, se le debe adicionar los años de tramitación y reconocimiento judicial del crédito, los cuales pueden superar los 20 años como surge del Gráfico N° 2.

Por lo expuesto, si bien es cierto que bajo ciertas pautas y con determinados presupuestos, el derecho puede ser limitado, restringido en situaciones de emergencia, dicha restricción, en el procedimiento de consolidación de deudas resulta no ser razonable.

Gráfico N° 3: Expedientes de ejecución de deuda consolidada con Formularios de Requerimiento de Pago emitidos y firmados; Observados por el Órgano de Control y Expedientes con intimación judicial por plazos vencidos en virtud de lo establecido en el Decreto N° 483/95.



De análisis del Gráfico N° 3 se puede observar que en un 48% de los expedientes analizados, el Formulario de Requerimiento de Pago fue firmado y enviado al Ministerio de Economía para la emisión de los Bonos de Consolidación.

Un 37% de la totalidad de los expedientes no tuvieron la intervención del Órgano de Control en virtud de lo establecido en el Decreto N° 483/95, es decir, las actuaciones se debieron remitir a efectos de acreditar el diligenciamiento de los Formularios de Requerimiento de Pago atento haberse excedido el organismo deudor en el plazo establecido para la tramitación a de acuerdo a lo establecido por la norma.

Por último, un 15% de la totalidad de los expedientes analizados, fueron observados por el organismo de control por no cumplir con las exigencias establecidas en la Resolución N° 200/02 SGN, habiéndose devuelto las actuaciones a fin de subsanar las observaciones detectadas por este organismo.

4.2.12 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Conforme fuera expuesto en la Metodología del presente trabajo, se realizó un estudio jurisprudencial de fallos dictados por la Corte Suprema Nacional en donde se debatieron temas relacionados a la consolidación de deudas, abarcando un proceso que abarcó desde el 1/1/2002, fecha de corte de la Ley 25.725, hasta el 31/12/2012, comprendiendo un período de 20 años, siendo este el Universo de Análisis, el que se encuentra conformado por 154 fallos.

En el **ANEXO II** consta el análisis de cada uno de los fallos del Universo de Análisis a los efectos de poder determinar los temas debatidos en los mismos, lo resuelto por la Corte y/o la opinión del Procurador.

Dentro de ese Universo, que representa el 100%, en un 38% de los fallos, se debatió la aplicación del régimen de consolidación de deudas a los créditos reconocidos en sentencias. El Estado ya sea Nacional o Provincial ha aducido la emergencia económica como causa de impedimento de pago y por lo tanto, en el caso que se hiciese lugar a la demanda promovida por los demandantes, se declarase aplicable el régimen legal de consolidación de deudas por aplicación de las Leyes 23.982, 25.344 o 25.725 en el caso de créditos de deudas del Estado Nacional o bien por aplicación de la ley provincial a través de la cual la Provincia se hubiese adherido al régimen previsto en la ley nacional.

En un 12% de los fallos analizados se cuestionó el tema de la constitucionalidad de las normas de emergencia.

Dentro de los fundamentos planteados por los acreedores, se sostuvo que dichas normas son inconstitucionales en virtud de su ilegitimidad e irrazonabilidad manifiesta y por encontrarse vulnerados los artículos 1, 14, 14 bis, 16, 17, 28, 31, 33, 42, 75, 76, 99 de la Constitución Nacional al entender que se configuraba mediante la aplicación de dichas normas una violación al derecho de propiedad, con lesión a la doctrina de los derechos adquiridos, de la garantía de la seguridad jurídica y del principio de igualdad y razonabilidad, todos de raigambre constitucional.

En ese sentido, dichos acreedores solicitaron la inconstitucionalidad de las normas antes mencionadas en virtud de que alteraban sustancialmente las condiciones de contratación, en especial la moneda de origen, su valor real y efectivo y la forma de pago y avasallaban los derechos del consumidor, dado que de modo ilegal y arbitrario lesionaban derechos y garantías de rango constitucional y las disposiciones concordantes de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El 11% del Universo de Análisis, correspondía a fallos donde se debatían cuestiones relacionadas con los “Intereses” aplicables a las deudas consolidadas. Entre los cuestionamientos planteados, se mencionaban el inicio del cómputo de los intereses en relación al monto consolidado, la tasa de interés aplicable, y el cálculo de los

intereses hasta la fecha de corte establecida en cada una de las leyes de consolidación.

Un 10% se debatía la exclusión del diferimiento de pago de los servicios de la deuda pública. Se trataban de casos en donde se examinó el artículo 18, segundo párrafo de la Ley 25.344 en cuanto contempla que *"se podrá disponer la exclusión de la consolidación de deudas del Estado Nacional cuando mediaren circunstancias excepcionales vinculadas a situaciones de desamparo e indigencia en los casos en que la obligación tuviere carácter alimentario"*.

En un 8% de los fallos analizados, los acreedores solicitaron el mantenimiento de la moneda de origen. Dentro de los casos examinados se encontraban los tenedores de Títulos de la Consolidación de la Deuda Pública en dólares estadounidenses, cuya emisión fue autorizada por una ley provincial, que iniciaron acción de amparo a fin de obtener la declaración de invalidez de normas que dispusieron la pesificación de todos los depósitos en divisa extranjera existentes en las entidades financieras y de toda la deuda pública nacional, provincial y municipal.

Lo expuesto implicaba que los títulos representativos de deuda pública provincial de su propiedad, emitidos en dólares estadounidenses, les iban a ser devueltos, por aplicación de las normas nacionales impugnadas, en pesos devaluados y por un monto inferior al realmente adeudado, situación que según los demandantes le provocaría un gravísimo perjuicio patrimonial. Es decir, lo que se debatió en estos casos fue la validez de la decisión del Estado Nacional de convertir a pesos las obligaciones instrumentadas en títulos de la deuda pública.

Otro 8% de los fallos analizados trataron cuestiones relacionadas a las excepciones al diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública establecidas en la Resolución del Ministerio de Economía N° 73/02.

En dichos casos examinados se plantea la inaplicabilidad del régimen jurídico implementado en las leyes de consolidación cuando se encontraba en juego directa e inmediatamente la vida de una persona, configurándose una situación extrema que justificaba el apartamiento de las citadas leyes.

Un 7% del Universo de Análisis se agrupó en el ítem "Otros" en virtud de haber sido cuestiones repetidas una sola vez dentro de dicho Universo. Dichos temas incluyeron

“Cancelación de obligaciones fiscales”, “Demora en la entrega de bonos de consolidación”, “Indisponibilidad de los títulos de deuda pública”, “Intervención del órgano de control en el trámite de consolidación de deudas”, “Pago de indemnización expropiatoria”, “Pago IVA honorarios consolidados”, “Plazos de pago en el régimen de consolidación de deuda pública” y “Repetición de lo pagado en la misma especie del pago originario”.

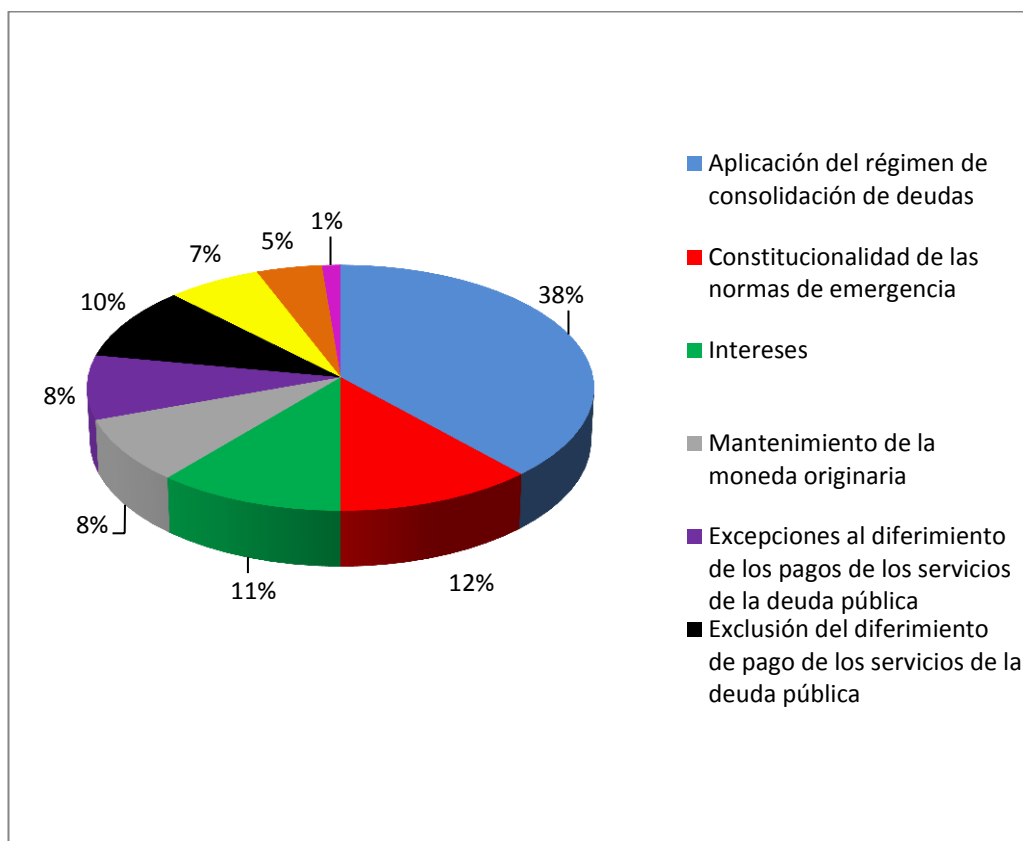
Un 5 % de dicho Universo no trató cuestiones relativas a la consolidación de deudas.

Un 1% de los casos analizados, trataron temas relacionados al cuestionamiento de la liquidación en etapa de ejecución de sentencia. Asimismo, se analizaron casos en el que la autoridad administrativa advirtió al "momento de pago" o "a la fecha de consolidación de la deuda", que la liquidación mediante el empleo de índices u otros mecanismos distorsionaban con irrazonabilidad manifiesta el valor de la cosa o prestación, y en consecuencia consideraron que el trámite debía suspenderse, realizarse estudios y pericias y aprobarse o rectificarse la nueva liquidación.

Cuadro N° 1: Análisis cuantitativo de fallos

Cantidad de casos	Temas	%
59	Aplicación del régimen de consolidación de deudas	38%
18	Constitucionalidad de las normas de emergencia	12%
17	Intereses	11%
15	Exclusión del diferimiento de pago de los servicios de deuda pública	10%
13	Mantenimiento de la moneda originaria	8%
13	Excepciones al diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública	8%
10	Otros	7%
7	No se tratan cuestiones relativas a la consolidación de deudas	5%
2	Cuestionamiento de la liquidación	1%
154		100%

Gráfico N° 4: Análisis porcentual de fallos



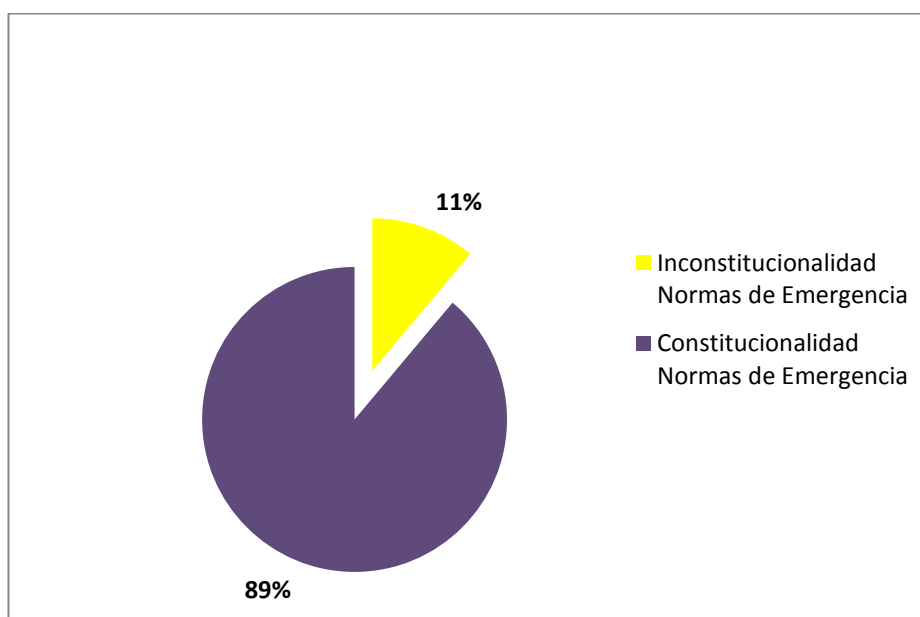
Del Universo de Análisis, compuesto por 154 fallos, en 18 casos, que representa un 12% de dicho Universo, se debate la constitucionalidad de las leyes de emergencia.

Del análisis de los 18 fallos, en 14 la Corte Suprema resuelve que dichas leyes son constitucionales, en 2 de ellos se declara su inconstitucionalidad en el caso en concreto y en los otros 2 restantes no se expide respecto a la constitucionalidad de las leyes sino que se limita a excluir la pretensión del régimen o bien rechazar el planteo de consolidación de la deuda.

