

EL PAGO DEL CREDITO CONSOLIDADO

Por Pedro Aberastury*

I. INTRODUCCION

La ley de consolidación de deuda N° 23.982 estableció el principio por el cual las deudas a cargo del Estado Nacional, que tuvieran una causa anterior al 31.3.91, podían ser abonadas en títulos públicos, tanto aquellas que hubieran sido determinadas a través de un proceso judicial y/o arbitral como aquellas que hubieran sido reconocidas en sede administrativa.

La entrega de los títulos que hubiera debido ser un trámite simple se tornó un procedimiento tortuoso dentro del cual el Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos no cumplimenta los plazos procedimentales a los cuales se ha sujetado para evitar la imposición de sanciones y tampoco respeta la noción de cosa juzgada que deviene de un pleito totalmente finiquitado.

Se efectúa una revisión de los principios que han animado el procedimiento de pago así implementado y se analizan las distintas cuestiones que pueden plantearse en el momento de la liquidación de la deuda y la correspondiente entrega de los títulos públicos.

II. EL PAGO EN TITULOS PUBLICOS

En otra oportunidad¹, hemos expresado que el pago mediante la entrega de títulos públicos por parte del Estado, a efectos de cancelar su deuda interna, no constituye una cuestión novedosa en nuestro país y, sobre todo, en las últimas décadas dio origen a una diversidad de títulos públicos que, en general, respetaron la intangibilidad del crédito más aún si era de carácter forzoso².

Sostuvimos que, salvo el caso de la indemnización expropiatoria³, el diferimiento en el pago no era materia de agravio constitucional salvo que se afectase el principio de razonabilidad y que no se constituyera en un alzamiento a lo decidido en sede judicial⁴.

* Profesor Adjunto Ordinario de Derecho Administrativo — Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires.

¹ . Aberastury (h), Pedro, *Consolidación de deudas del Estado*, Abeledo —Perrot, 1993, Bs.As., pág. 28.

² . Crivelli, Julio César, *Consolidación de pasivos del Estado*, Ed- Abaco, Bs. As., 1993, pag.33 y ss.

³ . En efecto, la Corte Suprema, siguiendo el criterio sostenido (cfr. op. cit. nota 1, pag. 101 y ss), sostuvo que: "Es inconstitucional el régimen de la ley 23.982 en su aplicación al pago de la indemnización por expropiación, pues un sistema que comporte una demora en el cobro de la indemnización es inconciliable con la exigencia constitucional del pago previo debido al expropiado y, por tanto, resulta violatorio de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley Fundamental." (C.S.J.N. S. 591. XXV. "Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca "Las Pavas" s/ expropiación", del 05/04/95).

La jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal ha reconocido la facultad de restringir los derechos consagrados en la Norma Fundamental en base a reglamentaciones que tienden a resguardar los intereses económicos de la colectividad. Ha sentado dicha doctrina con sustento en la doctrina que emerge del art. 67, inc. 16 (hoy art. 75, inc. 18) de la Constitución Nacional⁵ pero, la ha limitado únicamente a los casos en que esa reglamentación provenga de *ley formal del Congreso*, en atención a lo prescripto en el art. 14 de la Constitución.

En efecto, es doctrina judicial que "la razonabilidad de las leyes depende de su adecuación a los fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de iniquidad manifiesta"⁶, por lo que cualquier reglamentación que restrinja el ejercicio de un derecho debe ser analizada a la luz de las pautas de la razonabilidad⁷ y será válida siempre y

