



Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Dolores.

Belgrano N° 160 - 7100 Dolores (Bs. As)- Tel-Fax: (02245) 441592 / 441990 / 446343

Pagina web: www.colabdol.com.ar E mail: colabdol@speedy.com.ar

CIRCULAR N° 1163/05

UNREGISTERED

Dolores, 19 de octubre de 2.005.-

Created by Unregistered Version

**REF: “ Fallo sobre EMERGENCIA ADMINISTRATIVA, ECONOMICA Y FINANCIERA.
Provincia de Buenos Aires. CONSOLIDACION de Deudas del Estado Provincial mediante el
pago de Bonos de Consolidación. INCONSTITUCIONALIDAD de la LEY 12836
B-59361 - "Aubert Celia c/Provincia de Buenos Aires (I.P.S.)" – SCBA – 12/10/2005 ”.-**

Fallo en Extenso:

B-59361 - 'Aubert Celia c/Provincia de Buenos Aires (I.P.S.)' - SCBA - 12/10/2005

La Plata, 12 de octubre de 2005.-/-

VISTO:

La sentencia dictada a fs. 67/80;; la liquidación practicada por el Instituto de Previsión Social a fs. 85, consentida por la accionante a fs. 87; lo manifestado por la actora y por la Fiscalía de Estado respecto a la aplicabilidad al caso de las disposiciones de la ley 12.836; y

CONSIDERANDO:

1. Que a fs. 85 obra un oficio remitido por el Instituto de Previsión Social por el que comunica que ha practicado liquidación en sede administrativa conforme la sentencia dictada en autos. La operación arroja como resultado la suma de \$ xxxxxxxxxxxx y Patacones xxxxxxxx.-

En este punto, antes de continuar, cabe poner de resalto que dicha suma se convirtió toda a pesos xxxxxxxxxxxxxxxx(\$ xxxxxxxxxxxx) en virtud de las normas dictadas en el marco del Programa de Unificación Monetaria creado con el objeto de retirar los títulos provinciales existentes en el mercado (Decreto n° 743, B.O. 1-IV-2003 y Resolución 133, B.O. 22-VII-2003).-

A pedido del profesional interviniente se regularon sus honorarios por la labor desarrollada en autos (fs. 89) y, a fs. 93, la actora prestó conformidad con dicha regulación.-

A fs. 94 se dispuso el libramiento de un oficio a los efectos de que el Instituto demandado deposite en la cuenta de autos el importe -en pesos- de los honorarios regulados, pudiendo disponer del saldo de la referida liquidación hasta la suma de \$ xxxxxxxxxxxx Con fecha 12-XII-2.002 se dejó sin efecto el libramiento del oficio anteriormente dispuesto dándose traslado a las partes de las previsiones contenidas en los arts. 8, 9, 10 y 13 de la ley 12.836 (fs. 95).-

2. Que a fs. 96/98 el letrado de la parte actora al contestar el traslado sostiene que la ley 12.836 que prevé la Consolidación de deudas del Estado Provincial mediante el pago de Bonos de Consolidación y el carácter meramente declarativo con relación a las sentencias judiciales contra la Provincia de Buenos Aires, resulta inconstitucional por violatoria de garantías constitucionales consagradas tanto en la Constitución Nacional como en la Carta Local.-

Sostiene que el art. 31 de la Constitución Nacional dispone que la misma es ley suprema de la Nación y que toda ley que se dicte debe hacerse al amparo de ésta, respetando las garantías y derechos que en ella se consagran y protegen.-

Resalta que en el caso que nos ocupa se trata de un beneficio previsional que después de diez años le fue reconocido a través de la sentencia de esta Corte, que tiene carácter alimentario y que, cuando llega el momento de observar la sentencia, la Provincia pretende cumplirla pagando en Bonos, no se sabe cuándo, ni bien con qué, ni a qué plazo, ni a qué valor.-

Considera que viola el carácter integral e irrenunciable de los beneficios de la seguridad social garantizados en la última parte del art. 14 bis, como asimismo, el derecho de propiedad garantizado en el art. 17, ambos de la Carta Magna.-

Mal puede considerarse -continúa- que la forma en que el Estado Provincial pretende pagar la deuda a la pensionada respete tal carácter, ya que como primera medida, quiere pagarle con Bonos la pensión que mes a mes se fue devengando y que no () le pagó oportunamente escudado en una resolución reglamentaria y, además, los Bonos aludidos en el art. 19 de la ley citada tienen un plazo de amortización de 16 años, por lo que la pensionada tiene dos caminos: o espera 16 años para cobrar lo que se le debe de pensión al 100% del valor del Bono (cosa impensable) o los vende al precio de cotización del momento que varía día a día, pero seguramente será inferior y más bajo cuanto más reciente es su emisión, por lo que si la actora cambia los Bonos, para poder ir subsistiendo, al 30%, en realidad está cobrando el 30% de su pensión y esto literalmente significa que tal imposición supone para ella tener que renunciar a la integralidad de su beneficio previsional.