Cuadro N° 2: Análisis de constitucionalidad de leyes de emergencia de acuerdo a la muestra seleccionada

	Carátula	Opinión de la Corte Suprema o Procurador
1	MISA, JUANA MARIA LUISA Y OTRO c/ FORMOSA, PROVINCIA DE Y OTRO s/ACCION DE AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia
2	SALAMONE, IRENE ESTHER c/ FORMOSA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD (BONOS FORMOSA	Constitucionalidad leyes de emergencia
3	VALIN, ALBERTO ALFREDO Y OTROS c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - MINISTERIO DE ECONOMIA- s/ACCION DE AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia
4	DE ANQUIN, MIGUEL ANGEL c/ ESTADO NACIONAL s/ACCION DE AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia
5	M.M.M.G. c/ MINISTERIO DE ECONOMIA (ESTADO NACIONAL) s/INCIDENTE FAMILIA	Exclusión del régimen de consolidación
6	MESQUIDA GREGORIO HUGO Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL - ARMADA ARGENTINA Y OTRO s/ACCIDENTE EN EL AMBITO MILITAR Y F SEGURIDAD	Inconstitucionalidad leyes de emergencia
7	ALBARRACIN PEDRO ARTURO c/ ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y OTRO s/INCIDENTE	Constitucionalidad leyes de emergencia
8	HACESA SA c/ s/CONCURSO PREVENTIVO S/ INCIDENTE DE REVISION POR INTERCARGO SAC	Constitucionalidad leyes de emergencia
9	FAURE GUILLERMO c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTRO s/AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia
10	MOCHI, ERMANNIO Y OTRA c/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE Y OTRO s/DAÑOS Y PERJUICIOS	Rechazo del planteo de consolidación
11	ASOCIACION BANCARIA SOCIEDAD DE EMPLEADOS DE BANCO Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL – PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTROS s/ACCION ORDINARIA DE INCONSTITUCIONALIDAD	Constitucionalidad leyes de emergencia
12	AVALOS HUGO MARIANO c/ CZUMADEWSKI ALEJANDRO s/EJECUCION DE SENTENCIA- INCIDENTE CIVIL	Inconstitucionalidad leyes de emergencia
13	VIPLAN S.A. DE AHORRO Y PRESTAMO PARA LA VIVIENDA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y OTRO s/PROCESO DE EJECUCION	Constitucionalidad leyes de emergencia
14	BRITEZ JUAN CARLOS Y OTRO c/ DIRECCION PROVINCIAL DE VIALIDAD s/LABORAL	Constitucionalidad leyes de emergencia
15	ARPE JOSE EUGENIO c/ ESTADO NACIONAL M° EO Y SP RESOL 678/97 s/EMPLEO PUBLICO	Constitucionalidad leyes de emergencia
16	GALLI HUGO GABRIEL Y OTRO c/ PEN LEY 25561 DTOS. 1570/01 214/02 s/AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia
17	COLINA RENE ROBERTO - YAPURA SERGIO DANIEL - VARGAS CESAR EDUARDO Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DEL INTERIOR s/AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia
18	BUSTOS ALBERTO ROQUE Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL Y OTROS s/AMPARO	Constitucionalidad leyes de emergencia

Gráfico N° 5: Constitucionalidad de las Normas de Emergencia



Cuadro N° 3: Análisis de fundamentos de los acreedores y Corte Suprema/Procurador General de la Nación.

Fundamentos de los acreedores solicitando la inconstitucionalidad de las normas de emergencia	• Ilegitimidad e irrazonabilidad manifiesta sobre la base de los artículos 14 y 17 de la Ley de Procedimientos Administrativos y de los artículos. 1°, 14, 14 bis, 16, 17, 19, 28, 31, 33, 42, 75, 76, 989 y concordantes de la Constitución Nacional. • Violación al derecho de propiedad, con lesión a la doctrina de los derechos adquiridos; de la garantía de la seguridad jurídica y de los principios de igualdad y razonabilidad, todos de raigambre constitucional. • Violación al derecho de propiedad y la garantía de igualdad protegidos en los tratados internacionales con jerarquía constitucional. • Incumplimiento de los requisitos de validez de la legislación de emergencia en cuanto a su limitación temporal y a la necesidad de que no se altere el derecho comprometido • Alteración sustancial de las condiciones de
--	---

	contratación, en especial la moneda de origen, su valor real y efectivo y la forma de pago, avasallando los derechos del consumidor. • Conculcación del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales, así como los principios de seguridad jurídica, legalidad, razonabilidad, igualdad, de irretroactividad de las leyes y respeto a los derechos adquiridos y de defensa del consumidor. • Lesión del artículo 28 de la Constitución Nacional que tiene por exigencia ineludible la razonabilidad de todos los actos del Estado. • Enriquecimiento sin causa del deudor. • Afectación del régimen federal de gobierno tal como ha sido regulado por la Constitución atento a que si bien el Congreso de la Nación se encuentra facultado para legislar en la materia, no lo está para autorizar que las provincias se eximan de cumplir sus obligaciones en la forma prescripta por los códigos respectivos.
Fundamentos de la Corte Suprema/ Procurador General de la Nación a favor de la constitucionalidad de las normas de emergencia	• No se lesiona la garantía de la propiedad que consagra el artículo 17 de la Ley Fundamental. • La demora en percibir los créditos de origen previsional no significa una violación constitucional de los derechos de los acreedores del Estado. • No es exacto sostener que se suspenda por varios años el cobro de las deudas en cuestión, pues se realizan periódicos pagos parciales y, en caso de ser necesario, es posible la enajenación de los bonos. • La aplicación del sistema de consolidación de deudas no priva al acreedor del resarcimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino que sólo suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas, circunstancia que obsta a la declaración de inconstitucionalidad pretendida.

	• Su validez constitucional radica en su carácter de legislación de emergencia, así como que la restricción que aquélla impone al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución es razonable, limitada en el tiempo y constituye un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido. • Dicho modo de pago no priva a los particulares de los beneficios derivados de la sentencia o del contrato, sino que reconoce las obligaciones del Estado de la voluntad de cumplirlas. • Tal proceder no despoja al acreedor de su crédito, sólo suspende temporalmente la percepción de las sumas adeudadas. • Dicha forma de pago no es inconstitucional ya que se realizan pagos parciales hasta que concluya el plazo máximo para que el Estado Nacional cumpla con sus obligaciones. • No se advierte que las modalidades establecidas en las leyes de emergencia impliquen por sí mismas la desnaturalización o supresión de los derechos de propiedad de los demandantes. • La consolidación de las obligaciones opera de pleno derecho después del reconocimiento firme de la deuda, en sede judicial o administrativa, produciéndose en ese momento, la novación de la obligación original y de cualquiera de sus accesorios, por lo que sólo subsisten para el acreedor los derechos derivados de la consolidación que la misma ley establece: exigir el pago en efectivo en los plazos fijados por ella o la entrega de los bonos que correspondan. • Se deben aplicar las normas de consolidación, en la medida en que no se presente un conflicto con el artículo 31 de la Constitución Nacional, es decir, en
--	---

	tanto y en cuanto las provincias las hubieran dictado en virtud de la adhesión que posibilita el artículo 19 de la Ley 23.982 y sin incluir disposiciones más gravosas que la norma nacional. • Legislación de emergencia. La restricción que aquélla impone al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución debe ser razonable, limitada en el tiempo y constituir un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido. • Existencia de un principio de derecho de gentes que permitiría excepcionar al Estado de responsabilidad internacional por suspensión o modificación en todo o en parte del servicio de la deuda externa, en caso de que se vea forzado a ello por razones de necesidad financiera impostergable. • Las medidas que las autoridades competentes implementaron para conjurar la crisis no aparecen desproporcionadas con relación al objetivo declarado de afrontar el estado de emergencia que persiguen, ni aniquilan el derecho de propiedad. • La Constitución Nacional atribuye al Congreso las facultades de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación” (Artículo 75, incisos 71 y 81) y que dicho órgano en ejercicio de tales potestades, convalidó las medidas adoptadas en un primer momento por el Poder Ejecutivo Nacional, o directamente dispuso sobre el modo de atender dichas obligaciones. • Se trata de un conjunto de medidas enderezadas a superar los efectos de la crisis en un aspecto puntual pero de gran trascendencia, cual es el endeudamiento público, y a morigerar el impacto de las primeras disposiciones. • La legislación de emergencia responde al intento de conjurar o atenuar los efectos de situaciones
--	---

	anómalas, ya sean económicas, sociales o de otra naturaleza, y constituye la expresión jurídica de un estado de necesidad generalizado, cuya existencia y gravedad corresponde apreciar al legislador sin que los órganos judiciales puedan revisar su decisión ni la oportunidad de las medidas que escoja para remediar aquellas circunstancias, siempre que los medios arbitrados resulten razonables y no respondan a móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos. • Los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio (Artículo 28 de la Ley Fundamental), así como que tales restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron. • No hay violación del artículo 17 de la Constitución Nacional cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad. • Hay una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que también está destinada a proteger los derechos presuntamente afectados que corrían el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación del sistema económico y financiero. • El artículo 16 de la Ley Fundamental no impone una rígida igualdad, por lo que tal garantía no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes. De ahí que se atribuya a su prudencia una amplia latitud para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la
--	--

	reglamentación, aunque también destacó que ello es así en la medida en que la distinciones o exclusiones se basen en motivos razonables y no en un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas o indebido privilegio personal o de un grupo. • Legitimidad de la suspensión de los derechos personales como recurso propio del poder de policía, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole, siempre que no se altere la sustancia de tales derechos. Acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios. • La restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales. • En cuanto a la legislación de emergencia que imponga el Estado, para su justificación se requiere: a) Que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses de la comunidad; b) Que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; c) Que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; d) Que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.
Fundamentos de la Corte Suprema/	

Procurador General de la Nación a favor de la inconstitucionalidad de las normas de emergencia	• Falta de razonabilidad exigida por la Ley Fundamental, entendida como la adecuación entre el medio y el fin propuesto como bien social en un momento dado, toda vez que no se limita a restringir por determinado tiempo el derecho del acreedor a perseguir el cobro de su crédito contra cualquiera de los condenados al pago de la indemnización, sino que, por el contrario, elimina definitivamente esa posibilidad contra el autor del daño, lo que desnaturaliza elementales reglas y principios que rigen en materia de obligaciones de seguros de responsabilidad civil y produce una afectación sustancia de los derechos de los damnificados (Artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional). • Las razones de emergencia para disponer la consolidación del pasivo público no pueden justificar que se exceptúe a una categoría de deudores privados del cumplimiento de sus obligaciones, sin razones de interés general que otorguen fundamento a esa medida.
---	--

5 CONCLUSIÓN

En situaciones de emergencia las determinaciones concretas del derecho de propiedad pueden ser restringidas o limitadas por razones de bien común siempre que sea adecuada y necesaria para acabar con la emergencia, y con la obligación de afectar lo menos posible la igualdad en la distribución de cargas. Dicho en otras palabras, en la medida en que no se afecte la formulación del principio de razonabilidad.

La Corte ha dado en general opinión favorable en términos generales a la constitucionalidad del régimen de consolidación de deudas. La misma ha dicho que la aplicación del sistema de consolidación no priva al demandante del resarcimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino que solo suspende temporalmente la percepción de las sumas adeudada. La sanción de la ley no importa el incumplimiento del compromiso asumido por el Estado sino, solamente, una sustitución de los medios de pago.

En igual sentido, manifestó que no hay violación del artículo 17 de la Constitución Nacional cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad.

Asimismo, ha expresado que su validez constitucional radica en su carácter de legislación de emergencia, así como que la restricción que aquélla impone al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución es razonable, limitada en el tiempo y constituye un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido.

Por otra parte manifestó que las medidas que las autoridades competentes implementaron para conjurar la crisis no aparecen desproporcionadas con relación al objetivo declarado de afrontar el estado de emergencia que persiguen, ni aniquilan el derecho de propiedad. La legislación de emergencia responde al intento de conjurar o atenuar los efectos de situaciones anómalas, ya sean económicas, sociales o de otra naturaleza, y constituye la expresión jurídica de un estado de necesidad generalizado, cuya existencia y gravedad corresponde apreciar al legislador sin que los órganos judiciales puedan revisar su decisión ni la oportunidad de las medidas que escoja para

remediar aquellas circunstancias, siempre que los medios arbitrados resulten razonables y no respondan a móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos.

Del mismo modo, la Corte expresó que los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio, artículo 28 de la Ley Fundamental, así como que tales restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron. En ese sentido, ha manifestado que la restricción al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución debe ser razonable, limitada en el tiempo y constituir un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido.

Cabe señalar que, la Corte únicamente ha declarado la inconstitucionalidad del régimen de consolidación en ciertos supuestos especiales, atendiendo a la naturaleza de la deuda o a la situación particular en la que se encontraba el acreedor.

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente es preciso tener en cuenta que la ejecutoriedad de las sentencias tiene aval constitucional, ya que el derecho a la ejecución de las sentencias de condena contra el Estado se encuentra implícito en el derecho a la tutela judicial efectiva, artículos 18 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, no siendo efectiva si se limitara al sólo al acceso a la justicia o culminara con la determinación de los derechos u obligaciones.

Si bien se ha reconocido la facultad de restringir los derechos consagrados en la Carta Fundamental sobre la base de reglamentaciones que tiendan a resguardar los intereses económicos de la colectividad, cabe señalar que dicha reglamentación solo puede provenir de una ley formal del Congreso. La razonabilidad de las mismas depende de su adecuación a los fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de inequidad manifiesta. Es decir, cualquier reglamentación que restrinja el ejercicio de un derecho debe ser analizado a la luz de las pautas de la razonabilidad y será válida siempre y cuando esta alteración no signifique privación del derecho.

La razonabilidad del diferimiento, en cuanto legítima a la norma autorizante, sólo podrá verificarse en la medida en que el tiempo dispuesto tenga la debida proporción entre el medio empleado y la finalidad querida por el legislador.

Tal como se desprende del artículo 28 de la Constitución Nacional, el principio de razonabilidad impide que la reglamentación de los derechos, emanada de disposiciones legales o actos administrativos, altere la esencia del derecho, lo limite de modo tal, que acabe por aniquilarlo.

El control de razonabilidad evalúa la relación entre los fines de las disposiciones y los medios elegidos para alcanzarlos. Es decir, las medidas deben ser idóneas o al menos, potencialmente adecuadas, en relación a los propósitos tenidos en mira para resolver los efectos más nocivos de las emergencias.

Un control más avanzando del control de razonabilidad, evalúa la proporcionalidad de la medida mensurando si la restricción, aunque adecuada para lograr el objetivo perseguido por las normas jurídicas, se excede en cuanto a la limitación del derecho afectado.

El control de razonabilidad autoriza la revisión del accionar de las autoridades públicas y también de los particulares, a fin de verificar en cada causa la existencia de una relación proporcional de las medidas adoptadas, teniendo en cuenta las circunstancias fácticas que las rodean y los fines perseguidos.

Si el fundamento de las medidas de emergencia es la superación de situaciones graves, su finalidad será el logro del bienestar general, mediante la limitación del ejercicio de ciertos derechos, pero siempre dentro de las fronteras de lo razonable a fin de no lesionar el Estado de Derecho.

Otra pauta de control de razonabilidad considera el interés estatal urgente en resolver la necesidad pública, por ejemplo, en la protección de otros derechos o en casos de extrema emergencia. En este caso, el Estado es quien tiene que invocar y justificar aquel interés estatal urgente que no puede satisfacerse con una medida menos intrusiva.