⁴. "La norma igualitaria que establece el art. 100 de la Constitución Nacional que ubica en forma paritaria a la Nación cuando se halle en juicio, permite que la Administración, en caso de resultar vencida en la litis, sea pasible de una sentencia declarativa, de condena o determinativa, al igual que lo sería un particular. No juegan, en nuestro derecho, las restricciones a las potestades del tribunal jurisdiccional que imperan en Francia y que han provocado las críticas de su doctrina. "Al igual que en el régimen federal norteamericano, nuestros jueces federales pueden impartir órdenes y prohibiciones a la Administración." (Canasi, *Las astreintes en las obligaciones conminatorias contra el Estado* (lato sensu), LL 130-196). En "Figuroa c. Universidad Nac. de Bs. As." (Fallos 253:312) se sentó la doctrina general de la pertinencia de la intervención judicial en el caso de una irrazonable dilación en la causa para el adecuado acatamiento del fallo", y en "Pietranera c. Nación Argentina" (Fallos 265:291) se la aplicó a un caso de desalojo, admitiendo la viabilidad de la intimación al Gobierno Nacional para que dentro de un plazo perentorio de diez días manifestara la fecha en que desocuparía el inmueble, bajo apercibimiento de fijar judicialmente esa fecha. Por último, en "Locreille c. I.A.P.I." (Fallos 295:427) la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió la ejecución de honorarios sobre fondos embargados de un ente autárquico, por considerar que no jugaba en la especie la razón de ser de la norma que otorga carácter declaratorio de la sentencia contra el Estado (evitar colocar a la Administración, por efecto de un mandato judicial perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento de no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin, o perturbar la marcha normal de la Administración". (Mairal, Héctor, *Control Judicial de la Administración pública*, Depalma, Bs. As., 1984, pág. 907 y 912).

⁵. Fallos: 247:121.

⁶. Fallos: 263:460.

⁷. "En la técnica se habla de medios razonables para obtener cierto fin. Es decir, se mienta una cierta racional decuación de medios a fines. Se trata, pues, de una razonabilidad técnica. En axiología jurídica se habla de razonabilidad cuando se busca el fundamento de los valores específicos del plexo axiológico: solidaridad, cooperación, poder, paz, seguridad, orden y se lo halla en el valor de totalidad llamado justicia. La justicia es así racionalizadora de los tres valores. Estos son razonables en cuanto se fundan en la justicia. En ciencia del derecho la razonabilidad se presenta cuando se busca la razón suficiente de una conducta compartida. La razón puede ser de esencia, cuando la conducta se funda en una norma jurídica; de existencia cuando el fundamento es el mero hecho de que el comportamiento jurídico se da; y de verdad cuando tiene fundamento de justicia. Estos tres fundamentos pueden concurrir o darse solamente en forma aislada en cuyo caso la razón suficiente sería sólo parcial. Cuando se habla de la razonabilidad en sentido lato, de una ley, sentencia o acto administrativo, se mientan con ello los tres factores de razón suficiente: existencia, esencia y verdad (justicia). Pero por

cuando esta alteración no signifique privación del derecho. Como pauta interpretativa ha dicho que: "en el supuesto de conflictos entre valores jurídicos contrapuestos no es dudosa la preferencia en favor del que tiene mayor jerarquía"⁸.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Pietranera"⁹ y en los Fallos que de él derivan, estableció la doctrina que, a su juicio, permitía adecuar el principio del art. 7º de la ley 3.952 con la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional y con el efecto imperativo de sus deberes (custodiar la Ley Suprema y los derechos personales que ella consagra) y, con arreglo a la directiva del caso "Juan Carlos Manzanares"¹⁰, estableció que los jueces con respecto a la voluntad legislativa, deben "ocurrir en cumplimiento de ella en la tarea común a legisladores y jueces en la búsqueda de soluciones adecuadas para la adjudicación de los derechos de sus conciudadanos".