Esto se traduce en que en lugar de cobrar \$ 300 de pensión (que se fue acumulando hasta el monto de la liquidación) le estarían pagando (si cotizan al 30%) un haber de pensión acumulado de \$ 90 mensuales.-

Ello es, según la accionante, francamente absurdo, inequitativo, violatorio del principio de integralidad del haber previsional enunciado en el art. 14 bis y del derecho de propiedad garantizado por el art. 17 de la Carta Magna.-

Afirma que es difícil imaginarse que las disposiciones de la ley 12.836 respeten las garantías enunciadas en la Constitución Nacional cuando establece que los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.-

Finalmente se refiere a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que reitera la protección de tales derechos y la consagración de tales garantías. Considera que la ley 12.836 viola el art. 31 de la misma, donde se consagra la inviolabilidad del derecho de propiedad; el art. 39 que, en su inc. 3 consagra los principios de progresividad e indemnidad en relación a la seguridad social y recuerda, por último, que el art. 57 fulmina con la inconstitucionalidad a toda ley, decreto u orden contrario a los artículos precedentes, que priven a los ciudadanos de las garantías que ellos aseguran.-

3. La Fiscalía de Estado sostiene que en el régimen de emergencia previsto por la ley 12.836 no resultan excluidas las prestaciones previsionales que administra el Instituto demandado. Aduce que, como la condena que la parte actora pretende hacer cumplir consiste en el pago de una suma de dinero, la misma ha quedado alcanzada por las previsiones contenidas en ella.-

Expresa que la norma de marras consolidó las deudas estatales de título o causa anterior al 30-XI-2.001 y, especialmente,

las originadas en los pleitos alcanzados por el artículo 6º de la ley 12.727 (art. 8º, ley 12.836).-

Solicita el cumplimiento de la sentencia dictada en autos con arreglo a las disposiciones contenidas en la normativa antes referida, decidiendo su sujeción al mecanismo especial de cumplimiento fijado por los arts. 8 y 15 de la misma. Considera que la actora deberá ajustar su requerimiento al procedimiento correspondiente y aceptar en pago los títulos de la deuda pública que la norma autoriza a emitir (arts. 16, 17 y 18 de la ley cit.).-

Estima que de no hacerse lugar a las observaciones de su parte se afectarían sus derechos de propiedad y defensa en juicio, que tutelan los arts. 14, 17 y 18 de la Ley Fundamental. Agrega que, en tal sentido, se ha expedido el Alto Tribunal Nacional en causas que se discutía la aplicación de leyes de consolidación, receptando en todos los casos la constitucionalidad de las normas cuestionadas.-

4. Que tal como han sido expuestas las pretensiones de ambas partes, la cuestión a resolver se circunscribe a determinar la constitucionalidad de la ley 12.836.-

5. Que la sentencia dictada en autos con fecha 19-II-2.002 reconoció a la actora el derecho al beneficio de pensión, derivado de la muerte de su esposo y condenó al Instituto de Previsión Social a abonarle las sumas adeudadas por tal concepto a partir del 29-VIII-1995 (fs. 67/80).-

6. Que el Instituto de Previsión Social con fecha 2-VIII-2.002 presentó la liquidación que arrojó una suma a pagar de pesos xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx -\$ xxxxxxxxxxxxxx y patacones xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx -v. fs. 85). En la actualidad \$ xxxxxxxxxxxxxxxx.-

7. La ley 12.836 (B. O. 11-I-02) llamada de "Emergencia administrativa, económica y financiera. Pago de haberes y otras retribuciones desde el 01/12/2001. Régimen de consolidación de obligaciones no financieras y exigibles a cargo del Estado provincial anteriores al 30/11/2001. Ratificación de la segunda addenda al compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal del 08/11/2001. Sustitución del art. 9º de la ley 12.727. Ratificación del dec. 2738/2001. Norma complementaria de la ley 12.727", se refiere a cuestiones en que se encuentre comprometido el patrimonio del Estado Provincial (arts. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13 y sigs.), estableciendo un régimen de consolidación de las obligaciones a cargo de aquél que consistan en el pago de sumas de dinero (art. 8 y cones.) y alcanzando las disposiciones de la ley, según sus expresos términos, a todo reclamo judicial o administrativo que se traduzca en el reconocimiento del crédito perseguido así como a toda obligación accesoria a una consolidada (art. 9). Inaplicabilidad de los supuestos excluidos en el art. 10. En el art. 13 se establece que las sentencias judiciales y los actos administrativos firmes, los acuerdos, transacciones y laudos que reconozcan la existencia de las obligaciones alcanzadas por el presente régimen de consolidación, tendrán carácter meramente declarativo con relación a los organismos obligados. En los artículos siguientes establece un mecanismo por el cual las deudas consolidadas se abonarán mediante la entrega de bonos de consolidación de la deuda que se emiten a dieciséis años de plazo y el capital y los intereses se amortizan periódicamente.-

8. He sostenido antes de ahora que los jueces, en el específico marco de una controversia y según el orden constitucional adoptado, fueron dotados del poder para dirimir la aplicación o no de una ley al caso que le llega a sus estrados. Bajo normas que aseguran pleno debate y prueba donde las partes pueden presentar y defender sus posiciones ante un tercero imparcial, el Poder Judicial ofrece el ámbito propicio, donde una ley que en principio habría de regir el caso, finalmente es desplazada al ser inaplicable o al declarársela inconstitucional. Y esta actividad ha sido reiteradamente reivindicada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como evidencia de una de las atribuciones primordiales del Poder Judicial (C.S.J.N. Fallos 269:243; 298:511, entre muchos otros) (cfr. mi voto en B. 60.898, sent. de 18-II-2004).-

Asimismo, señalé que en circunstancias muy especiales, que develaban en modo patente la configuración de una excepcional situación desventajosa del titular de la indemnización (v.gr. por su avanzada edad o por causa de una enfermedad), correspondía dejar de lado el régimen general de consolidación, en el entendimiento que su aplicación provocaba un daño adicional irreparable (causa Ac. 60.898 ya citada).-