Para que la legislación de emergencia sea constitucional debe existir una situación de emergencia definida por el Congreso, se debe perseguir un fin público, las medidas adoptadas deben ser transitorias y debe mediar razonabilidad de la medida, es decir, debe adecuarse el medio empleado al fin público perseguido.

Es decir, en la legislación de emergencia la restricción al ejercicio normal de los derechos patrimoniales tutelados por la Constitución Nacional debe ser razonable, limitada en el tiempo, y también debe consistir en un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido.

La norma reguladora de un derecho fundamental debe ser adecuada o idónea para el logro de un fin que se busca alcanzar mediante su dictado. La razonabilidad del diferimiento sólo podrá verificarse en la medida en que el tiempo dispuesto tenga la debida proporción entre el medio empleado y la finalidad querida por el legislador.

Las leyes de consolidación, como normas que limitan el derecho del acreedor, no deben alterar la esencia misma del derecho, garantizando al acreedor que los plazos de espera sean razonables y que la tramitación administrativa se realice con sencillez y celeridad, cuestión que en la práctica no sucede.

Es decir, la suspensión temporal de los derechos del acreedor es mucho mayor que los establecidos por la propia norma. A los largos plazos establecidos para el pago de la deuda se le debe adicionar los años de tramitación y reconocimiento judicial del crédito. A su vez, cabe destacar que la duración total de los reclamos, que abarca desde la presentación de la demanda hasta la ejecución administrativa del crédito, varía entre los 7 y los 20 años.

Tal como fuera expuesto en el presente trabajo, del análisis de las tramitaciones administrativas de solicitud de pago de acreencias, la totalidad de las mismas se exceden del plazo máximo de 120 días establecido en el Decreto N° 483/95, teniendo una duración de 1 a 10 años de tramitación, afectándose sustancialmente el derecho del acreedor al cobro de su crédito.

Una vez vencido el plazo establecido ut supra mencionado, el acreedor puede solicitar al juez que intime a la Administración para que en el término de 10 días acredite el diligenciamiento de los Formularios de Requerimiento de Pago en la Secretaría de Finanzas. Dichos Formularios se remiten a la mencionada Secretaría aún sin la intervención del organismo de control, quien deberá intervenir a posteriori conforme lo establecido en el artículo 101 y 102 de la Ley 24.156.

Cabe señalar que, el control que realiza la Sindicatura General de la Nación, es de suma importancia puesto que verifica que la solicitud del crédito se ajuste a las leyes de consolidación y que la liquidación se haya realizado conforme a la normativa aplicable, todo ello a los efectos de “Pagar lo que se debe” a fin de evitar la ocurrencia de un eventual perjuicio fiscal.

Tal como fuera expuesto, bajo ciertas pautas y con determinados presupuestos, el derecho puede ser limitado, restringido en situaciones de emergencia. No obstante y en relación al derecho al cobro del acreedor en el procedimiento de consolidación de deudas, dicha limitación resulta no ser razonable.

En la práctica, el acreedor que tenga su crédito reconocido judicialmente debe comenzar el trámite administrativo de ejecución de sentencia en el organismo deudor. Esta tramitación usualmente lleva años hasta que los Formularios de Requerimiento de Pago sean suscriptos y enviados al Ministerio de Economía para que se emitan los bonos de consolidación, que como ya fuera expuesto, se cancelarán a los 10 o 16 años dependiendo de la naturaleza del crédito.

Es decir, a los plazos establecidos para el pago de la deuda se le adiciona el lapso de tramitación administrativa, los que unidos a la tasa de interés aplicable, permiten una pérdida sustancial del crédito del acreedor.

Asimismo, cabe mencionar la inexistencia de una norma que regule la totalidad del procedimiento, en donde se establezcan cada uno de los aspectos a cumplimentar tanto por el acreedor como por el organismo deudor.

Estableciéndose un procedimiento para la tramitación de los bonos de consolidación donde se establezcan con precisión los requisitos para la solicitud de pago de la acreencia, los plazos, sanciones ante la mora y/o incumplimiento por parte de la Administración, formas de intimación, entre otros, coadyuvaría a que los plazos para el cobro de los créditos consolidados sean razonables, garantizando de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende no solo el lapso que demande la tramitación del juicio principal, sino también la etapa de ejecución de sentencia. De esta manera se cumpliría con el estándar de razonabilidad que debe mediar en las normas que limitan o restringen derechos fundamentales en situaciones de emergencia económica.

La existencia de un procedimiento único, regulado a través de una norma, en la que se fijen plazos, sanciones y se realice un control oportuno y obligatorio por parte de los organismos de control, garantizará una mayor eficiencia y celeridad en las tramitaciones, logrando de esta manera que la limitación del derecho del acreedor a percibir su crédito sea razonable, aún en situaciones de emergencia económica, garantizándose de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva.

Tal como lo expresa Francisco Chamorro Bernal⁷⁵ en su obra: *“El derecho a la tutela judicial efectiva que se despliega, básicamente, en tres momentos diferentes del proceso (en el acceso a la jurisdicción, en el debido proceso y en la eficiencia de la sentencia) es, en definitiva, el derecho de toda persona a que se “haga justicia”...”*

El derecho a la tutela judicial no puede significar para el derecho material sólo un reconocimiento abstracto e inoperante. La justicia exige que, en lo humanamente posible, la tutela judicial de quien tiene razón se efective, y lograrlo debe ser el norte de la tarea judicial.⁷⁶

El derecho de acción, al constitucionalizarse, pasando de mera acción procesal a derecho humano a la justicia -, ha dejado de ser un simple derecho formal abstracto para transformarse en facultad con derecho material, que permite su ejercicio eficaz.

El derecho a la tutela judicial efectiva no es entonces el derecho a una respuesta jurisdiccional sin más, a cualquier respuesta, sino a una prestación jurisdiccional efectiva. La tutela jurídica que brinda la sentencia es efectiva “cuando resulta apta para llevar a cabo sus pronunciamientos”, sean éstos civiles o penales, cautelares o definitivos.⁷⁷ Cabe incluso distinguir diversos grados en la efectividad de la tutela, todos necesarios: obtener una respuesta judicial, que esa respuesta realmente el problema planteado, que la solución sea razonable y extraída del ordenamiento jurídico, y que la decisión tomada sea ejecutada.⁷⁸

⁷⁵ Chamorro Bernal, Francisco, *“La Tutela Judicial Efectiva”*, Editorial Bosch, España, 2002

⁷⁶ Chamorro Bernal, Francisco, Ob. Cit.

⁷⁷ Prieto-Castro, *“El derecho a la tutela jurisdiccional”*, en AA.VV. Jornadas de Derecho Procesal, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1968

⁷⁸ Chamorro Bernal, Francisco, Ob. Cit.

En ese sentido, afirma Jurguen Habermas⁷⁹ *“...esos derechos «que los ciudadanos se deben reconocer recíprocamente si quieren regular de modo legítimo su convivencia mediante el derecho positivo». Son los derechos exigidos para hacer posible la efectiva realización del principio discursivo, base del procedimiento democrático y fundamento de la legitimidad (y, con ello, de la validez) de las normas resultantes. Ese sistema de derecho constituye los presupuestos «de los que los miembros de una comunidad jurídica moderna han de partir si quieren poder tener por legítimo su ordenamiento jurídico sin apoyarse para ello en fundamentos de tipo religioso o metafísico (...). Los derechos que en este experimento intelectual se reconstruyen son constitutivos para toda asociación de sujetos jurídicos libres e iguales». Y tal sistema de derechos resulta de que «el medio jurídico como tal presupone derechos que definen el status de sujetos jurídicos como portadores de derechos»”*

El procedimiento democrático de generación del derecho, concluye Jurguen Habermas, fundamenta su legitimidad, no en el acuerdo previo de una comunidad ética, sino en sí mismo. La tensión entre facticidad y validez, en la que intervienen intereses y orientaciones valorativas, así como exigencias pragmáticas, que conducen al establecimiento de compromisos jurídico-políticos, se resuelve mediante leyes cuya pretensión de validez haga compatible los intereses particulares con el bien común y permita la vigencia de los principios universales de justicia dentro de los límites de una forma de vida que acepte e integre múltiples concepciones valorativas (tolerancia y pluralidad).

“El principio discursivo intenta asumir la forma del principio de la democracia solamente por medio de la institucionalización legal. El principio de la democracia es lo que entonces confiere fuerza legitimante al proceso legislativo. La idea clave es que el principio de la democracia se deriva de la interpenetración del principio discursivo y la forma legal. Comprendo esta interpenetración como una lógica génesis de derechos... Por lo tanto, el principio de la democracia solo puede aparecer como el corazón de un sistema de derechos”⁸⁰

⁷⁹ Habermas, Jurguen, *“Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso”*, Ob. Cit.

⁸⁰ Habermas, Jurguen, *“Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso”*, Ob. Cit.

ANEXO I

ANÁLISIS TRAMITACIONES ADMINISTRATIVAS - EXPEDIENTES BONOS DE CONSOLIDACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

	Inicio actuaciones judiciales	Sentencia I Instancia	Sentencia II Instancia	Inicio Ejecución Administrativa	Pase al Órgano de Control	Intervención del Órgano de Control	Firma FRP		Duración tramitación administrativa	Duración total del Reclamo
							SÍ/NO	Comentario		
1	1992	31/05/1996	31/03/1998	10/08/2009	01/07/2015	20/07/2015	NO	Observado	6 años	23 años
2	2004	26/08/2008	17/04/2009	20/03/2012	01/07/2015	24/07/2015	SÍ	24/07/2015	3 años	9 años
3	2004	26/04/2005	28/12/2005	09/03/2010	30/11/2012	12/01/2012	NO	Dto. 483/95	2 años	8 años
4	2005	21/02/2007	-	10/07/2008	28/12/2011	05/01/2012	NO	Dto. 483/95	3 años	7 años
5	2002	15/07/2010	16/12/2010	01/02/2012	24/10/2012	07/12/2012	SÍ	07/12/2012	1 año	10 años
6	1989	03/07/2008	03/12/2010	15/11/2011	28/09/2012	15/10/2012	SÍ	15/10/2012	1 año	23 años
7	1995	26/11/2001	17/07/2003	14/05/2008	08/08/2012	17/10/2012	SÍ	17/10/2012	4 años	17 años
8	2000	20/06/2007	01/04/2008	08/10/2009	13/09/2012	26/12/2012	SÍ	26/12/2012	3 años	12 años
9	1999	13/10/2006	28/06/2007	02/08/2010	10/12/2012	03/01/2013	SÍ	04/01/2013	2 años	14 años
10	1999	27/12/2007	07/10/2008	13/08/2010	28/02/2012	13/03/2012	SÍ	13/03/2012	2 años	13 años
11	1995	31/03/2010	17/08/2010	12/05/2011	31/08/2012	11/09/2012	SÍ	11/09/2012	1 año	17 años
12	1992	05/09/2000	30/04/2001	30/07/2008	15/09/2011	05/10/2011	NO	Observado	3 años	19 años
13	1996	23/04/2004	04/05/2005	25/01/2008	21/03/2011	28/03/2011	NO	Observado	3 años	15 años
14	1995	10/11/2003	17/08/2006	07/08/2013	09/03/2015	11/03/2015	SÍ	11/03/2015	2 años	20 años
15	2005	12/07/2006	02/07/2007	21/10/2008	17/06/2014	08/07/2014	NO	Dto. 483/95	6 años	9 años
16	1990	26/06/2000	08/11/2001	16/11/2011	10/01/2014	11/02/2014	SÍ	14/02/2014	2 años	24 años
17	2001	22/03/2002	01/08/2005	11/07/2012	17/06/2014	16/07/2014	SÍ	16/07/2014	2 años	13 años
18	1998	29/12/2000	12/02/2004	15/03/2004	12/03/2014	25/03/2014	NO	Dto. 483/95	10 años	16 años
19	1989	28/02/2003	11/05/2006	26/07/2012	10/01/2014	23/01/2014	SÍ	23/01/2014	2 años	24 años
20	1989	28/02/2003	11/05/2006	06/06/2011	29/01/2013	14/03/2013	SÍ	14/03/2013	2 años	24 años
21	2006	10/12/2009	20/09/2010	09/01/2012	13/05/2013	04/06/2013	NO	Dto. 483/95	1 año	7 años
22	2006	10/12/2009	20/09/2010	09/01/2012	13/05/2013	04/06/2013	NO	Dto. 483/95	1 año	7 años
23	2006	10/12/2009	20/09/2010	09/01/2012	13/05/2013	04/06/2013	NO	Dto. 483/95	1 año	7 años
24	2006	10/12/2009	20/09/2010	09/01/2012	13/05/2013	04/06/2013	NO	Dto. 483/95	1 año	7 años
24	2006	10/12/2009	20/09/2010	09/01/2012	13/05/2013	04/06/2013	NO	Dto. 483/95	1 año	7 años
25	2002	09/08/2006	31/03/2008	04/11/2011	18/12/2012	23/01/2013	NO	Dto. 483/95	1 año	11 años
26	2005	26/10/2006	07/05/2007	18/05/2008	10/12/2012	19/02/2013	NO	Observado	5 años	8 años

ANEXO II

ANÁLISIS FALLOS QUE DECLARAN LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA

En el fallo “**Misa, Juana María Luisa Y Otro C/ Formosa, Provincia De Y Otro S/ Acción De Amparo**” de fecha 25 de mayo de 2011, los actores, en su condición de tenedores de títulos de deuda pública en dólares estadounidenses de la Provincia de Formosa, promovieron acción de amparo contra el Estado provincial y contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de invalidez, inaplicabilidad al caso concreto e inconstitucionalidad de los Decretos N° 214/02 y 471/02. Los demandantes explicaron que con el dictado del Decreto N° 214/02 se transformaron a pesos todas las obligaciones de dar sumas de dinero de cualquier causa u origen expresadas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras existentes a la fecha de la sanción de la Ley 25.561, y todos los depósitos en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras existentes. Los actores concluyeron en que las normas citadas son “palmariaamente inconstitucionales” en virtud de su ilegitimidad e irrazonabilidad manifiesta, sobre la base de los artículos 14 y 17 de la Ley de Procedimientos Administrativos y de los artículos 1°, 14, 14 bis, 16, 17, 19, 28, 31, 33, 42, 75, 76, 99 y concordantes de la Constitución Nacional, al entender que se había configurado una violación al derecho de propiedad, con lesión a la doctrina de los derechos adquiridos; de la garantía de la seguridad jurídica y de los principios de igualdad y razonabilidad, todos ellos de raigambre constitucional.