La razonabilidad del diferimiento del pago, en cuanto legitima a la norma autorizante, sólo podrá verificarse en la medida que el tiempo del diferimiento sea razonable en tanto exista proporción entre el medio empleado y la finalidad querida por el legislador. Más aún, cuando se invoca la emergencia, como ejercicio del poder de policía del Estado y por el cual se restringen momentáneamente derechos de los particulares, en base a la interpretación emergente del art. 14 de la Constitución Nacional, donde claramente se dispone que los derechos serán ejercidos "conforme las leyes que reglamenten su ejercicio",¹¹ y se fundamenta en la restricción del inc. 18 del art. 75 teniendo en miras al interés general por sobre el derecho del particular, por no reconocer nuestra Constitución derechos absolutos, siempre y cuando esta restricción no signifique privación del derecho.¹²

La ley de consolidación ha sido sancionada por el órgano constitucional correspondiente por lo que, en definitiva, la discusión de la constitucionalidad del sistema implementado se puede centrar únicamente, no en la modalidad de pago instrumentada, sino en la consideración de la razonabilidad del plazo previsto en la norma para que el Estado Nacional abone la deuda teniendo en cuenta que la ley 23.982 dispone que, con una tasa de interés, se la abonará en cuotas en un plazo de 16 años.

III. LA LIQUIDACION DE LA ACREENCIA

1. La concepción general del sistema. La opción

razonabilidad en sentido estricto sólo se entiende el fundamento de verdad o justicia". (Linares, Juan Francisco, *Razonabilidad de las leyes*, Astrea, 2ª ed., 1970, pag. 108).

⁸. Fallos: 255:460.

⁹. Fallos: 265:291.

¹⁰. Fallos 249-37, consid. 5º.

¹¹. In re "Russo", Fallos: 243:467 y "Nadur", Fallos:243:467

¹². "Corresponde declarar la constitucionalidad de la ley 23.982 en su aplicación a un caso de enfermedad accidente si es inexacto que se suspenda varios años el cobro de la deuda pues, tanto en el caso de la opción por el pago en efectivo como en el caso de la suscripción de bonos, se van realizando periódicos pagos parciales existiendo, en caso de ser necesario, la posibilidad de enajenar inmediatamente los títulos en el mercado, y no se hallan configuradas circunstancias excepcionales que justifiquen apartarse de dicho régimen de consolidación." (C.S.J.N. M. 52. XXV. "Mercau, Gilfredo c/ Empresa Ferrocarriles Argentinos", del 19/10/95).

La ley de consolidación estableció que las deudas, que tenían su origen en una causa anterior a la fecha de corte, podían ser abonadas de dos maneras distintas: con un plazo de espera de 16 años, contados a partir de la fecha de corte (1.4.91), fijando una escala valorativa con relación a la causa o, a opción del acreedor, mediante la novación del crédito y, de esta forma, obtener el pago con la entrega de bonos de consolidación¹³.

Para el primer caso, se predeterminó una tasa de interés que estaría fijada por el Banco Central de la República Argentina y estos intereses se devengarían hasta el momento del efectivo pago. Si el acreedor optaba por novar su crédito y solicitar el pago en bonos, la liquidación debía ser realizada hasta el 31.3.91 ya que, a partir del día siguiente, el bono tenía incorporado, conforme las constancias de su emisión, el interés previsto en el decreto reglamentario.

Esto significa que una deuda, que tenía origen anterior a la fecha de corte, se la actualizaría y se le adicionarían los intereses correspondientes hasta el 31.3.91. El monto liquidado hasta este momento sería el monto a abonar en bonos de consolidación pero si el acreedor optara por la espera establecida en la norma, entonces sí corresponde la aplicación de la tasa de interés hasta el momento del efectivo pago.

¹³ . "Una vez reconocidas las deudas consolidables, mientras su atención no haya sido prevista por una ley especial, su cancelación debe atenderse con los medios de pago previstos en la Ley de Consolidación. La Ley de Consolidación de Deuda Pública, no establece imperativamente el pago de los créditos a través de la entrega de los Bonos que autoriza a emitir, sino que otorga al acreedor la facultad de optar entre la percepción inmediata de los bonos para la cancelación de su deuda, o la espera hasta que el Parlamento establezca su cancelación a través de la correspondiente partida presupuestaria." (Colección de Dictámenes de Procuración del Tesoro de la Nación Tomo: 212 Página: 22).