Siguiendo tales lineamientos, esta Suprema Corte ha declarado "inaplicable" la ley de consolidación de deudas cuando su régimen importaba no ya una simple y tolerable variación del modo de cumplimiento de la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, sino el desconocimiento o privación de su contenido esencial (cfr. causas B. 60.359, "Spinedi", res. de 03-II-2005; B. 58.965, "Lacay de Durruty", res. de 09-XII-2004; B 61.789 "Mascara", res. de 04-VIII-2004; B 59.438, "Platini", res. de 11-VI-2003; B. 58.477, "Colombo", res. de 11-VI-2003; B 59.332,"Alegeri, res. de 21-V-2002; B 58.558, "Dietrich", res. de 04-IX-2002, entre muchas otras) o cuando, en el singular contexto fáctico que daban cuenta los autos, se generaba un severo detrimento al derecho de propiedad del resarcido o a similares bienes jurídicos tutelados tanto por la Constitución Nacional como por su par provincial (cfr. doctr. causas B 58.858 "Carl Herbertz", res. de 28-V-2003; B 60.359 "Spinedi", res. de 03-II-2005; B 57.881 "Jarisz", res. de 02-VI-2004; B. 60.698, cit., entre otras). En todos esos supuestos, al verificarse que la restricción o limitación iba más allá de lo razonable, la norma de emergencia fue "inaplicada" (Art. 57, Const. Pcial).-

Ahora bien, debatir y expedirse sobre la "inaplicabilidad" o "exclusión" del régimen de consolidación de deudas respecto de un determinado crédito, por juzgar que hacerla regir en un concreto asunto contraría los principios, derechos y garantías consagrados en la Constitución, importa empujar al Poder Judicial a un terreno constitucional. Por ello, más allá de cierto laconismo en el modo de resolver, en los numerosos precedentes reseñados subyacía el criterio adverso a la constitucionalidad del citado régimen legislativo en el preciso caso enjuiciado, no así que éste se hallase fuera del ámbito de aplicación de la norma cuyos efectos venía el Tribunal a enervar. Por ello tales resoluciones se fundaron en el artículo 57 de la Constitución Provincial.-

Vale recordar también que, en otros supuestos, esta Corte ha confirmado lo resuelto por los tribunales de grado que declararon expresamente la inconstitucionalidad del sistema de consolidación de deudas y su consecuente inaplicabilidad al caso, frente a hipótesis singulares y por análogos argumentos a los expuestos más arriba (v. en este sentido: causas Ac. L. 73.744, "Pompey", sent. de 5-III-2003; Ac. 72.952, "Bajinay", sent. de 02-X-2002; Ac. 83.679, "B., A. c/H.I.E.M.", sent. de 28-VIII-2002; Ac. 71.944, "Giles", sent. de 21-VIII-2002; entre otras).-

9. Sentado lo anterior, cabe pronunciarse sobre la validez constitucional de la ley 12.836 en su concreta aplicación al caso bajo estudio.-

a. No se encuentra en discusión que nuestro país, en general y la provincia, en particular, están atravesando una de las crisis económicas más graves de su historia. Ahora bien, tal circunstancia no implica considerar que son constitucionales todos los medios utilizados para paliarla.-

Este Tribunal se ha pronunciado -por mayoría- por la constitucionalidad de la legislación de emergencia en la causa L 66.149, "Rodríguez" -sent. del 7-VII-98, doctrina reiterada en los autos L. 79.751 "Benitez", sent. del 23-XII-2.002.-

En estos supuestos estaba en juego la aplicación de la ley 11.756 de saneamiento financiero de los municipios -de similar redacción a la 11.192- que dispuso la consolidación de las deudas de las comunas de la Provincia de Buenos Aires vencidas o de causa o título anterior a la fecha de su vigencia. Según ese texto legal, la única vía para el cobro de la condena dispuesta contra el Estado provincial, municipalidades de la Provincia y organismos alcanzados por el art. 2 de la ley, es la que resulta del mecanismo regulado en su propio articulado, opera de pleno derecho y no provoca alteración de los términos de la cosa juzgada.-

Se dijo -con cita de fallos de la Corte Suprema de Justicia Nacional- que tal situación es el reconocimiento a supuestos

excepcionales que, en determinados casos y con arreglo al principio de razonabilidad, posibilitan la transitoria postergación del derecho de propiedad ("Ercolano c/Lanteri de Renshaw", Fallos, 136:161 y decisiones que le sucedieron; "Peralta c/ Estado Nacional", La Ley, 1991-C-141; Fallos", 136, ps. 164 a 169 y ps. 170 a 179; "Don Oscar Agustín Avico contra Saúl G. de la Pesa, sobre consignación de intereses", Fallos, 172, p. 21 a 97).-

Asimismo se recordó que la mayoría de la Corte Suprema, requiere, para considerar constitucional a una ley de emergencia: 1º) que exista una emergencia que dé una ocasión adecuada para el ejercicio del poder reservado del Estado a fin de proteger los intereses vitales de la comunidad; 2º) que la ley haya sido dirigida a un fin legítimo, es decir que no sea para mera ventaja particular de los individuos sino para la protección de un interés fundamental de la sociedad; 3º) que el alivio proporcionado por la emergencia lo fuese bajo condiciones razonables; 4º) que la prórroga del plazo de redención no sea irrazonable.-