El fundamento de la Corte para declarar la constitucionalidad de dichas normas de emergencia ha sido el siguiente: “...concebido el plexo normativo de emergencia como un conjunto organizado, se advierte con nitidez la complejidad operativa que presentan en su ejecución los procedimientos dirigidos a encauzar el endeudamiento público, tanto el nacional como el de las provincias. Por ende, es dable sostener que las normas dictadas en ese contexto se engarzan en un sistema que se fue conformando en forma progresiva, y con un criterio de relevancia que intentó superar los costos de información y ordenación existentes como consecuencia de las graves circunstancias apuntadas.” “... el proceso aludido respondió a “una política concertada entre los distintos niveles de gobierno” para encontrar vías de solución al problema de la deuda pública provincial. Pues en la interacción de las normas de emergencia y las situaciones particulares que están llamadas a regir, se ponen de resalto las

alternativas disponibles para compensar los derechos que puedan haber sido vulnerados, extremo que constituye el aspecto central de la controversia sub examine. Que, en este último sentido, cabe recordar que en los precedentes de Fallos: 328:690 in re “Galli”; 329:5913 in re “Massa”; 330:855 in re “Rinaldi” y 330:5345, in re “Longobardi”, entre otros, este Tribunal no sólo declaró la validez constitucional de la pesificación en las diversas cuestiones sometidas a su consideración, sino que también adoptó la línea de razonamiento enunciada en el considerando anterior...”

En el fallo **“Salamone, Irene Esther C/ Formosa, Provincia De Y Estado Nacional S/Acción De Inconstitucionalidad”**, de fecha 24 de mayo de 2011, la actora, en su condición de tenedora de títulos de consolidación de la Provincia de Formosa, promueve acción de amparo contra ese Estado local y contra el Estado Nacional con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes 25.561, 25.587 y los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional N° 214/02, 256/02, 320/02, 471/02 y 644/02, la Decisión Administrativa N° 1102 del Jefe de Gabinete de Ministros, y de la Resolución N° 73/02 del Ministerio de Economía; y se ordene el inmediato cumplimiento de las condiciones de emisión de los títulos de deuda pública “Bonos de Cancelación de la Provincia de Formosa en dólares estadounidenses”. La actora pone énfasis en el derecho de propiedad, y funda su derecho en los artículos 14, 17, 28 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. Por lo expuesto, solicita así la declaración de inconstitucionalidad de las normas referidas y del Decreto N° 214/02, cuyo artículo 12 suspende por un plazo de 180 días la tramitación de los procesos judiciales.

La Corte para declarar la constitucionalidad de dichas normas de emergencia ha afirmado: *“...corresponde indicar que los agravios de la actora dirigidos a cuestionar la validez constitucional de las normas de emergencia y la consecuente modificación de los términos originales de emisión de los títulos de la Provincia de Formosa de los que resulta ser tenedora encuentran mutatis mutandi adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones expuestos por el Tribunal en la causa “Galli”... procesos en los que se suscitó idéntico conflicto que el que enfrentan las partes en el presente, por lo que la decisión de esta Corte recaída en esas actuaciones, resulta plenamente aplicable al caso de autos. Los fundamentos allí desarrollados impiden concluir que se esté frente a un actuar ilegítimo o manifiestamente arbitrario que, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, autoricen a admitir el amparo incoado. En consecuencia, frente a la opción de canje descrita en las sentencias dictadas en los*

precedentes citados, los planteos constitucionales acerca de la ausencia de razonabilidad en las medidas adoptadas deben ser desestimados...”

En el fallo **“Valin, Alberto Alfredo Y Otros C/ Poder Ejecutivo Nacional -Ministerio De Economía-. S/ Acción De Amparo”**, de fecha 24 de mayo de 2011, Alberto Alfredo Valin, Norma Miriam Losada de Valin y Narciso Francisco Ernesto Laprida, en su carácter de tenedores de bonos de consolidación de la deuda pública nacional U\$S 1° serie, y de certificados de cancelación de deudas de la Provincia de Misiones “CEMIS”, promovieron acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y de la Ley 16.986, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 471/02, del 18 de marzo de 2002, en cuanto dispuso convertir a pesos las obligaciones del sector público denominadas en dólares estadounidenses a razón de \$ 1,40 por cada unidad de esa moneda extranjera. Los demandantes solicitaron, asimismo, que los bonos de los que dicen ser titulares deben mantener su valor en dólares estadounidenses y pagarse en esa moneda en las fechas y plazos fijados en las condiciones de emisión. Explican que les genera un perjuicio de toda índole, al vulnerar los derechos protegidos por los artículos 14, 16, 17, 28 y concordantes de la Constitución Nacional. Destacaron que la violación al derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional, que se perpetúa a través del Decreto N° 471/02, aparece evidente dada la pérdida económica que implica la conversión. Examinaron seguidamente los requisitos de validez de la legislación de emergencia a través de la doctrina del Tribunal en punto a su limitación temporal y a la necesidad de que no se altere la sustancia del derecho comprometido, afectación que —a su criterio— se verifica en el caso dado que al momento de interponer la demanda la pérdida por la conversión a pesos representaba más del 50% y, por ende, superó el límite del 33%, porcentaje límite —según recordaron— para los gravámenes que afectan la propiedad establecido por el Tribunal.

En cuanto a las normas internacionales a las que consideró violadas por el Decreto N° 471/02, recordaron que el derecho de propiedad y la garantía de igualdad están expresamente protegidos en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

En orden a la razonabilidad de las medidas adoptadas precisaron que ella debe ser valorada como relación de medio a fin, y entendió que dicho fin se reputa legítimo en

tanto represente los intereses generales de la sociedad en el marco de la emergencia, cuya existencia en la situación que padecía el país juzgó innegable.

La Corte consideró que en el presente caso las normas son constitucionales en virtud de los siguientes fundamentos: *“...en orden a la razonabilidad de las medidas adoptadas por el gobierno nacional para superar la crisis, las cuestiones planteadas en esta acción de amparo dirigidas a impugnar la validez constitucional de las normas de emergencia y la consecuente modificación de los términos originales de emisión de los títulos de consolidación nacionales de los que los actores resultan ser tenedores, encuentran adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones expuestos por el Tribunal en la causa “Galli...” En estos procesos se suscitó idéntico conflicto que el que enfrentan las partes en el presente con relación a los títulos provinciales CEMIS, por lo que la decisión de esta Corte recaída en esas actuaciones, resulta plenamente aplicable al caso de autos. Los fundamentos allí desarrollados —a los que cabe remitir por motivos de brevedad— impiden concluir que se esté frente a un actuar ilegítimo o manifiestamente arbitrario que, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, autoricen a admitir el amparo incoado.*

En el fallo **“De Anquin, Miguel Angel C/ Estado Nacional S/ Acción De Amparo”**, de fecha 24 de mayo de 2011, Miguel Ángel De Anquin, en su carácter de tenedor de títulos de deuda pública de la Provincia de Formosa, promovió acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional de la Ley 16.986 y de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (Artículo 75, inciso 22, de la Ley Fundamental), contra el Estado Nacional —Poder Ejecutivo— con el objeto de exigir el mantenimiento de la moneda originaria en la que fueron emitidos los bonos de cancelación de deuda —Ley 1184, 2° serie, y Decreto N° 1860/96— de la Provincia de Formosa, en dólares estadounidenses, que le fueron dados en pago en el año 1998 como consecuencia de una expropiación.

Solicitó que se declare la inconstitucionalidad de los Decretos N° 214/02, 320/02 y 471/02, en cuanto alteran sustancialmente las condiciones de contratación, en especial la moneda de origen, su valor real y efectivo y la forma de pago, y avasallan los derechos del consumidor, dado que dichas normas de modo ilegal y arbitrario lesionan derechos y garantías de rango constitucional, en particular los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 28, 42 y 43 de la Constitución Nacional y las disposiciones concordantes de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, de la

Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Argumentó que por aplicación del Decreto N° 214/02 y la Resolución N° 46/02 del Ministerio de Economía se operó una grave reducción de los bonos en su poder al tiempo de introducir la demanda y que tal disminución se encuadra perfectamente en la figura de la confiscación, pues avanza sobre el capital y no sobre la renta.

Señaló que ello conculca el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales, así como los principios de seguridad jurídica, legalidad, razonabilidad, igualdad, de irretroactividad de las leyes y respeto a los derechos adquiridos y de defensa del consumidor. Arguyó, también, que las medidas adoptadas lesionan el artículo 28 de la Constitución Nacional, que tiene por exigencia ineludible la razonabilidad de todos los actos del Estado, presupuesto que en la especie se halla ausente. Solicitó, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 del Decreto N° 214/02 —que dispuso la suspensión por 180 días de todos los procesos judiciales iniciados contra las normas de pesificación— modificado por el artículo 3° del Decreto N° 320/02, y del Decreto N° 471/02.

La Corte el presente caso declara la constitucionalidad de las normas antes citadas, basándose en el siguiente fundamento: *“...en el marco de esta acción de amparo, los agravios del actor dirigidos a cuestionar la validez constitucional de las normas de emergencia y la consecuente modificación de los términos originales de emisión de los títulos de la Provincia de Formosa de los que resulta ser tenedor encuentran mutatis mutandi adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones expuestos por el Tribunal en la causa “Galli”... procesos en los que se suscitaron idénticos conflictos que el que enfrentan las partes en el presente, por lo que la decisión de esta Corte recaída en esas actuaciones, resulta plenamente aplicable al caso de autos. Los fundamentos allí desarrollados impiden concluir que se esté frente a un actuar ilegítimo o manifiestamente arbitrario que, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, autoricen a admitir el amparo incoado...”*

En el fallo **“Albarracín Pedro Arturo C/ Administración Nacional de la Seguridad Social Y Otro S/ Incidente”**, de fecha 17 de julio de 2007, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, al revocar el pronunciamiento de la instancia anterior, dispuso que los créditos reconocidos en favor del co-actor Ricardo R. Balestra sean alcanzados por régimen de consolidación de la deuda pública nacional. Contra este

pronunciamiento, la mencionada parte dedujo el recurso ordinario de apelación. La controversia que suscita la apelación ordinaria versa, esencialmente, sobre la manera en que debe ser cancelado el crédito reconocido al nombrado, a cuyo fin cabe discernir el sentido del artículo 13 de la Ley 25.344.

Indicó el tribunal, las obligaciones de índole previsional adeudadas a quienes se hubiesen jubilado o retirado al amparo de regímenes especiales, como es el caso del actor en cuanto beneficiario del sistema previsto en la Ley 20.572, también se consolidan pero por estar comprendidas dentro del amplio universo de deudas abarcadas por el artículo 13 citado y, obviamente, en la medida en que reúnan los requisitos comunes previstos en la norma.

El recurrente afirma que el régimen de la Ley 20.572 -que le resulta aplicable por haberse desempeñado en calidad de diputado nacional- reviste naturaleza especial. Aduce que la alusión a los regímenes anteriores a la vigencia de la Ley 24.241 contenida en el artículo 13 de la Ley 25.344, sólo atañe al sistema previsional general. Señala que otros litisconsortes percibieron sus créditos en efectivo, al margen de la normativa por la que fue consolidado el pasivo estatal. Finalmente, cuestiona la validez del régimen de consolidación, al que tacha de causar un enriquecimiento sin causa del deudor.

A lo planteado en esta causa, la Corte ha afirmado *“...con respecto a la interpretación del artículo 13 de la Ley 25.344, esta Corte ha establecido que si bien dicha disposición pudo haber generado alguna duda respecto de lo que quepa entender "obligaciones originadas en el régimen general", el punto quedó dirimido mediante el decreto reglamentario, que las definió con un criterio que atiende a si aquéllas son anteriores o posteriores a la vigencia de la ley 24.241. Esta hermenéutica, por lo demás, en la que mejor concuerda con la voluntad del legislador que, como ha quedado establecido, tuvo por finalidad que el sistema de consolidación del pasivo público abarcase a un amplio universo de deudas; máxime, cuando en caso de configurarse un supuesto de duda razonable, deberá resolverse a favor de la consolidación. Respecto de los planteos de inconstitucionalidad del decreto 1116/00, en los que se aduce que dicha disposición traduce un exceso reglamentario, cabe advertir que la alegación fue realizada en términos genéricos y mediante la mera invocación de garantías constitucionales supuestamente vulnerada, y carece de la fundamentación necesaria para demostrar tal afectación. Tampoco basta para dejar sin efecto lo resuelto la circunstancia de que otros litisconsortes hayan percibido sus*

acreencias en efectivo o al margen del régimen de emergencia aplicable, la cual no vulnera per se la garantía de la igualdad, toda vez que si se trata de obligaciones alcanzadas por dicho ordenamiento, ello implicaría una posible infracción al mismo, carente de idoneidad para justificar el apartamiento de la norma en el caso concreto del recurrente. Ello es así, en tanto el agravio constitucional se configuraría si la desigualdad emanase del texto mismo de la disposición legal, y no de la interpretación que le hayan podido dar las autoridades encargadas de hacerla cumplir. En cuanto al agravio por el que se aduce el enriquecimiento sin causa del demandado, cabe señalar que, más allá del insuficiente desarrollo argumental con que se lo formula, este Tribunal se ha pronunciado reiteradamente en sentido favorable a la constitucionalidad de los regímenes de consolidación, descartando que contravengan la garantía de la propiedad que consagra el artículo 17 de la Ley Fundamental. En efecto, esta Corte ha negado que la demora en percibir los créditos de origen previsional signifique una violación constitucional de los derechos de los acreedores del Estado. Además, a tales efectos se señaló que no es exacto sostener que se suspenda por varios años el cobro de las deudas en cuestión, pues se realizan periódicos pagos parciales y, en caso de ser necesario, es posible la enajenación de los bonos. En todo caso, el examen de la constitucionalidad de este Régimen, hace imprescindible ponderar el carácter de legislación de emergencia que el mismo reviste. Frente a tales desarrollos, se advierte que el recurrente no aporta elemento alguno que permita modificar o apartarse del referido criterio, por lo que cabe concluir en la improcedencia de este agravio. Por ello, se declara procedente el recurso ordinario y se confirma la sentencia apelada...”