La opción que, se reitera, se encuentra a cargo del acreedor, permite legitimar a la norma que tiene por finalidad que la deuda del Estado sea abonada con el título que ella ha creado pero, luego de realizada opción, el sistema se perfecciona en la medida que se cumpla con la obligación de manera inmediata.¹⁴

Sin embargo, por una norma de rango inferior se ha permitido la limitación de la opción en cuanto al bono que se da en pago. En efecto, por Res. 1146/93 teniendo en cuenta que la ley de consolidación ni sus decretos reglamentarios autorizan o desautorizan la modificación de la forma de pago, el Ministerio de Economía dispuso que la elección de la forma de pago, efectuada de acuerdo a lo previsto en el artículo 10 de la ley 23.982 y los arts. 16 y 18 del dec. 2140/91 no podrá revocarse ni modificarse.

Esta norma reglamentaria limita el ejercicio de opción realizado por el acreedor en cuanto a recibir por su acreencia dinero y/o bonos de consolidación, tanto en pesos como en dólares.

Su legitimidad se encuentra directamente relacionada con la interpretación de los arts. 10 y 17 de la ley 23.982 pues la primera de las normas establece para el acreedor una alternativa a la forma prevista de pago (dinero o bonos) y la segunda establece la novación del crédito y la posibilidad de cancelar las obligaciones “con cualquiera de los Bonos de Consolidación creados por la presente ley”.

Para la Administración la suscripción del formulario, mediante el cual se inicia la gestión administrativa tendiente a obtener el pago del crédito, conlleva una suerte de declaración irrevocable respecto de la elección de la forma de pago. Sin embargo, esta declaración unilateral del acreedor necesita una aceptación del deudor expresa y la cancelación definitiva del crédito a través del mecanismo de pago al cual se optó, lo cual sólo puede materializarse en el momento del cumplimiento de la obligación y nunca antes.

No debemos olvidar que la ley 23.982 legisló una espera y, en su caso, una novación de la obligación original pero para que quede perfeccionada, es necesario que se produzca el pago de la misma. Hasta tanto ello no se produzca, la limitación contenida en la resolución comentada constituye un exceso reglamentario pues condiciona al acreedor, limitando lo que debe recibir en pago, en contra de lo preceptuado claramente por el ordenamiento superior. Es decir, en la medida que esta reglamentación limita el ejercicio del derecho de propiedad, sin fundamentación razonable alguna y sin que la Administración hubiera, ni siquiera, pretendido cancelar la obligación, deviene en irrazonable y produce una alteración del espíritu de la ley.

2. Distintos mecanismos de cálculo

Como se ha expresado, el pago de la deuda en bonos de consolidación se debe realizar mediante la entrega por parte del Estado de bonos de consolidación, los cuales se encuentran emitidos tanto en pesos como en dólares. En consecuencia, no se trata de la

¹⁴ . La constitucionalidad de la ley 23.982 se encuentra subordinada a la circunstancia de que el acreedor del estado pueda claramente ejercitar la opción que la ley le confiere que, a su vez exige, inexorablemente, que la entrega de los títulos previstos en el ordenamiento -si es que se opta por tal alternativa- sea verificada inmediatamente después de aprobada la pertinente liquidación. (C.Nac.Cont.Adm.Fed., Sala I "Davezac, Florencio Guillermo c/ E.N. s/ juicio de conocimiento", de fecha 11/06/92).

aplicación de la norma considerada en forma automática sino que, a solicitud del acreedor, el Estado tendrá la opción de abonar la deuda vencida mediante la emisión de títulos públicos, cuyo vencimiento se operará, en principio, en el año 2007.