En definitiva, sobre la base de constatar que -al igual que la ley nacional 25.982, de similar redacción- la ley en cuestión posibilita a los acreedores optar por el cobro en efectivo de acuerdo a cierto orden de prelación preestablecido o la suscripción de certificados de consolidación (arts. 9, 10 y 11), se concluyó en que se trata de un mecanismo que resulta razonable, señalándose que el propio legislador ha buscado otras alternativas y no necesariamente la espera del cumplimiento del plazo máximo.-

b. Sin perjuicio del señalamiento anterior, corresponde analizar las previsiones de la ley 12.836, que es la norma de emergencia cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita en estos autos.-

En lo que interesa, cabe poner de resalto:

i] El precepto fue dictado en el marco de la emergencia que se declaró a través de la ley 12.727, que expresamente adhiere a la ley nacional 25.344, de conformidad con lo establecido en su art. 24 (v. art. 46).-

ii] En su artículo 16 se establece claramente que el pago de las obligaciones consolidadas se efectuará exclusivamente, mediante los títulos públicos cuya emisión autoriza la propia ley;

iii] el plazo de cancelación de esos títulos es de dieciséis años (art. 19);

iv] la reglamentación de la ley dispone la amortización periódica del capital y los intereses, aunque prevé que la primera cuota -de un total de 120- se vencerá a los setenta y tres (73) meses de la fecha de emisión y, en cuanto a los intereses, que se capitalizarán mensualmente durante los primeros setenta y dos (72) meses contados a partir de la fecha de emisión y se pagarán juntamente con las cuotas de amortización (art. 4º, decreto reglamentario de la ley 12.836). Esto implica que quien reciba los bonos creados por esta ley recién después de haber comenzado a percibir una parte de su crédito y de los intereses, a menos que opte por comercializar los títulos en el mercado a un valor obviamente inferior al nominal.-

Estas notas distintivas del régimen normativo puesto en crisis son las que imponen a este Tribunal una puntual consideración que difiere por tanto del criterio adoptado en relación con la legislación de emergencia local a la que antes se hizo referencia.-

En primer lugar, se destaca que las leyes antes citadas (12.727 y 12.836) fueron dictadas con fundamento en la invitación formulada por la ley nacional, circunstancia que le impide apartarse de tal ordenamiento introduciendo condiciones más gravosas para los acreedores.-

Así, la llamada "fecha de corte" abarca un período mayor al previsto por la ley nacional, pues la ley cuestionada la fija en el 30-XI-2.001 y la 25.344 la fija en el 1º-I-2.000. Esta diferencia influye pues los dieciséis años que deben esperar para la cancelación de los bonos, comenzarán a correr a partir de aquélla, es decir, con una diferencia de casi dos años, con relación al régimen nacional, al que adhiere.-

Otro claro apartamiento de la norma nacional se evidencia en la circunstancia de que la única vía para cancelar las obligaciones consolidadas que este sistema prevé es la de los bonos que crea. Títulos, valga reiterarlo, que se emiten a un plazo muy prolongado -dieciséis años- y con un término de espera que supera los cuatro años.-

Por lo demás, vale puntualizar que en la especie la acreedora es beneficiaria del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires y cuenta con más de setenta años de edad y es acreedora de la demandada porque este Tribunal declaró nulas a las resoluciones por las que, en el año 1.997, aquél organismo le denegó el derecho a pensión derivado del fallecimiento de su esposo, acaecido en 1.988.-

También interesa destacar que, aunque no se indica a qué fecha fue realizada, la liquidación agregada el 12-VIII-02 (v. fs. 85) alcanza a \$ 25.559,62 por lo que ha mediado un lapso en que se ha producido un envilecimiento del valor dinerario comprometido.-

10. Con fecha reciente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa "V. 128.XXXV. Vergnano de Rodriguez, Susana Beatriz c/Buenos Aires, Provincia de, s/daños y perjuicios" [Fallo en extenso elDial - AA2590] (sent. de 26-X-2004) ha declarado la inconstitucionalidad de la Ley 12.836 sobre una base argumental similar a la anteriormente desarrollada.-

a) Al descalificar el régimen de consolidación de la deuda establecido por la citada norma provincial, el Máximo Tribunal sostuvo que dicha legislación ha introducido mayores restricciones a los derechos de los acreedores que las establecidas por su similar ordenamiento nacional, al que se le atribuye un perjuicio, que el régimen provincial abarca un periodo superior al previsto por la Ley 25.344 al fijar como "fecha de corte" el 30 de noviembre de 2001 y la segunda el 1º de enero de 2000. Desprende de ello que la diferencia de fechas le ocasionaría al acreedor local un serio perjuicio, ya que "si se admitiese la aplicación de la ley al caso, deber[á] recibir los bonos respectivos con una fecha de emisión posterior a la establecida por la ley nacional", con lo cual el plazo de cancelación comenzaría a contarse con una demora de casi dos años con relación al régimen federal.-

b) Lo anterior configura para la Corte Suprema de Justicia de la Nación un grave vicio invalidante de la norma provincial que no se subsana con lo dispuesto por la ley 13.002.-

c) Por otra parte, la Corte Suprema incorpora a su análisis dos elementos adicionales de los que extrae el apartamiento del régimen de consolidación local de su homónimo nacional.-

De un lado, a diferencia de la legislación nacional, la norma provincial establece una única posibilidad de pago, a saber: la entrega de títulos públicos que deben suscribirse a la par por el importe total de los créditos en moneda nacional. Del otro, el establecimiento de una limitación en cuanto a la cantidad de bonos a emitirse, "sin explicar en qué situación quedarían las deudas restantes -si eventualmente superaran ese porcentaje- y sin otorgar alternativa alguna en cuanto a la forma de cancelación, lo que hubiera permitido al acreedor que se ve sometido a un régimen de excepción, adoptar la conducta que finalmente menos lo perjudique".-

d) Con sustento en dichas consideraciones, la Corte Nacional resolvió que el ordenamiento provincial resulta inaplicable "dado que impone mayores restricciones a los derechos de quienes deben percibir créditos del Estado local", extremo que reiteradamente ha sido declarado prohibido por el superior Tribunal.-