En el caso **“Hacesa Sa c/ s/Concurso Preventivo S/ Incidente de Revision por Intercargo Sac”**, de fecha 14 de agosto de 2007, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial de la Capital Federal (Sala C) confirmó la resolución de primera instancia por la cual se rechazó la consolidación de la deuda por honorarios, solicitada por Intercargo S.A.C. La Cámara consideró abstracto el planteo de inconstitucionalidad de las leyes de consolidación traído por los profesionales acreedores. Disconforme con dicho fallo, Intercargo S.A.C. interpuso recurso extraordinario.

La Procuradora General de la Nación entendió que *“...la alzada omitió aplicar a la deuda reclamada la nueva fecha de corte establecida por la Ley 25.725, norma de orden público. Esta naturaleza que atribuyó el legislador al régimen de consolidación obliga al tribunal a considerar su aplicación aun cuando la accionada omita solicitarla. Surge de autos que, al menos parte de las tareas se llevaron a cabo antes del 31 de*

diciembre de 2001, se deduce que lo adeudado por la empresa pública, durante dicho lapso, en concepto de honorarios estaba consolidado por aplicación de la Ley 25.344 (modificada en cuanto a la "fecha de corte" por la Ley 25.725). Se ha establecido claramente que en el régimen instaurado por la ley 23.982, a cuyos términos remite la Ley 25.344, no es posible atribuir carácter accesorio a los honorarios profesionales respecto del capital de condena, pues la causa de la obligación de pagar dichas retribuciones está dada por el servicio prestado por el profesional en el marco de un proceso judicial, por lo que no resulta del objeto de la obligación ventilada en la litis ni de la relación con el sujeto pasivo de aquélla. Descartado el carácter accesorio de los emolumentos y al corresponder atender, como ya dije supra, a la fecha de la realización de los trabajos profesionales, pienso que los honorarios que se reclaman en el sub lite, que se devengaron con anterioridad al 31 de diciembre de 2001 y hasta esa fecha- deben quedar consolidados..."

"...No obstan a lo expuesto las defensas esgrimidas por los profesionales acreedores, en cuanto a que aplicar las normas de consolidación ante la hipótesis de autos de honorarios firmes e impagos conduce a frustrar los derechos a la cosa juzgada y de propiedad, pues el cobro de los honorarios se encontraba en trámite de ejecución. Ello es así, si se tiene en cuenta que en la resolución que fija aquéllos, no se resolvió en forma expresa el punto ahora discutido y, por lo tanto, el tema pudo ser planteado en esta etapa, máxime cuando las normas que consolidan las deudas estatales no señalan un término perentorio para su invocación. De ello se desprende que no es posible sostener que el debate acerca del modo en que será cumplida la sentencia haya pasado en autoridad de cosa juzgada..."

"...En cuanto al planteo de los letrados, referido al carácter alimentario de los honorarios, ello no es obstáculo para concluir que las ejecuciones de esta clase de créditos se encuentran alcanzadas por el régimen de consolidación, pues tal situación no está normativamente prevista como excepción a la aplicación del régimen de consolidación y, por lo demás, este criterio fue mantenido por el Alto Tribunal en diversos precedentes..."

"...En lo atinente al planteo de inconstitucionalidad efectuado con fundamento en que dicha legislación afecta derechos adquiridos, corresponde señalar que V.E. reiteradamente ha declarado -en torno al régimen de consolidación de deudas dispuesto por Ley 23.982, al que remite expresamente la Ley 25.344- que, a fin de analizar su validez constitucional, es imprescindible tener en cuenta su carácter de

legislación de emergencia, así como que la restricción que aquélla impone al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución es razonable, limitada en el tiempo y constituye un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido. Asimismo, sostuvo que la aplicación del sistema de consolidación de deudas no priva al acreedor del resarcimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino que sólo suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas, circunstancia que obsta a la declaración de inconstitucionalidad pretendida y, en la especie, no se advierte que se aporten argumentos novedosos que desvirtúen la doctrina sentada en estos precedentes...”

“...Por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja interpuesta, dejar sin efecto la sentencia de en cuanto fue materia de recurso extraordinario y devolver las actuaciones al tribunal de procedencia a fin de que dicte una nueva de acuerdo con las pautas y con los alcances antes indicados...”

En el fallo **“Faure Guillermo C/ Poder Ejecutivo Nacional Y Otro S/Amparo”**, de fecha 27 de abril de 2007, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) declaró desierto el recurso de apelación del Estado Nacional y, en consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia en cuanto había admitido al amparo que dedujo Guillermo Faure y declarado la inconstitucionalidad del Decreto N° 471/02. Disconforme con dicha decisión, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario.

En opinión del Procurador General de la Nación, *“...tal como se puso de relieve en el dictamen del Ministerio Público en el caso “Galli”, no se puede soslayar que el tema central que se debate en la causa, esto es, la validez constitucional de la decisión del Estado Nacional de convertir a pesos las obligaciones instrumentadas en títulos de la deuda pública, adoptada por un complejo plexo normativo, del cual sobresale el decreto 471/02, constituye otra derivación de las medidas implementadas para conjurar la crisis que padece el país desde hace tiempo, pero que demostró toda su intensidad y gravedad a partir de fines de 2001 y condujo, entre otras cosas, como es bien conocido, a que el legislador declarara el estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria mediante la Ley 25.561, cuyas disposiciones son de orden público... Opino, entonces, que*

corresponde hacer lugar a la queja y al recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada...”

En el fallo **“Asociación Bancaria Sociedad De Empleados De Banco Y Otros C/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional Y Otros S/ Acción Ordinaria De Inconstitucionalidad”**, de fecha 14 de noviembre de 2006, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que, al revocar el fallo de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 1º, párrafo segundo del decreto 1819/02, en cuanto establecía que los salarios que habían sido descontados a los actores debían ser devueltos en bonos del Gobierno Nacional 2% 2008.

En virtud de lo resuelto por la Cámara, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario federal. La Cámara consideró que las condiciones de emisión de los títulos en cuestión (pagaderos a partir del 31 de diciembre del 2002, en diez cuotas semestrales actualizadas por el Coeficiente de Estabilización de Referencia, más intereses del 2% anual, con vencimiento al 30 de septiembre del año 2008), violaban el derecho de propiedad de los actores, en especial si se tenía en cuenta el carácter alimentario del crédito y la desproporción respecto de la espera impuesta, hasta el 20 de septiembre del 2008, en este tipo de retribuciones. Además, el tribunal decidió que las sumas adeudadas debían pagarse en efectivo y dentro del quinto día.

La Corte en el presente caso resolvió que las normas de emergencia cuestionadas son constitucionales en virtud de los siguientes fundamentos *“...no se discute la legitimidad del origen de la medida, sino que corresponde resolver si el medio o forma de pago de las sumas adeudadas a los actores es constitucional. Para efectuar tal valoración corresponde tener en cuenta, en primer lugar y salvo determinadas excepciones, la doctrina de los precedentes de este Tribunal. Con tal alcance la Corte ha considerado que dicho modo de pago no priva a los particulares de los beneficios derivados de la sentencia o del contrato, sino que reconoce las obligaciones del Estado de la voluntad de cumplirlas. Asimismo se ha señalado que tal proceder no despoja al acreedor de su crédito, sólo suspende temporalmente la percepción de las sumas adeudadas...”*

“...Dicha forma de pago no es inconstitucional ya que se realizan pagos parciales hasta que concluya el plazo máximo para que el Estado Nacional cumpla con sus obligaciones. En efecto, la emisión de los títulos en cuestión, pagaderos desde el 31 de diciembre de 2002, en diez cuotas semestrales actualizadas por el CER e intereses del 2% anual, no constituye una restricción irrazonable. No se advierte que las

modalidades establecidas en el artículo 12 de la Ley 25.725 y en la resolución administrativa del jefe de Gabinete 8/03, impliquen por sí mismas la desnaturalización o supresión de los derechos de propiedad de los demandantes...”

“...La cuestión debe ser resuelta conforme con la doctrina de los precedentes citados por razones de previsibilidad jurídica, pues de cambiar el criterio produciría, en principio, graves daños institucionales. Es fundamental en la interpretación de las normas tener en cuenta la prudencia en el juicio, lo que implica tener en cuenta las consecuencias que derivan de su aplicación...”

“...Que lo expuesto por este Tribunal en los fallos citados debe ser restringido a supuestos excepcionales, como los que ha vivido la Nación en los años de desbordes institucionales, por lo que no puede constituirse en una regla de derecho permanente. La excepción no puede convertirse en regla, y los remedios normales no pueden ser sustituidos por la anormalidad de aquéllos. Este principio de la regla de derecho, debilita el compromiso de los individuos con las leyes y los contratos, ya que la emergencia permanente destruye todo cálculo de riesgos, y restringe el funcionamiento económico y el derecho de propiedad. El derecho es experiencia que nos enseña de modo contundente que la emergencia reiterada ha generado más emergencia e inseguridad y que es necesario volver a la normalidad. Un sistema estable de reglas y no su apartamiento por necesidades urgentes es lo que permite construir un Estado de Derecho. De ahí que la prudencia aconseja volver a un criterio estricto en el control procedimental y sustantivo de la legislación de emergencia, de modo de asegurar una efectiva participación del Congreso Nacional, una temporalidad real de las medidas, así como una proporcionalidad de aquéllas que no afecte la tutela constitucional del contrato... se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto el pronunciamiento apelado...”

En el fallo **“Viplan S.A. De Ahorro Y Préstamo Para La Vivienda C/ Banco Central De La Republica Argentina Y Otro S/Proceso de Ejecución”**, de fecha 10 de octubre de 2006, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al revocar el pronunciamiento de primera instancia, ordenó al Banco Central de la República Argentina y al Ministerio de Economía que arbitrarán los medios e instrumentos necesarios a fin de hacer entrega a VIPLAN de bonos de consolidación en dólares estadounidenses tercera serie por el monto de la liquidación aprobada -\$ 24.671.727,56-, convirtiéndolo a la par (un peso por un dólar).

Los recurrentes, en lo sustancial, sostuvieron que la Cámara prescindió de las normas que regulan el pago de las deudas consolidadas, en particular, de la exigencia de liquidación judicial aprobada y firme del crédito para solicitar su cancelación en sede administrativa y ejercer la opción prevista en el artículo 10 de la Ley 23.982.

Los recurrentes manifestaron, además, la validez constitucional del pago con distintas series de bonos y de la Resolución N° 71/99 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en cuanto establece que los cupones de renta y amortización de los bonos de consolidación vencidos con anterioridad a la entrega de dichos títulos serían cancelados con bonos de consolidación adicionales valuados a su valor técnico residual.

La Ley 25.561 declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria y delegó en el Poder Ejecutivo Nacional, hasta el 10 de diciembre de 2003, plazo prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2005 por las Leyes 25.820 y 25.972 el ejercicio de las facultades en ella establecidas para reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario que además instituyó y para crear las condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con aquélla.

El Decreto N° 1873/2002 -ratificado por el artículo 71 de la Ley 25.827- estableció que las deudas consolidadas por las Leyes 23.982, 25.344 y 25.565, así como aquéllas cuya cancelación se hace efectiva mediante la entrega de los títulos creados en las leyes mencionadas, las derivadas del régimen opcional del Decreto N° 1318/98 y las obligaciones alcanzadas por las Leyes 24.130 y 24.411, que aún no se hubieran cancelado y que, con independencia de la moneda de origen que el acreedor haya optado conforme la normativa vigente, antes de la entrada en vigencia de la Ley 25.565 (...) por recibir bonos de consolidación en dólares estadounidenses o bonos de consolidación de deudas previsionales en dólares estadounidenses, en la serie que para cada caso corresponda, se convertirán a moneda nacional según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto N° 471/2002.

La Corte al respecto y, en el presente caso, afirmó que la consolidación de las obligaciones alcanzadas por el artículo 1 de la Ley 23.982 opera de pleno derecho después del reconocimiento firme de la deuda, en sede judicial o administrativa. Como consecuencia de ello, se produce –en ese momento - la novación de la obligación original y de cualquiera de sus accesorios, por lo que sólo subsisten para el acreedor

los derechos derivados de la consolidación que la misma ley establece: exigir el pago en efectivo en los plazos fijados por ella o la entrega de los bonos que correspondan.

Que tal circunstancia impone que el interesado se someta a las disposiciones de la ley y a los mecanismos administrativos previstos en ella y su reglamentación, a fin de percibir los créditos que les son reconocidos. En lo que al caso concierne, ello supone iniciar el trámite de requerimiento de pago de la deuda consolidada, a cuyo efecto debe presentarse en sede del organismo deudor acompañando la liquidación judicial aprobada y firme del crédito, expresada al 1° de abril de 1991, y solicitar su cancelación optando en ese momento por alguna de las formas de pago.

La Corte consideró que le asistía razón a los recurrentes en cuanto sostenían que VIPLAN no se ajustó a tales previsiones. No se advirtió que durante el trámite de aprobación de la liquidación el Banco Central haya incurrido en conductas dilatorias en perjuicio de la actora. Antes bien, lo que surgió es que el banco impugnó las pautas de cálculo empleadas por VIPLAN al practicar la liquidación. Asimismo, no se ajustó a las constancias de la causa la conclusión de la Cámara según la cual se declaró con carácter firme que VIPLAN había optado válidamente por cobrar con bonos de consolidación en moneda nacional de la primera serie. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 25.565 no le asistía a VIPLAN el derecho a optar por la suscripción de bonos de consolidación en dólares estadounidenses.

Los agravios constitucionales de VIPLAN dirigidos a cuestionar la modificación de las condiciones originales previstas en la Ley de Consolidación 23.982 respecto del plazo de pago y de las opciones de cobro del acreedor, encontraron adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones expuestos por el Tribunal en la causa *"Galli"*. En consecuencia, los planteos constitucionales se sustentaron en dicho precedente.