El Dec. 2140/91, reglamentario de la ley 23.982, efectuó en el art. 14, la diferenciación en cuanto a: 1) deudas consolidadas y pagaderas en moneda nacional, 2) deudas consolidadas y pagaderas en dólares estadounidenses que, a opción del acreedor, fueron recalculadas en esa moneda y, 3) deudas originariamente contraídas en moneda extranjera.

Así, se dispuso un régimen general en el cual deben ponderarse dos situaciones: la fecha de origen de la obligación -o sea, cuando la misma era exigible- y la fecha de corte, teniendo gran incidencia al momento de calcularse el crédito, en virtud de la procedencia, o no, de la aplicación de intereses.

3. Liquidación de la deuda contraída en pesos

El problema que se plantea en este tipo de acreencias es determinar hasta qué momento se debe practicar la liquidación del crédito. Esta deberá realizarse actualizando la deuda desde el momento en que la suma fue debida y agregar los intereses correspondientes, conforme las pautas establecidas en el pronunciamiento judicial y/o decisión del reconocimiento obtenido en sede administrativa y/o tribunal arbitral¹⁵ hasta la fecha de corte, que la norma ha establecido en el 1º de abril de 1991.¹⁶

Ello así pues en el caso que la deuda del Estado se hubiera contraído en moneda nacional, el acreedor puede optar por suscribir a la par, por el importe total o parcial de su crédito en moneda nacional, los títulos públicos cuya emisión autoriza la ley comentada al valor determinado a la fecha de corte.

Sin embargo, también puede optar por recalcular su crédito "para reexpresarlo en dólares, valorizando al tipo de cambio vendedor en el mercado libre o su equivalente que correspondía **a la fecha de origen de la obligación**, con el fin de suscribir con tal crédito Bonos de Consolidación emitidos en esa moneda".¹⁷

Esta opción cambia la fecha de cálculo del crédito y lo remonta a la fecha de la mora, esto es, cuando el Estado debió abonar el crédito. En este momento se realiza la conversión y se determina la cantidad de dólares estadounidenses equivalentes. Pero esta manera de expresar la deuda en la divisa extranjera tiene por consecuencia que se altera el principio

¹⁵ . Generalmente, se utilizan los índices y procedimientos previstos en las leyes 21.391 y 21.392. No entramos a analizar la procedencia o no de la desindexación de la acreencia hasta la fecha de corte por aplicación de la ley

¹⁶ . Cfr. Art. 1º ley 23.982 y art. 2º dec. 2140/91.

¹⁷ . "El segundo párrafo del art. 10 de la ley 23.982 establece que los acreedores podrán optar por recalcular su crédito para reexpresarlo en dólares, valorizando al tipo de cambio vendedor en el mercado libre o su equivalente que correspondía a la fecha de origen de la obligación en las condiciones que determine la reglamentación. A su vez el art. 2º, inc. g) del decreto 2140/92- reglamentario de la ley citada- dispone que la fecha de origen de la obligación es el día que hubiese debido cobrar su crédito el acreedor, de habérselo reconocido y pagado en su momento." ("Rivadavia televisión S.A.- incidente — c/ E.N. s/ proceso de conocimiento" Causa: 33.328/96. C.Nac.Cont.Adm.Fed., Sala I, del 18/2/97).

general de reconocimiento de intereses por encontrarse el deudor en mora ya que, para el caso de la deuda contraída originariamente en moneda nacional y reexpresada en dólares norteamericanos, no se le reconocen intereses desde la mora hasta la fecha de corte¹⁸.

4. Deuda contraída en moneda extranjera

Las deudas originalmente contraídas en moneda extranjera se consolidarán **a la fecha de corte**, en la moneda de origen, y podrán ser canceladas mediante la entrega de bonos de consolidación en dólares estadounidenses conforme la conversión de la divisa extranjera a dolares norteamericanos, en su caso, que se realice a esa fecha, **sin que sea necesaria su previa transformación a moneda nacional**.¹⁹

Es decir que para las obligaciones a cargo del Estado, pactadas originariamente en moneda extranjera, esta última norma no previó el cálculo de la obligación en la fecha de origen sino a la fecha de corte.