Pues bien, a poco de confrontar los fundamentos vertidos a fs. 101/102 con la doctrina emanada del precedente "Vergnano", se advierte que las razones esgrimidas por la demandada en apoyo de la juridicidad de la ley 12.836, no logran sortear los reparos que motivaron la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.-

11. Por todas las razones dadas corresponde declarar la inconstitucionalidad de la ley 12.836 en cuanto establece la consolidación del crédito reconocido judicialmente a la actora y un mecanismo de pago incompatible con los derechos

consagrados por los artículos 10, 31 y 39.3 de la Constitución de la Provincia, lo que implica su inaplicabilidad a la situación de la actora y aprobar, toda vez que se ajusta prima facie a las pautas dadas en la sentencia, la liquidación practicada por la demandada y consentida por la actora a fs. 87, la que asciende a la suma de pesos xxxxxxxxxxxxxxxx- (arts. 78 inc. 3º, ley 12.008 -texto según ley 13.101-, 25, ley 2961, 501 y 502, C.P.C.C.).-

Por ello el Tribunal

RESUELVE:

1. Declarar la inconstitucionalidad de la ley 12.836 y su inaplicabilidad al caso (arts. 14 bis y 17, Constitución Nacional; 10. 31, 39 inc. 3º y 57, Constitución de la Provincia).-

2. Aprobar, toda vez que se ajusta prima facie a las pautas dadas en la sentencia, la liquidación practicada por la demandada y consentida por la actora a fs. 87, la que asciende a la suma de pesos xxxxxxxxxxxxxxxx (arts. 78 inc. 3º, ley 12.008 -texto según ley 13.101-, 25, ley 2961, 501 y 502, C.P.C.C.).-

3. Dejar establecido que la demandada deberá, dentro de los diez días de notificada la presente resolución, depositar en la cuenta de autos el importe correspondiente a la liquidación aprobada en el punto anterior (arts. 163, Constitución de la Provincia; 79, 85 y conc., C.P.C.A.). A este fin, librese oficio por Secretaría.-

Regístrese y notifíquese.-

Daniel Fernando Soria

POR SU VOTO:

I. El letrado apoderado de la actora, al contestar el traslado que se le corriera a las partes de las previsiones contenidas en los artículos 8, 9, 10 y 13 de la ley 12.836 -carácter meramente declarativo de la sentencia, consolidación de la deuda y pago en Bonos-, sostuvo que la aludida normativa resulta inconstitucional, por vulnerar garantías consagradas tanto en la Carta Magna Nacional como Local.-

Puso de manifiesto que conforme lo establece el artículo 31 de la primera, ella es la ley suprema de la Nación, por lo que toda normativa que se dicte debe hacerse al amparo de ésta, respetando las garantías y derechos que allí se consagran y protegen.-

Destacó que, en el caso, se trata de un beneficio previsional que después de diez años le fue reconocido a la accionante, de naturaleza alimentaria, y que cuando llega al momento del cumplimiento de la sentencia, la Provincia pretende acatarla pagando en Bonos, no se sabe cuando -añade-, ni bien con qué, ni a que plazo, ni a qué valor -concluye.-

Considera que se ven vulnerados el carácter integral e inalienable de los beneficios de la seguridad social, garantizados en la última parte del artículo 14 bis, como asimismo el derecho de propiedad tutelado en el artículo 17, ambos de la Constitución Nacional.-

Alega que mal puede considerarse que la forma en que el Estado Provincial pretende pagar la deuda a la pensionada respete tal carácter, ya que como primera medida se le quiere pagar con Bonos la pensión que mes a mes se fue devengando y no se abonó oportunamente en base a una resolución ilegítima, y además, los títulos aludidos en el artículo 19 de la ley citada tienen un plazo de amortización de dieciséis años, por lo que la pensionada tiene dos caminos: o esperar el referido término para cobrar al ciento por ciento (100%) el valor del bono (cosa impensable) o venderlos al precio de cotización del mercado, que varía día a día, pero seguramente será inferior y más bajo cuanto más reciente es su emisión, por lo que si la actora cambia los bonos al treinta por ciento (30%) para poder ir subsistiendo, en realidad está cobrando el treinta por ciento (30%) de su pensión y esto, literalmente, significa que tal imposición supone para ella tener que renunciar a la integralidad de su beneficio previsional.-

Argumenta que esto es francamente absurdo, inequitativo, violatorio del principio de integralidad del haber previsional y del derecho de propiedad, aduciendo que es difícil imaginar que las disposiciones de la ley 12.836 respeten la garantía enunciada en la Constitución Nacional en cuanto establece que los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28).-

Finalmente hace referencia a la Constitución de la Provincia, que reitera la protección de tales derechos y la consagración de tales garantías. Considera que la ley 12.836 viola los artículos 31, que consagra la inviolabilidad del derecho de propiedad, 39 inc. 3º, que establece los principios de progresividad e indemnidad en relación a la seguridad social y recuerda, por último, que el artículo 57 fulmina con la inconstitucionalidad a toda ley, decreto u orden contrario a los artículos precedentes, que priven a los ciudadanos de las garantías que ellos aseguran.-