En el fallo ***"Britez Juan Carlos Y Otro C/ Dirección Provincial de Vialidad S/Laboral"***, de fecha 29 de junio de 2006, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes revocó parcialmente el fallo de la instancia anterior y dispuso, por un lado, que el crédito reconocido a los actores por diferencias salariales quedase consolidado según lo dispuesto por las Leyes locales 4558, 4726 y sus modificatorias. Para así resolver, sus integrantes consideraron que resultaba improcedente la declaración de inconstitucionalidad de las normas de emergencia que efectuó la Cámara, pues éstas incorporaban los mismos fundamentos y principios que la

consolidación nacional y, según la jurisprudencia de V.E. que citaron, se admitieron que los derechos y garantías protegidos por la Constitución Nacional sean restringidos transitoriamente por el Congreso Nacional en épocas de emergencia en función del llamado poder de policía. En consecuencia, admitieron la consolidación solicitada por la Dirección Provincial de Vialidad, en razón de que la Ley 4558 era válidamente aplicable en el ámbito provincial y de que se trataba de una obligación de causa o título anterior al 1º de abril de 1991 que consistía en el pago de una suma de dinero.

Añadieron que no se había demostrado en la causa la existencia de una situación personal que tornase virtualmente imposible la percepción de la totalidad del crédito en las condiciones de la ley de consolidación, ni una situación de emergencia o necesidad impostergable. Con relación al crédito por honorarios, sostuvieron que, al haber sido la causa de dicha obligación la actividad profesional desarrollada, había que atender a la fecha de su realización y no a la del auto regulatorio. En virtud de ello, determinaron que quedaba consolidado el cincuenta por ciento de la deuda por honorarios y el porcentual restante quedaba excluido de dicho régimen.

Disconformes con este pronunciamiento, tanto la Dirección Provincial de Vialidad como los actores interpusieron sendos recursos extraordinarios.

La actora y su letrado adujeron que el trámite excepcional que prevén las leyes de consolidación quiebra la igualdad ante la ley, beneficia al Estado provincial -en cuyas manos queda la oportunidad y el alcance del cumplimiento de sus obligaciones- y que si bien el Congreso de la Nación se encuentra facultado para legislar en la materia, no lo está para “autorizar” que las provincias se eximan de cumplir sus obligaciones en la forma prescripta por los códigos respectivos, pues de este modo se afectaría el régimen federal de gobierno tal como ha sido regulado por la Constitución.

Al respecto, en opinión de la Productora General de la Nación, el recurso intentado por el Estado provincial era formalmente inadmisibile, toda vez que no se había puesto allí en tela de juicio la aplicación e interpretación de normas de carácter federal, sino que los agravios invocados conducían al examen de cuestiones de derecho procesal y público local, pues se hallaba en tela de juicio la aplicación del régimen de consolidación de la deuda pública instituido por el Estado provincial mediante las leyes. El apelante sólo expresó su discrepancia con las apreciaciones efectuadas por el a quo respecto de la fecha en que se originó el crédito correspondiente a los emolumentos del letrado de la actora, sin demostrar apartamiento de las reglas

aplicables, la falta de fundamentación en los hechos conducentes, o la irrazonabilidad de las conclusiones.

Que V.E., en oportunidad de pronunciarse acerca de la validez constitucional de la Ley 11.756 de la Provincia de Buenos Aires, que dispuso la consolidación de las obligaciones a cargo de los municipios, sin contar con la previa habilitación de una norma nacional, consideró que dicho ordenamiento no fue dictado dentro del marco de atribuciones propio de la Legislatura local, sino que involucraba cuestiones vinculadas al modo en que se cancelan las acreencias. Asimismo, en instancia originaria, la Corte se ha pronunciado en favor de la aplicación de normas locales de consolidación, en la medida en que no se presente un conflicto con el artículo 31 de la Constitución Nacional, es decir, en tanto y en cuanto las provincias las hubieran dictado en virtud de la adhesión que posibilita el artículo 19 de la Ley 23.982 y sin incluir disposiciones más gravosas que la norma nacional. Por el contrario, desestimó la aplicación de los regímenes de consolidación en aquellos casos en que las provincias legislaron en la materia sin respetar aquella condición y rechazó la aplicación de normas locales que regulaban la ejecución de sentencias sin adherirse a la ley nacional.

El razonamiento seguido por la apelante al sostener que el Congreso Nacional delegó a las provincias facultades propias y que ello afecta el régimen federal de gobierno, es claramente opuesto a la jurisprudencia que V.E. ha fijado sobre la materia en debate. Ello es así, toda vez que aquella disposición se limitaba a otorgar a las provincias la posibilidad de adherirse a la ley nacional y así consolidar las obligaciones a su cargo, con la condición de que las leyes locales no introduzcan “mayores restricciones a los derechos de los acreedores que las que la presente ley establece respecto a las deudas del sector público nacional”.

Tal circunstancia impide considerar que se produjo una reversión o devolución de facultades delegadas por las provincias, pues el Congreso Nacional solamente ofrece la posibilidad de que cada Estado local evalúe, según sea su particular situación económico-financiera, si resulta conveniente adoptar el régimen instaurado en el ámbito nacional, ya sea en los mismos términos o introduciendo modificaciones siempre que se respete la condición aludida.

Este criterio, en opinión de la Procuradora, resulta concorde con la doctrina del Tribunal que ha asignado la máxima importancia a la función de interpretar la Constitución de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se

desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa.

En consecuencia, según la opinión de la Procuradora General de la Nación, corresponde declarar mal concedido el recurso extraordinario de la Provincia, declarar formalmente admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

En el fallo “**Arpe José Eugenio C/ Estado Nacional - Ministerio de Economía Y Resolución 678/97 S/ Empleo Público**”, de fecha 6 de febrero de 2006, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V) confirmó el fallo de la instancia anterior en cuanto admitió la demanda interpuesta por los actores –ex agentes del Mercado Nacional de Hacienda- contra el Estado Nacional, a fin de obtener que se declare la nulidad de las Resoluciones N° 936/92 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y N° 678/97 del Ministerio de Economía y que se les abonen las diferencias por no haber aplicado el régimen de retiro voluntario. Dispusieron asimismo, que los créditos correspondientes quedaran excluidos del régimen de consolidación de deudas, en los términos del artículo 18, in fine, de la Ley 25.344, al considerar que la obligación tiene carácter alimentario, que tiene su origen en una relación laboral de empleo público y que los actores fueron colocados en estado de necesidad al verse privados de su empleo. Disconforme, la demandada interpuso el recurso extraordinario.

En opinión del Procurador General de la Nación, el recurso fue procedente en cuanto a la errónea aplicación de la ley de consolidación de deudas, pues si la Cámara consideró que la naturaleza alimentaria de los créditos de autos torna aplicable la excepción que prevé el artículo 18 de la Ley 25.344, a fin de no producir un menoscabo en el derecho de defensa de las partes, debió ordenar la realización de las diligencias pertinentes para permitir que se acreditara la configuración de las circunstancias excepcionales que se requieren para excluir una deuda del régimen de cancelación de pasivos estatales, en particular, lo relativo a la situación de desamparo e indigencia.

Asimismo aduce el Procurador, que los argumentos invocados por los actores para fundar la inconstitucionalidad de la Ley 25.344 omitieron hacerse cargo de que el Alto Tribunal reiteradamente ha declarado, con relación al régimen de consolidación de

deudas dispuesta por Ley 23.982, al que remite expresamente la Ley 25.344, que, a fin de analizar su validez constitucional, es imprescindible tener en cuenta su carácter de legislación de emergencia, así como que la restricción que aquélla impone al ejercicio normal de derechos patrimoniales tutelados por la Constitución debe ser razonable, limitada en el tiempo y constituir un remedio a la grave situación excepcional, sin provocar la mutación en la sustancia o esencia del derecho reconocido.

Asimismo, la Corte también se ocupó de desestimar que la demora en percibir las acreencias signifique una violación constitucional y señaló que no es exacto sostener que se suspende por varios años el cobro de la deuda, pues se realizan periódicos pagos parciales y, en caso de ser necesario, existe la posibilidad de enajenar los bonos en el mercado.

En consecuencia y por todo lo expuesto precedentemente, el Procurador General de la Nación considera que debe confirmarse la sentencia apelada en cuanto hizo lugar al reclamo fundado en el derecho a optar por el retiro voluntario y revocarla en lo atinente a la aplicación de la ley de consolidación de deudas del Estado.

En el fallo **“Galli Hugo Gabriel y Otro C/ PEN Ley 25561 Dtos. N° 1570/01 214/02 S/Amparo”**, de fecha 16 de febrero de 2005, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V) confirmó el fallo de primera instancia que hizo lugar a la acción de amparo deducida por Hugo Gabriel Galli y Silvia Concepción Attardi, tendiente a obtener que se declare la inconstitucionalidad de los actos, normas y circulares que vulneren su derecho de propiedad. En particular, del Decreto N° 471/02 en cuanto convierte las obligaciones del sector público nacional, provincial y municipal, a razón de \$ 1,40 por cada dólar estadounidense y modifica la tasa de interés pactada y ordenó al Estado Nacional que abone los servicios financieros y las amortizaciones de los títulos en la moneda que fueron emitidos.

Sostuvo la Cámara que, por medio del Decreto N° 471/02, el Estado Nacional modificó compulsiva y unilateralmente las obligaciones que surgen de los títulos que emitió. Esa modificación implica -añadió- una violación al derecho de propiedad que consagra el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario.

El tema que se sometió a consideración del Tribunal, esto es, la validez constitucional de la decisión del Estado Nacional de convertir a pesos las obligaciones instrumentadas en títulos de la deuda pública, adoptada por un complejo plexo normativo, del cual sobresale el Decreto N° 471/02, constituyó otra derivación de las medidas implementadas para conjurar la crisis que padeció el país desde hace tiempo, pero que demostró toda su intensidad y gravedad a partir de fines de 2001 y condujo, entre otras cosas, como es bien conocido, a la declaración legal del estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

En opinión del Procurador General de la Nación, no pueden desconocerse las características particulares del grave estado de cosas que hizo eclosión por aquella época ni el contexto económico, social e institucional en que se dictaron las medidas cuya inconstitucionalidad declaró el a quo, pues se corre el peligro cierto de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional.

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 471/02, a fin de regular el tratamiento a otorgar al endeudamiento asumido originalmente en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras por parte del sector público nacional, provincial y municipal cuando tales obligaciones se encuentren sometidas a la ley argentina.

Por medio de la Resolución N° 73/02 (modificada por su similar N° 350/02), el Ministerio de Economía dispuso diferir, en la medida necesaria al funcionamiento del Estado Nacional, los pagos de los servicios de la deuda pública del Gobierno Nacional hasta el 31 de diciembre de 2002 o hasta que se complete la refinanciación de la misma, si esto ocurría antes de esa fecha.

El Procurador afirmó: *“...Cabe retener que cuando el Estado quiebra –o no puede hacer frente a sus compromisos–, la solución para este problema no difiere de la del orden de los negocios privados: se arregla mediante quitas o esperas, o ambas a la vez. Simplemente que, para llegar a ellas, no se adoptan las herramientas que proporcionan las leyes comunes de bancarrotas, sino que se utilizan instrumentos propios del derecho financiero...”*.

“...La Corte al fallar en la causa "Brunicardi", concordó en la existencia de un principio de derecho de gentes que permitiría excepcionar al Estado de responsabilidad

internacional por suspensión o modificación en todo o en parte del servicio de la deuda externa, en caso de que se vea forzado a ello por razones de necesidad financiera impostergable...”.

“...Las medidas que las autoridades competentes implementaron para conjurar la crisis, en su proyección a este caso, encuentran amparo constitucional, desde que no aparecen desproporcionadas con relación al objetivo declarado de afrontar el estado de emergencia que perseguían, ni aniquilan el derecho de propiedad de la actora...”

“...La Constitución Nacional atribuye al Congreso las facultades de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación” y de aprobar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional (Artículo 75, incisos 71 y 81) y que dicho órgano, en ejercicio de tales potestades, convalidó las medidas adoptadas en un primer momento por el Poder Ejecutivo Nacional, o directamente dispuso sobre el modo de atender dichas obligaciones...”.

“...No se ha demostrado que las medidas que aquí se cuestionan vulneren el principio constitucional de razonabilidad y las pautas admitidas por V.E. en el mencionado precedente...”

“...Se trata entonces de un conjunto de medidas enderezadas a superar los efectos de la crisis en un aspecto puntual pero de gran trascendencia, cual es el endeudamiento público, y a morigerar el impacto de las primeras disposiciones...”.

“...La legislación de emergencia responde al intento de conjurar o atenuar los efectos de situaciones anómalas, ya sean económicas, sociales o de otra naturaleza, y constituye la expresión jurídica de un estado de necesidad generalizado, cuya existencia y gravedad corresponde apreciar al legislador sin que los órganos judiciales puedan revisar su decisión ni la oportunidad de las medidas que escoja para remediar aquellas circunstancias, siempre, claro está, que los medios arbitrados resulten razonables y no respondan a móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos...”

“...Es importante señalar que no se advierte la manifiesta invalidez de las normas impugnadas, toda vez que es incierta la entidad final del sacrificio impuesto para recomponer una situación crítica que extiende sus efectos a toda la sociedad en diversas formas, a tal punto que no se puede considerar que trascienda los límites que

han llevado a la Corte a calificar una medida de confiscatoria y cercenatoria del derecho, como podría suponerse en un primer, como no menos superficial, análisis de la cuestión...”.

“...Cabe indicar que desde sus orígenes el Tribunal ha señalado que los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio (Artículo 28 de la Ley Fundamental), así como que tales restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron...”.

“...La Corte ha dicho que el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, siempre que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución, pues no debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado, toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios...”.

“...Y, con relación al derecho de propiedad, ha señalado que no hay violación del artículo 17 de la Constitución Nacional cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad. Antes bien, hay una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que, paradójicamente, también está destinada a proteger los derechos presuntamente afectados que corrían el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación del sistema económico y financiero...”.

“...La Corte ha resuelto en reiteradas oportunidades que el artículo 16 de la Ley Fundamental no impone una rígida igualdad, por lo que tal garantía no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes. De ahí que se atribuya a su prudencia una amplia latitud para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la reglamentación, aunque también destacó que ello es así en la medida en que las distinciones o exclusiones se basen en motivos razonables y no en un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas o indebido privilegio personal o de un grupo...”.

“...Tales requisitos están satisfechos en este caso, máxime cuando, es preciso señalarlo, toda la deuda pública, tanto la sometida a la legislación argentina como la regida por leyes extranjeras, se encuentra en proceso de reestructuración y no puede predicarse que el trato de un grupo de acreedores -los que poseen títulos sujetos a la ley extranjera- sea mejor que el que las normas bajo examen dispensan a otros...”.