Esto significa que el pago en bonos de consolidación en dólares estadounidenses no necesita que, previamente, fuera expresado en moneda nacional para, posteriormente,

¹⁸. Si bien es cierto que el art. 5 de la ley 23.982 establece que "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, (...) expresada en australes al 1 de abril de 1991..." -concepto que reitera el art. 15 del decreto 2140/91 (aplicable a la "liquidación derivada de gestión judicial") en cuanto dispone que "los créditos a liquidarse judicialmente se expresarán a la fecha de corte", la que el art. 2 inc. b) de esa reglamentación precisa que es la del "1 de abril de 1991"- también lo es que el art. 10 de esa norma legal, tras prever a los Bonos de Consolidación en moneda nacional como alternativa de pago a opción de los acreedores, en su segundo párrafo dispone que éstos "asimismo, podrán optar por recalcular su crédito para reexpresarlo en dólares, valorizándolo al tipo de cambio vendedor en el mercado libre o su equivalente que correspondía a la fecha de origen de la obligación, con el fin de suscribir con tal crédito reexpresado en dólares Bonos de Consolidación emitidos en esa moneda. Todo ello en las condiciones que determine la reglamentación". Ello así, no cabe duda que el valor dólar que debe tomarse a los efectos de esa reexpresión de la deuda no es ni el de la fecha de la resolución judicial -de efectos declarativos- que reconoce la existencia del crédito de que se trate, ni el de la fecha de corte a la que corresponde consolidar dicha acreencia -valor de conversión utilizado por la actora en el recálculo cuestionado por su contraparte en autos-, sino que, frente a lo establecido en el inc. g) del art. 2 del decreto 2140/91 -que precisa qué es lo que corresponde entender como "fecha de origen de la obligación"-, debe estarse al "(d) el día que hubiese debido cobrar su crédito el acreedor, de habersele reconocido y pagado en su momento. En caso de duda - agrega esta norma- se estará a la fecha a partir de la cual se reconocieran intereses moratorios". (C.Nac.Cont. Adm. Fed., Sala I, "Garzarella, Vicente O. c/ E.N. (Cdo. en Jefe del Ejército) s/ juicio de conocimiento", del 19/03/96).

¹⁹. "El art. 5 de la ley 23.982 resulta claro en cuanto a la exigencia de que las respectivas liquidaciones -las que se aprueban judicialmente o se conforman en sede administrativa-, sean expresadas en moneda de curso legal, sin que quepa interpretar ninguna excepción a este principio por vía reglamentaria, salvo en lo que se refiere a las deudas originalmente contraídas en moneda extranjera que se consolidarán a la fecha de corte en moneda de origen -confr. art. 14, inc. c. decr. 2.140" (C.Cont. Adm. Fed., Sala II "Astilleros Alianza S.A. c/ Y.P.F. s/ Juicio de conoc.", del 16/09/93).

reexpresarlo en dólares²⁰, lo que revela que la reglamentación previó un tratamiento distinto para el caso que, a petición del acreedor de una deuda originaria en pesos, fuera ésta "convertida" a dólares para ser abonada en bonos de consolidación en dólares.²¹

En el caso de una deuda originaria en moneda extranjera, entonces, debe ser consolidada a la fecha de corte, esto es el 1.4.91²² pero, debe reconocerse que la situación no se encuentra expresamente prevista en cuanto al procedimiento a seguir para liquidar una acreencia que, originariamente, fue pactada en moneda extranjera, en lo referido a los intereses que se calcularán hasta la fecha de corte.