II. La Fiscalía de Estado sostiene que en el régimen de emergencia previsto por la ley 12.836 no resultan excluidas las prestaciones previsionales que administra el Instituto demandado. Aduce que, como la condena que la parte actora pretende hacer cumplir consiste en el pago de una suma de dinero, la misma ha quedado atrapada por sus previsiones.-

Expresa que la norma de marras consolidó las deudas estatales de título o causa anterior al 30-XI-01 y, especialmente, las originadas en los pleitos alcanzados por el artículo 6º de la ley 12.727 (art. 8º, ley 12.836).-

Solicita el cumplimiento de la sentencia dictada si los bonos consagra las disposiciones contenidas en la normativa antes referida, decidiendo su sujeción al mecanismo especial de cumplimiento fijado por los artículos 8 a 15 de la misma. Considera que la accionante deberá ajustar su conducta a la norma procedimental correspondiente y aceptar en pago los títulos de la deuda pública que la norma autoriza a emitir (arts. 16, 17 y 18 de la ley citada).-

Estima que de no hacerse lugar a las observaciones de su parte, se afectarían sus derechos de propiedad y defensa en juicio, que tutelan los artículos 14, 17 y 18 de la Ley Fundamental. Agrega que, en tal sentido, se ha expedido el Alto Tribunal Nacional en causas en que se discutía la aplicación de leyes de consolidación, receptando en todos los casos la constitucionalidad de las normas cuestionadas.-

III. Tal como han sido expuestas las posiciones de las partes, la problemática a resolver se circunscribe a saber si resultan constitucionales las previsiones contenidas en la ley 12.836 en tanto disponen la consolidación de deudas del Estado Provincial.-

IV. Por las razones que seguidamente pasamos a exponer, en nuestro criterio, el régimen de consolidación previsto por la ley 12.836 no supera el test de supralegalidad, para el caso aquí ventilado.-

1. Al votar la causa L-55.986 "Ceballes, Ismael", sent. del 15-12-98, oportunidad en que se sostuvo la constitucionalidad del régimen de consolidación previsto por la ley provincial nº 11.192 (B.O.P. 23-I-92), se puso de manifiesto que la ley 23.982 (B.O.N. 26-VIII-91) estableció un régimen de consolidación de deudas para el Estado Nacional respecto de las obligaciones de pagar sumas de dinero devengadas hasta el 1-IV-91, contemplando expresamente una previsión para que las Provincias puedan consolidar sus compromisos de similar especie (art. 19).-

En cumplimiento de dicha determinación, el aludido cuerpo preceptivo no fue más que una reproducción casi literal de la norma nacional y constituyó una disposición sancionada en ejercicio de una delegación legislativa. No importó la manifestación de una atribución local. Se siguieron las pautas fijadas por el Congreso de la Nación.-

De tal modo, la citada normativa fue emitida en uso de las facultades conferidas por el Congreso de la Nación (art. 19, ley 23.982), circunstancia que implica que sus disposiciones tienen un rango normativo distinto a la de las leyes comunes provenientes de la Legislatura local.-

Ello determinó la presencia de una regulación que inviste carácter intra-federal, ya que constituyó el resultado de la expresión concurrente de las voluntades del Congreso de la Nación y la Legislatura local.-

Se consideró que se configuraba el caso de una ley provincial que integra un acto compartido de derecho intra-federal cumplido con participación de una ley del Congreso de la Nación (Bidart Campos, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", t. II, pág. 243; del mismo autor, "Leyes contrato y derecho provincial", E.D., t. 79, pág. 365).-

2. Cabe entonces, siguiendo el mismo derrotero, analizar si el modelo establecido por la ley 12.836 (B.O.P. 07 al 11-I-02) resulta de esencia intra-federal y, en su caso, si se ajusta al marco normativo base establecido por el legislador nacional.- El aludido cuerpo legal fue dictado en el marco del estado de emergencia administrativa, económica y financiera del Estado Provincial, de la prestación de los servicios y de la ejecución de los contratos a cargo del sector público provincial centralizado, descentralizado, organismos autónomos y autárquicos de la Constitución, declarado por la ley 12.727 (B.O.P. 23 y 24-07-01), en adhesión al esquema establecido en la ley 25.344 (B.O.N. 21-11-00), de conformidad con la invitación prevista en el artículo 24 de ésta última (ver art. 8º segundo párrafo, ley 12.836; art. 46 ley 12.727).-

Entre sus disposiciones incorporó la consolidación de toda obligación no financiera y exigible a cargo del Estado Provincial -incluyendo entre otras, en lo que aquí interesa, a las del Instituto de Previsión Social- que tenga causa o título anterior al 30 de noviembre de 2001, siempre que no se encuentre alcanzada por otras leyes de consolidación y consista en el pago de sumas de dinero o se resuelva de ese modo, excluyendo sólo a las deudas corrientes no controvertidas judicial ni administrativamente, aún cuando se encuentren en mora, así como toda prestación de naturaleza alimentaria, créditos laborales, créditos derivados del régimen de jubilaciones y pensiones o nacidos de la relación de empleo público, los créditos derivados del trabajo o la actividad profesional y por daños a la vida, hasta un monto de diez mil pesos (\$ 10.000) (arts. 8 a 12).-

Tras otorgar carácter declarativo a las sentencias judiciales, actos administrativos firmes, acuerdos, transacciones y laudos que reconocieran la existencia de obligaciones alcanzadas, prevé que el procedimiento para su satisfacción es el emergente de la ley, que, en definitiva, se resuelve, exclusivamente, en la entrega de títulos públicos, a dieciséis años de plazo. De modo tal que la consolidación del pasivo público comprendido en sus disposiciones, importa la extinción por novación de la obligación original y cualquiera de sus accesorios, produciéndose la cancelación del crédito consolidado y sus accesorios inmediatos, mediatos y aún remotos (arts. 13, 15, 16, 19 y 22).-