Por todo lo expuesto anteriormente, el Procurador General de la Nación opinó que debe revocarse la sentencia, en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

En el fallo **“Colina Rene Roberto - Yapura Sergio Daniel - Vargas Cesar Eduardo Y Otros c/ Estado Nacional - Ministerio Del Interior s/Amparo”**, de fecha 4 de agosto de 2004, la Cámara Federal de Apelaciones de Salta confirmó la sentencia de primera instancia que declaró abstracta la pretensión de los actores -agentes de la Policía Federal Argentina- consistente en que el Estado Nacional deje de descontarle sus salarios con fundamento en el Decreto N° 896/01 y la Ley 25.453, pero ordenó que se les restituya de manera inmediata y en efectivo las sumas retenidas.

Se admitió el recurso extraordinario interpuesto y se abordó el examen de la constitucionalidad de este plexo normativo, que prevé la devolución de las sumas descontadas a los agentes públicos mediante la entrega de títulos de la deuda pública.

Como se resumió ut supra, la Cámara entendió que ello era irrazonable, porque no se compadece con la solución adoptada para otros casos de emergencia y porque los actores deberían esperar un largo tiempo para cobrarlos en su integridad o se verían obligados a venderlos en el mercado con un descuento considerable, mientras que el Estado Nacional sostuvo que la única forma de devolver los fondos retenidos ante la situación de emergencia que vive el país era la que prevían las normas reseñadas.

En opinión del Procurador, la resolución del a quo importó la implícita declaración de inconstitucionalidad de las normas dictadas por los órganos competentes para hacer frente a las deudas estatales -última ratio del orden jurídico, como es bien sabido-, adoptada sin suficientes argumentos y sin tener en cuenta el estado de emergencia declarado por la Ley 25.561.

Asimismo manifestó que la Constitución Nacional atribuye al Congreso las facultades de *“arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”* y de aprobar el

presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional (Artículo 75, incisos 71 y 81). De ahí que, en opinión del Procurador General de la Nación, el Decreto N° 1819/02 no es pasible de reproches en cuanto a su legitimidad de origen.

En cuanto a su contenido, el ejercicio de aquellas competencias constitucionales no se presenta como irrazonable o como una afectación esencial de los derechos involucrados sino, antes bien, como una medida tendiente a honrar las obligaciones contraídas con el personal del sector público nacional afectado en sus remuneraciones por la Ley 25.453 y el Decreto N° 896/01, adoptada en el marco del estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, declarado por la Ley 25.561.

Asimismo, expresó que era preciso traer a colación la doctrina del Tribunal que, desde sus orígenes, indica que los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio (Artículo 28), así como aquella otra tan conocida que admite que tales restricciones pueden ser mayores en épocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron, en tanto la obligación de afrontar sus consecuencias justifica ampliar, dentro del marco constitucional, las facultades atribuidas al legislador, al punto de que la dilación en el pago de créditos y retroactividades pueda diferirse con la razonabilidad que surge de los temas en examen.

Indicó también, que el derecho positivo argentino es particularmente explícito en lo que concierne a la legitimidad de la suspensión de los derechos personales como recurso propio del poder de policía, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole, siempre, claro está, que no se altere la sustancia de tales derechos. V.E. ha dicho que en estos casos el gobierno está

facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, siempre que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución, pues no debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado, toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios.

Afirmó que, la restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales. En cuanto a la legislación de emergencia, ha señalado que para su justificación se requiere: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

Sobre la constitucionalidad de los regímenes legales de consolidación que, al igual que las normas aquí cuestionadas también prevén el pago de las deudas públicas con la entrega de bonos o títulos, la Corte ha dicho que ello no priva a los particulares de los beneficios derivados de la sentencia, sino que reconoce las obligaciones del Estado, evidenciando su voluntad de cumplirlas, y añadió que con ese proceder no se despoja al acreedor del crédito declarado en el fallo, sino que sólo se suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas.

Asimismo, se ocupó de desestimar que la demora en la percepción de las acreencias signifique una violación constitucional y, señaló que no es exacto sostener que se suspende por varios años el cobro de la deuda, pues se realizan periódicos pagos parciales y, en caso de ser necesario, existe la posibilidad de enajenar los bonos en el mercado. Por lo tanto, el lapso previsto por la norma sólo es el plazo máximo más allá del cual no podrá aplazarse el pago por parte del Estado, doctrina enteramente aplicable al sub lite, máxime cuando las condiciones de emisión de los títulos para el cobro de los créditos son más beneficiosas que las previstas para los regímenes de consolidación.

En síntesis, dado que en momentos de perturbación social y económica -cuya declaración legislativa se efectuó por medio de la Ley 25.561 y es por todos perceptible-, el Estado puede ejercer su poder de policía en forma más enérgica que lo que sería admisible en períodos de sosiego y normalidad, por lo que llevo dicho, pienso que la forma de devolución de las sumas retenidas a los agentes públicos que prevén el Decreto N° 1819/02, convalidado por la Ley 25.725, y la Decisión

Administrativa N° 8/03, respeta los parámetros impuestos por el Tribunal para admitir la constitucionalidad de normas que difieren en el tiempo el pago de las acreencias estatales.

En virtud de lo manifestado ut supra y en opinión del Procurador, el recurso extraordinario se declaró formalmente admisible y se decidió revocar la sentencia en cuanto fue materia de aquél.

En el fallo **“Bustos Alberto Roque Y Otros C/ Estado Nacional Y Otros S/Amparo”**, de fecha 26 de octubre de 2006, la Cámara Federal de Paraná, al confirmar el fallo de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo promovida por Alberto Roque Bustos, Gracia Luz Don, Ramón Evaristo Giacchi y Graciela Guadalupe Dappen contra el Estado Nacional, el Banco Central de la República Argentina, el Banco de Entre Ríos y el BBVA Banco Francés S.A., declarando la inconstitucionalidad de las Leyes 25.557 y 25.561, de los Decretos N° 1570/01, 71/02, 141/02, de los artículos 11, 21, 41, 91 y 10 del Decreto N° 214/02, del artículo 31 del Decreto N° 320/02, de las Resoluciones N° 6, 9, 18, 23 y 36/2002 del Ministerio de Economía de la Nación, de las comunicaciones "A" 3446, 3467 y 3468 del Banco Central de la República Argentina, y toda otra norma que impida, limite o restrinja de cualquier manera a los actores la posibilidad de disponer inmediatamente de sus depósitos a plazo fijo y en cuentas a la vista, y ordenó que las entidades financieras intervinientes devolvieran los depósitos en el signo monetario efectuado, en el plazo de diez días.

El Estado Nacional y los bancos demandados interpusieron los recursos extraordinarios.

La Corte teniendo en cuenta la realidad palmaria descripta en rasgos generales examinó la posible pugna entre las normas atacadas y los preceptos constitucionales.

Para realizar dicho análisis, la Corte manifestó en el presente caso que: *“...no cabe poner en tela de juicio que el derecho de propiedad está garantizado por el artículo 17 de la Constitución, pero lo que sí corresponde examinar es si las medidas económicas -en suma, la suspensión de la devolución de los depósitos bancarios y la opción para los depositantes entre el reintegro en determinados plazos, en moneda argentina y con valores actualizados, o en la moneda de origen a plazos mayores y en valores comercializables - afecta el mencionado derecho...”*.

Según la Corte los controles de legalidad administrativa y de constitucionalidad que competen a los jueces, no los facultan a sustituir a la Administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad, y, menos aún, cuando la imposibilidad de las entidades financieras de responder a sus obligaciones exigibles trascendió la particular situación económica de cada intermediario para adquirir la dimensión de una crisis sistémica, cuyo examen presupone un análisis integral a fin de superar el descalce bancario.

El ejercicio de los mencionados controles no puede justificar que todas las medidas de política económica de los poderes competentes sean sometidas a la revisión, no de su legalidad sino de su acierto o su oportunidad, pues ello implicaría sustituir a los órganos constitucionales que tienen su origen directo en la voluntad popular por el criterio predominantemente técnico del Poder Judicial, cuya desvinculación de tal origen -que sólo podía ser indirecto en el texto constitucional originario- se ha acentuado en la reforma de 1994 con los nuevos procedimientos de designación. Los jueces están llamados a juzgar, no a administrar ni a fijar ni revisar la política económica de los poderes políticos, pues lo contrario implicaría desvirtuar el régimen democrático sustituyéndolo por el gobierno, o aun la dictadura, del Poder Judicial, que impediría el desarrollo de cualquier programa de gobierno coherente, máxime frente a una emergencia que los jueces no están capacitados para encauzar. Tampoco se justifica la extensión desmesurada del amparo para revisar lo que no viola los derechos y garantías constitucionales con manifiesta arbitrariedad o ilegalidad, en los términos del artículo 43 de la Constitución, convirtiendo a la administración de justicia en una suerte de festival de amparos e inconstitucionalidades que traba el ejercicio de sus atribuciones por los poderes legislativo y ejecutivo.

La Corte ha manifestado que en el ordenamiento jurídico argentino, la declaración de inconstitucionalidad produce efectos sólo para el caso resuelto. Pero también es notorio que cuando la Corte declara la inconstitucionalidad de una norma general, su eficacia, en los hechos, es generalizada, pues las expectativas se orientarán por aquella sentencia y las probabilidades de su subsistencia. Que derogar de tal modo decisiones tan fundamentales de política económica podría conducir a una generalizada incertidumbre sobre el valor de los bienes y servicios, pues si a un acreedor debe restituírsele inmediatamente dólares, por qué razón o fundamento a otros acreedores no habría que tratarlos igual. Bien se advierte que no incumbe a los jueces hacer distingos o establecer preferencias entre acreedores.

Las leyes y demás normas respectivas son susceptibles de cuestionamiento constitucional cuando resultan irrazonables o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad, y el principio de razonabilidad debe cuidar especialmente que las normas legales mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante el lapso que dure su vigencia en el tiempo, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Ley Fundamental.

Sin embargo la revisión judicial en juego en los planteos de inconstitucionalidad, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal, sólo es apreciable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de esta índole sino cuando ello es de estricta necesidad.

Por su gravedad el control de constitucionalidad resulta, entonces, la última ratio del ordenamiento jurídico y requiere inexcusablemente la demostración del agravio en el caso concreto.

La misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley, toda vez que los jueces en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia no pueden prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma, ello así por considerar que la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resulta compatible con el fin común tanto de la tarea legislativa como de la judicial. Además tiene dicho esta Corte que no le corresponde expedirse sobre cuestiones de política económica que son privativas de los otros poderes del Estado.

Por todo lo expuesto ut supra, en opinión de la Corte, asiste razón al señor Procurador General cuando señala que las normas de emergencia exigen una consideración global, pues un examen aislado y fragmentario no permite valorar integralmente las soluciones articuladas para superar la crisis.

En consecuencia y en virtud de los fundamentos manifestados, la Corte declaró procedente el recurso extraordinario, y se procedió a revocar la sentencia y a rechazar la demanda de amparo

ANÁLISIS FALLOS QUE DECLARAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE EMERGENCIA

En el fallo ***“Mesquida Gregorio Hugo Y Otro C/ Estado Nacional - Armada Argentina Y Otro S/Accidente en el Ámbito Militar Y F Seguridad”***, de fecha 28 de noviembre de 2006, contra la sentencia de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal que, al resolver el incidente planteado durante la ejecución de sentencia que condenó al Estado Nacional a indemnizar los daños y perjuicios derivados del fallecimiento del conscripto Oscar Rafael Mesquida, dispuso que el monto pendiente de pago y los honorarios profesionales respectivos se hallan consolidados en los términos del artículo 13 y siguientes de la Ley 25.344, los interesados interpusieron el recurso extraordinario.

En el presente caso, la Corte manifestó lo siguiente: *“...Que en numerosos precedentes el Tribunal convalidó la constitucionalidad de la Ley 23.982, en cuanto dispuso la moratoria de las deudas anteriores al 11 de abril de 1991. Al respecto ponderó que el carácter excepcional de la situación de emergencia invocada por el Congreso para dictar esa ley justificaba la suspensión temporal de los efectos de las sentencias condenatorias sin que ello desnaturalizara los derechos patrimoniales reglamentados por aquélla. Por otra parte, no formuló distinciones entre las obligaciones nacidas de la responsabilidad extracontractual del Estado (Vgr. de los actos ilícitos y de obligaciones ex lege) de aquellas otras originadas en los contratos celebrados por el Estado y las entidades estatales. Que al convalidar genéricamente la constitucionalidad de las restricciones excepcionalmente impuestas al ejercicio de los derechos individuales por la Ley 23.982, la Corte reiteró su doctrina de que ellas están justificadas siempre y cuando estén limitadas estrictamente a lo necesario para superar la emergencia, y en cuanto la afectación que ocasionan no desnaturalice o suprima la sustancia de los derechos reglamentados...”*.

“...Es sabido que la constitucionalidad de toda legislación de emergencia precisa de los siguientes requisitos: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria. Ello impide acudir de manera constante a la invocación de ella para imponer

limitaciones al ejercicio de los derechos y garantías que se transformen en permanentes; pues la Constitución Nacional no admite suspensión indefinida del pleno goce de los derechos que ella reconoce y garantiza...”.

“...Que en el caso esta Corte, no puede dejar de ponderar que los créditos cuya consolidación, en los términos de la Ley 25.344 aquí se discute, se originan en la pérdida de una vida humana, hecho acontecido hace ya más de quince años. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que la moratoria alcanza dieciséis años. A estos extremos que jaquean la razonabilidad de la medida, se suman en el caso las particularidades propias de un trámite de ejecución de sentencia, particularmente extendido a fuer de improcedentes planteos del obligado al pago...”

“...En efecto, tanto el monto de la indemnización reconocida a los actores como los honorarios regulados a sus letrados en calidad de costas fueron definitivamente cuantificados en el mes de mayo de 1999, momento en el cual se aprobaron las respectivas liquidaciones. A partir de entonces y a petición de los interesados, el organismo deudor sostuvo que “...con fecha 6 de agosto de 1999 fue incluido dentro del Formulario 20 (Programación de Sentencias Judiciales), la previsión presupuestaria correspondiente a la deuda por capital a favor de la parte actora como así también la correspondiente a los honorarios regulados a sus letrados patrocinantes...” Se le informa que la Armada Argentina había efectuado la previsión que establece el artículo 22 de la Ley 23.982 respecto de los créditos aprobados en autos. No obstante ello, los acreedores demostraron que no se había incluido partida alguna a fin de saldar el crédito reconocido en las presentes actuaciones, por lo que solicitaron su ejecución compulsiva. El 29 de mayo de 2000 el juez intimó a la demandada para que en el plazo de cinco días depositara el importe de la liquidación aprobada en concepto de capital e intereses y honorarios, bajo apercibimiento de ejecución. No obstante que esa providencia se encuentra firme, la intimación fue incumplida...”.