3. La ley 25.344, en su capítulo V (artículos 13 a 18) contempló, con los alcances y en la forma dispuesta por la ley 23.982, la consolidación de obligaciones del Estado Nacional de causa o título anterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1º de enero de 2000, y de obligaciones previsionales vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1º de enero de 2000, que consistieran en el pago de sumas de dinero; resolviendo que tales obligaciones se resuelvan en el pago de sumas de dinero; extendiendo a su respecto el carácter de orden público en los términos y con los alcances previstos en el artículo 16 de la ley 23.982.-

En consecuencia, contempló que tales obligaciones quedan sujetas a los recursos que anualmente contenga la ley de presupuesto de la administración nacional para hacer frente al pasivo consolidado al 31-XII-99, en un plazo máximo de dieciséis (16) años para las obligaciones generales y de diez (10) años para las obligaciones previsionales, estableciendo como alternativa, en favor del acreedor, la posibilidad de optar por suscribir a la par, por el importe parcial o total de su crédito, bonos de consolidación o bonos de consolidación de deuda previsional.-

Finalmente, habilitó al Poder Ejecutivo a establecer un límite mínimo de edad a partir del cual se podrá excluir de la consolidación a titulares de créditos previsionales derivados del régimen general (80 años, conf. art. 8º Decreto 1116/00 [B.O.N. 30-XI-00]); así como previó que se podría disponer la exclusión cuando mediaren circunstancias excepcionales vinculadas a situaciones de desamparo e indigencia, en los casos en que la obligación tuviera carácter alimentario.-

4. La reseña efectuada deja al desnudo que la Provincia fue invitada por el Congreso de la Nación -en el marco de la emergencia económica y con el objeto de paliar sus efectos- a adherir a la ley 25.344, legislando en el ámbito de su competencia sobre las materias en ella incluidas (ver art. 24), lo que efectivamente hizo (art. 46 ley 12.727) dictando en tal marco (art. 30 ley 12.836) un nuevo régimen de consolidación de deudas bonaerenses.-

De tal modo, al tiempo de resultar indiscutible el carácter intra-federal del régimen de consolidación dispuesto, un mínimo de congruencia lleva a concluir que la adhesión importó para la Provincia una suerte de autolimitación que le impide apartarse del ordenamiento nacional.-

A ello cabe añadir, en sentido concordante, que la ley 25.344 dispuso la consolidación con los alcances y en la forma dispuesta por la ley 23.982 (art. 13), por lo que no puede perderse de vista la limitación que -en relación a las Provincias- ésta incorporara: "... las normas locales respectivas no podrán introducir mayores restricciones a los derechos de los acreedores que las que la presente ley establece respecto a las deudas del sector público nacional" (art. 19 ley 23.982).-

La falta de ajuste y consecuente desborde en el ejercicio de tal atribución por parte del legislador local queda de manifiesto con sólo detenerse en que el pago de las obligaciones consolidadas se efectúa, exclusivamente, mediante la suscripción de títulos públicos (art. 16), cuando en los regímenes anteriores, tanto nacionales (ley 23.982, 25.344), provinciales (ley 11.192) o municipales (ley 11.756 B.O.P. 11-06-96), el sistema de tales títulos era una opción establecida en favor del acreedor, quien podía decidir esperar hasta tanto los créditos presupuestarios afectados anualmente al pago de las obligaciones consolidadas alcanzaren su acrecimiento, o bien, suscribirlos inmediatamente, en forma de pago en pesos.-

5. En definitiva, el carácter intra-federal que daría sustento constitucional a la legislación cuestionada se ve puesto en crisis, por haber introducido el ordenamiento local condiciones más gravosas para los acreedores que las contempladas en la normativa nacional a la que expresamente adhiriera (falta de opción entre esperar y suscribir los títulos), imponiendo una mayor restricción de derechos, expresamente prohibida por el ordenamiento que resulta de aplicación (Fallos 317:1621; 319:63; 324:363).-

6. Recientemente, al resolver la incidencia planteada en el trámite de ejecución de sentencia condenatoria contra la Provincia de Buenos Aires consistente en el pago de una suma de dinero en concepto de indemnización por daños y perjuicios, originado ante la solicitud formulada por la demandada para que se aplicara al caso la ley 12.836, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo, en sentido concordante al aquí propiciado, la inaplicabilidad del aludido ordenamiento provincial, en tanto impone mayores restricciones a los derechos de quienes deben percibir créditos del Estado local, extremo que se encuentra expresamente prohibido (causa "Vergnano de Rodríguez, Susana Beatriz", res. del 26-X-04).-

IV. Las razones hasta aquí expuestas nos convencen de que el régimen de consolidación previsto en la ley 12.836 resulta inconstitucional e inaplicable en el caso (arts. 14 bis, 17 y 31, Const. Nacional; art. 57 Const. Provincial).-

Corresponde, en consecuencia, aprobar en cuanto ha lugar por derecho la liquidación practicada por la demandada a fs. 85 y consentida por la actora a fs. 87, la que asciende a la suma de pesos xxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx(arts. 78 inc. 3º, ley 12.008 -texto según ley 13.101-, art. 25 ley 1961, arts. 501 y 502 del C.P.C.C.), debiendo la demandada depositar en la cuenta de autos, dentro de los diez días de notificada la presente resolución, el importe aludido (arts. 163 Constitución de la Provincia; art. 79, 85 y conc. C.P.C.A. ley 1961).-