“...En tales condiciones se advierte que sólo la prolongación en el tiempo de un debate acerca de una cuestión que ya se encontraba resuelta con autoridad de cosa juzgada, permitió que el Estado Nacional tuviera ocasión de oponer a los acreedores la consolidación de sus créditos con sustento en la posterior Ley 25.344...”.

“...Que por las razones hasta aquí expuestas, corresponde concluir que en el caso, la consolidación dispuesta en el artículo 13 de la Ley 25.344 resulta inconstitucional. Por

lo tanto, deberá emplazarse al Estado Nacional para que en el ejercicio presupuestario del año 2007 dé cumplimiento a la condena mediante el depósito de las sumas de dinero correspondientes. Se declara procedente el recurso, se deja sin efecto la sentencia y, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 16, segunda parte de la Ley 48, se condena al Estado Nacional a cumplir la sentencia condenatoria con arreglo a lo dispuesto en la presente...”

En el fallo “**Avalos Hugo Mariano C/ Czumadewski Alejandro S/ Ejecucion De Sentencia-Incidente Civil**”, de fecha 31 de octubre de 2006, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (Sala L) confirmó el fallo de la instancia anterior, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 61 de la Ley 25.565, en cuanto dispone que las ejecuciones emanadas de pronunciamientos judiciales firmes por coberturas otorgadas por diferentes riesgos por la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (En liquidación-“CNAS e. l.”) no podrán hacerse extensivas, hasta el límite de las coberturas otorgadas, contra los asegurados y terceros alcanzados por tales coberturas. Señaló también que la afectación al derecho de propiedad que produce el artículo 61 de la Ley 25.565 autoriza a declarar su inconstitucionalidad, pues para liberar al asegurado “no tiene intervención la voluntad y discrecionalidad del acreedor”.

Se advierte que en el sub lite no se discute lo relativo a la consolidación de las obligaciones de la CNAS e. l. en los términos del artículo 61, primer párrafo, de la Ley 25.565, sino que la cuestión debatida se encuentra circunscripta a determinar la validez constitucional de aquel precepto.

El Procurador manifestó que “...cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, se puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos. No se trata de reconocer grados de omnipotencia al legislador ni de excluirlo del control de constitucionalidad, sino de no privar al Estado de las medidas de gobierno que considere útiles para llevar un alivio a la comunidad. De ello se desprende que, si por razones de necesidad, sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad, sino que sólo limita temporalmente la percepción de aquéllos o restringe el uso de ésta, no hay violación del artículo 17 de la Constitución, sino una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis...”.

“...V. E. señaló que, en condiciones de emergencia social o económica, la facultad de regular los derechos personales puede ser más enérgicamente ejercida que en los períodos de sosiego y normalidad y que el gobierno está facultado para establecer la legislación pertinente con el límite de que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías individuales o las restricciones que la misma Constitución contiene en salvaguarda de las instituciones libres. Asimismo, ha declarado la validez constitucional del sistema de consolidación de deudas, en la inteligencia de que no priva al acreedor del crédito declarado en la sentencia sino que sólo suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas...”.

En opinión del Procurador General de la Nación, en el sub lite, la situación difiere de aquellos casos en los cuales V. E. reconoció la constitucionalidad de leyes que suspenden temporalmente los efectos de los contratos o de las sentencias firmes, criterio que, como se indicó, fue adoptado con la condición de que no se altere la sustancia de unos y otras, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole. Ello es así pues, contrariamente a lo afirmado por el apelante, no se advirtió en la especie de qué manera la disposición que vedó al damnificado la posibilidad de satisfacer el crédito de su deudor natural, esto es, el asegurado por la CNAS e. l., tendió a proteger “los intereses generales de la sociedad” o “al interés público”, extremo que se requiere cuando se trata de legislación de emergencia.

Es que si bien el artículo 61 mencionado se dictó en el marco de una situación de emergencia a fin de cancelar los pasivos de la entidad aseguradora en liquidación mediante el sistema de consolidación, lo cierto es que, en el aspecto que aquí se cuestionó, sólo benefició a un grupo determinado y concreto de personas, asegurados y terceros, al eximirlos de hacerse cargo, en forma concurrente y en la medida de la cobertura, del pago de la indemnización a la víctima del siniestro cuyo derecho fue reconocido por sentencia judicial.

En opinión del Procurador General de la Nación, la disposición que aquí se impugnó careció de la razonabilidad exigida por la Ley Fundamental, entendida como la adecuación entre el medio elegido y el fin propuesto como bien social en un momento dado, toda vez que no se limita a restringir por un determinado tiempo el derecho del acreedor a perseguir el cobro de su crédito contra cualquiera de los condenados al pago de la indemnización, sino que, por el contrario, elimina definitivamente esa posibilidad contra el autor del daño, lo que desnaturaliza elementales reglas y

principios que rigen en materia de obligaciones provenientes de seguros de responsabilidad civil y produce una afectación sustancial de los derechos de los damnificados (Artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional).

El art. 61, segundo y tercer párrafos, de la Ley 25.565 no reúne los requisitos de validez impuestos por la Constitución Nacional respecto de la legislación de emergencia, pues impide a la parte que obtiene un reconocimiento judicial de su derecho adoptar las medidas tendientes a ejecutar su crédito contra el deudor principal, quien pudo ser, eventualmente, autor del hecho ilícito, privándola de obtener la satisfacción de su acreencia en el plazo fijado por la sentencia, con la consiguiente lesión de la garantía de propiedad, máxime cuando el damnificado es ajeno a la relación contractual.

Los párrafos del artículo 61 cuya declaración de inconstitucionalidad aquí se propició no se insertaron en el plexo normativo de la llamada “*legislación de emergencia*”, cuya justificación y constitucionalidad fue ampliamente tratada en los dictámenes de la Procuración General. Aun cuando el legislador haya intentado sustentar el dictado de la normativa impugnada en el sometimiento de la deuda de la CNAS e. l. al régimen de las Leyes 23.982 y 25.344, las razones de emergencia invocadas en ellas para disponer la consolidación del pasivo público no pueden justificar, a juicio del Procurador, que se exceptúe a una categoría de deudores privados -como el apelante- del cumplimiento de sus obligaciones conforme a los términos del derecho común, sin razones de interés general que otorguen fundamento a esa medida.

Por lo expuesto precedentemente, el Procurador opinó que en la presente causa correspondía declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto y por lo tanto, confirmar la sentencia apelada.

En virtud del análisis jurisprudencial realizado, se puede afirmar que la Corte Suprema ha considerado que las leyes de emergencia son constitucionales y que la consolidación dispuesta por las Leyes 23.982, 25.344 y 25.725 constituye una medida razonable y legítima adoptada por el Estado en el marco de una situación de grave emergencia, que resulta compatible con los principios y garantías consagradas en la Constitución Nacional.

Esta sería la regla en la materia, según el criterio de la Corte Suprema, no obstante, el Máximo Tribunal ha entendido que, en ciertos supuestos, atento a la naturaleza de la

deuda o a las particulares circunstancias del caso, la obligación del régimen de consolidación deviene inconstitucional, tal como fue expuesto precedentemente en los fundamentos planteados por la Corte Suprema.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberastury, P. (s.f.). *“Consolidación de las Deudas del Estado”*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993 .
- Aberastury, P. (s.f.). *“Ejecución de sentencias contra el Estado. Consolidación de deudas del Estado Nacional”*, Editorial Abeledo Perrot., Buenos Aires, 2001.
- Banco de Galicia y Buenos Aires s/solicita intervención urgente en autos: Smith, Carlos Antonio c/Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/sumarísimo*, Corte Suprema, B.32. XXXVIII. (s.f.).
- Bianchi, A. B. (s.f.). *“La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la emergencia económica”*, La Ley (t. 1991-C), Buenos Aires, 1991.
- Bianchi, A. B. (s.f.). *“Una reflexión sobre el llamado ‘Control de Convencionalidad’”*, Suplemento Constitucional 2010, La Ley 2010-E, 426, Buenos Aires, 2010.
- Bidart Campos, G. (s.f.). *“Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”* , Editorial Ediar, Buenos Aires, 2000.
- Cámara Nacional Civil, S. 1.-3. (s.f.).
- Chamorro Bernal, F. (s.f.). *La Tutela Judicial Efectiva”*, Editorial Bosch, España, 2002.
- Crivelli, J. C. (s.f.). , *“La emergencia económica permanente”*, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2001.
- CSJN, “. 2., & 136:171. (s.f.).
- CSJN, “. F.-5.-5. (15 de 05 de 59).
- CSJN, “. J. (s.f.).
- Del Palacio Díaz, L. E. (s.f.).
- Díaz Antonio S. v. Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado*, Fallos 278:232. (s.f.).
- Ercolano c/ Lanteri de Renshaw, e. C. (s.f.).
- Fallos. (s.f.). 263:460.
- Fígola, I. R. (s.f.). *“Derecho y Administración”*, <http://derechoyadministracion.blogspot.com.ar/> , Buenos Aires, 2012.
- Gallegos Fedriani, P. (s.f.). *“El cumplimiento forzoso de las sentencias por parte del Estado Nacional” en obra colectiva: “Una mirada desde el Fuero Contencioso Administrativo Federal sobre el Derecho Procesal Administrativo”*,. Director Marcelo Bruno Dos Santos, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013.

- Garrido Cordobera, L. M. (s.f.). *“Límites del derecho de emergencia”, Sistema Jurídico de Información Jurídica – SAIJ Id SAIJ: DACC050007, 2005.*
- Gelli, M. A. (s.f.). *“El caso Smith (o la razonabilidad cuestionada)”, Revista Jurídica La Ley, Buenos Aires, 2002.*
- González Pérez, J. (s.f.). *“Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa” (Ley 29/1998 del 13 de julio). Madrid: 3° edición, Civitas.*
- Habermas, J. (s.f.). *“Teoría de la Acción Comunicativa”, Tomo I, Editorial Taurus, Madrid, España, 1987.*
- Habermas, J. (s.f.). *“Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso”, Trotta, Madrid, 1998.*
- Hiruela Fernández, M. d. (s.f.). *“La consolidación de deuda pública y la reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Editorial Abeledo Perrot Córdoba, Buenos Aires, 2013.*
- Hutchinson, T. (s.f.). *“Ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado”, El Derecho Administrativo Hoy, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1995.*
- Hutchinson, T. (s.f.). *“La Emergencia y el Estado de Derecho”, Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni, Volúmen: 2002-1, Buenos Aires, 2002.*
- Hutchinson, T. (s.f.). *Proceso Administrativo Tomo III, “La nueva consolidación presupuestaria”, Revista de Derecho Público, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004.*
- Jurisprudencia Argentina, 2.-9. (s.f.).
- Lamoglia, C. M. (s.f.). *“Consolidación de Deudas y Ejecución de Sentencias contra el Estado”, Revista de Derecho Administrativo N° 51, Año 17, Editorial Depalma - Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005.*
- Linares, J. F. (s.f.). *“Derecho Administrativo”, Editorial Astrea. Buenos Aires, 2007.*
- Linares, J. F. (s.f.). *“Razonabilidad de las leyes”, Editorial Astrea. Buenos Aires, 2016.*
- Lorenzetti, R. L. (s.f.). *“Emergencia Pública y Reforma del Régimen Monetario”, La Ley, Buenos Aires, 2002.*
- María, G. I. (s.f.). *“Constitución y emergencia”, Sistema Argentino de Información Jurídica – SAIJ, Id SAIJ: DACF050018, Buenos Aires, 2005.*
- Mejía Idrovo v. Ecuador, c. T. (s.f.).
- Mejía Quintana Oscar, *La Teoría del Derecho y la Democracia en Jürgen Habermas: En torno a Faktizität und Geltung^”, Ideas y Valores N° 103, Bogotá, Colombia, 1997. (s.f.).*

- Nieto García, A. (s.f.). *“La inactividad material de la administración: veinticinco años después”*, *Revista de Documentación Administrativa (1958-2005)*, Número 208, Buenos Aires, 1986.
- Nieto García, A. (s.f.). *“La inactividad material de la administración: veinticinco años después”*, *Revista de Documentación Administrativa (1958-2005)*, Número 208, Buenos Aires, 1968.
- Nieto García, A. (s.f.). *La inactividad material de la administración: veinticinco años después*, Documentación Administrativa.
- Padilla, M. (s.f.). *“Los jueces pueden y deben declarar el fin de la emergencia”*, *Revista La Ley N° 5, Sistema Jurídico de Información Jurídica – SAIJ*, Id SAIJ: DACJ960048, www.saij.gov.ar, Buenos Aires, 1996.
- Pinése, G. G. (s.f.). *“El derecho de emergencia o el derecho en emergencia”*, *Sistema Argentino de Información Jurídica – SAIJ*, DACC050009, www.saij.gov.ar, Buenos Aires, 2005.
- Prieto-Castro. (s.f.). *“El derecho a la tutela jurisdiccional”*, en AA.VV. *Jornadas de Derecho Procesal, Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1968.
- Sabadell, A. L. (s.f.). *Manual de Sociología Jurídica, Introducción a una lectura externa del Derecho*. Editora Revista de los Tribunales de Sao Pablo.
- Sagués, N. P. (s.f.)., *“Derecho Constitucional y Derecho de Emergencia”*, Editorial Anales, 2da. Época. A. 35 N° 28, Buenos Aires, 1991.
- Sanguinetti, J. C. (s.f.). *“Consolidación de Deudas del Estado. Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación”*, La Ley, Buenos Aires, 2010.
- Spisso, R. R. (s.f.). *“Ley de Consolidación de Deudas del Estado”*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1992.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, c. “. (s.f.).
- University of Minnesota, H. R. (s.f.). *Serie sobre Tratados OEA N° 36, 1144, Serie sobre Tratados de la ONU, 123*, <https://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/szoas3con.html>.