A este fin, librese oficio por Secretaría.-

Regístrese y notifíquese.-

Juan Carlos Hitters - Eduardo Néstor de Lázzari - Eduardo Julio Pettigiani

POR SU VOTO:

I. En las consideraciones de los miembros preopinantes se encuentran los fundamentos conforme los cuales la ley 12.836 resulta contraria a las disposiciones que consagran las Constituciones Nacional y Provincial.-
Por ello adhiero a los fundamentos expuestos por los señores jueces doctores Hitters, de Lázzari y Pettigiani.-

II. A mayor abundamiento, destaco que al votar en la causa B.64.621 "Unión Personal Civil de la Nación (U.P.C.N.)", sent. del 1-X-2003, en la que se discutía la discrepancia con el texto constitucional de la ley 12.727, advertí que las dificultades que se presentan en la esfera económica no era justificación para incumplir el mandato del art. 18, última parte, de la Constitución Nacional, puesto que en esencia, en dicho litigio no se procuraba otra cosa que la retribución de los empleados provinciales, puesta en peligro por la aplicación de un régimen de emergencia.-

III. La cuestión excede lo meramente técnico, obligándome a remarcar que el problema versa sobre el cumplimiento de una sentencia en la que se reconocen derechos resguardados por las normas constitucionales, indebidamente desconocidos por la administración provincial.-
Se trata de una pensionada que procura materializar esos derechos conculcados en primer lugar y restituidos luego a través de la Justicia.-
En ese contexto, resulta innecesario por irrefutable, demostrar el lugar que ocupa el haber previsional para su titular y, menos aún, los fines a los que sirve y tributa en el entramado social.-
Es por eso que corresponde tachar de inconstitucional a la ley 12.836, pues además de lo señalado por los restantes miembros de esta Suprema Corte de Justicia, su presupuesto normativo ha olvidado priorizar a los valores de justicia social y el deber de imponer su respeto mediante las debidas políticas públicas que atiendan a una concepción del ser humano racionalmente adecuada.-
Tal significativo y el debido cuidado que debe guardarse sobre tan primordiales materias es lo hace a la continuidad y efectividad de la justicia, es decir el celo permanente de los derechos que las normas constitucionales estatuyen para sus ciudadanos.-

IV. En principio, las normas jurídicas son reconocimientos a la dignidad humana y existen en tanto representan pautas o modos de conducta que no deben ser forzadas por circunstancias económicas agobiantes.-
Los problemas que la realidad social plantea, requieren una labor que vincula a toda la actividad pública, conciliada con las premisas sustanciales -de profundo contenido jurídico y de limitaciones sociales-, reconocidas en el texto constitucional. Tales imperativos no son en su desarrollo una realidad ya concretada; por el contrario, la dinámica institucional consiste en su materialización permanente y la superación de obstáculos y limitaciones.-

V. Y si ello es así, si los derechos sociales de raíz alimentaria deben privilegiarse y ser delicadamente abordados en ocasión de concretarse limitaciones de tipo presupuestarias, tanto más ocurre con las disposiciones de la ley 12.836, que en definitiva conducen a postergar -al menos una década- los derechos que emergen de las sentencias judiciales.-
Es por ello que la legislación impugnada resulta inconstitucional por su colisión con los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional; 10, 31 y 39. 1 y 4 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.-
Voto por la afirmativa.-
Héctor Negri
POR SU VOTO:
Por idénticos fundamentos adhiero al voto de los señores jueces doctores Hitters, de Lázzari y Pettigiani y doy el mío por la afirmativa.-
Conforme lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia Nacional in re Vergnano de Rodríguez, Susana Beatriz c/ Provincia de Buenos Aires s/ Daños y perjuicios, sent. del 26-X-04, el ordenamiento provincial resulta inaplicable dado que impone mayores restricciones a los derechos de quienes deben percibir créditos del Estado local, extremo que se encuentra expresamente prohibido (Fallos 317:1621; 318:1755; 319:63; 324:363 y 861, entre otros).-
Francisco Héctor Roncoroni
Por ello, el Tribunal, por mayoría de fundamentos,

RESUELVE:

1. Declarar la inconstitucionalidad de la ley 12.836 y su inaplicabilidad al caso (arts. 14 bis y 17, Constitución Nacional; 10, 31, 39 inc. 3º y 57, Constitución de la Provincia).-
2. Aprobar, toda vez que se ajusta prima facie a las pautas dadas en la sentencia, la liquidación practicada por la demandada y consentida por la actora a fs. 87, la que asciende a la suma de pesos xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx(arts. 78 inc. 3º, ley 12.008 -texto según ley 13.101-, 25, ley 2961, 501 y 502, C.P.C.C.).-
3. Dejar establecido que la demandada deberá, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la presente resolución, depositar en la cuenta de autos el importe correspondiente a la liquidación aprobada en el punto anterior (arts. 163, Constitución de la Provincia;; 79, 85 y conc., C.P.C.A.). A este fin, habilito el oficio que se acompaña.

Regístrese y notifíquese.//-
Fdo.: Héctor Negri - Francisco Héctor Roncoroni - Daniel Fernando Soria - Juan Carlos Hitters - Eduardo Julio Pettigiani - Eduardo Néstor de Lázzari
Ricardo Ortiz, Secretario

Citar: elDial - AA2E61
Copyright © elDial.com - editorial albrematica

Dr. Alberto O. Belén.-
Secretario General.-

Dr. Adrián Rubén Lamacchia.-
Presidente.-