Recordemos que sí se encuentra previsto que no se deberán computar los intereses cuando se solicite la liquidación de la acreencia en bonos de consolidación en dólares estadounidenses, en la medida que el acreedor optare por reexpresar su deuda, que originariamente se había pactado en moneda de curso legal, en la divisa americana. Las normas analizadas disponen que, en este último supuesto, no se adicionarán intereses sino que se tomará la deuda conforme la conversión que se realice en el momento en que la deuda se encontraba *in bonis*. En caso de efectuarse esta opción, el acreedor "pierde" la posibilidad de adicionar la actualización e intereses hasta la fecha de corte.

Por ello es necesario realizar el análisis en relación al caso de una deuda originariamente contraída en moneda extranjera pues la norma sólo dispone que se la calculará a la fecha de corte. Nada expresa con relación a los intereses hasta este momento pero, teniendo en cuenta que, en este caso, no debe reexpresarse la deuda en moneda nacional para convertirla luego en la divisa americana, es evidente que la norma reglamentaria no ha previsto que los intereses no se calculen.

Para fundamentar tal aserto basta acudir al art. 744 del código civil que establece que "si se debiese suma de dinero con intereses, el pago no se estimará íntegro sino pagándose todos los intereses con el capital".

De acuerdo con lo expuesto, la única opción prevista por la ley de consolidación y su decreto reglamentario, es para el acreedor en cuanto a si opta por la novación o no de la deuda, para que la misma sea abonada a través de la entrega, por parte del deudor, de los bonos de consolidación en dólares americanos.

Al respecto, dispone el art. 812 del Código Civil que "la novación no se presume" por lo que tiene que ser expresa. Si el acreedor opta por novar su crédito y en la consabida opción no se encuentra previsto que se liquidará la deuda en el momento de la mora sino a la fecha de corte, la interpretación razonable de los preceptos legales mencionados

²⁰. Ver al respecto el mecanismo implementado en las leyes 21.391 y 21.392.

²¹. "La solicitud de pago en bonos de consolidación no es una obligación para el acreedor, sino una opción establecida por la ley en su favor. En este sentido el art. 10 de la ley 23.982 es claro al prescribir expresamente que alternativamente a la forma de pago prevista, los acreedores podrán optar por suscribir a la par, por el importe total o parcial de su crédito en moneda nacional los bonos de consolidación en moneda nacional, cuya emisión autoriza la presente ley. La opción también alcanza, incluso, a la suscripción de bonos de consolidación en dólares, recalculando y reexpresando el crédito en dólares, según el tipo de cambio vendedor en el mercado libre o su equivalente que corresponda a la fecha de origen de la obligación." ("Valiente, Paulino c/ E.N.(E.M.G.E.) s/ personal militar causa: 31.449/5" C.Nac.Cont.Adm.Fed., Sala I, del 19/7/96).

²². Cfr. art. 2º, inc. b del Dec. 2140/91.

permiten afirmar que deberá realizarse en la fecha de corte, calculando hasta ese momento los accesorios a esa obligación.

Una interpretación en contrario significaría tratar desigualitariamente al acreedor en moneda nacional y al de moneda extranjera, contrariando el art. 16 de la Constitución Nacional.

No existe ninguna norma expresa que permita afirmar que, en el caso como el comentado, el Estado pueda cumplir con su obligación sin abonar los accesorios correspondientes a la obligación principal contraída.²³

IV. LA LIQUIDACION DE LOS HONORARIOS PROFESIONALES

Se han presentado nuevos supuestos, no previstos por la norma y su decreto reglamentario, que han sido implementados por el Ministerio de Economía, cuando revisa la liquidación de la acreencia. Ello tiene que ver con la mora por parte del Estado y el nacimiento de la obligación, para aplicar los intereses correspondientes.

Previamente a exponer el problema, se debe destacar que la ley de consolidación ha dispuesto la entrega de títulos públicos por el valor nominal de la acreencia, es decir sin tener en consideración el precio de mercado y que ha determinado la procedencia de la consolidación a la fecha de corte, cuando se tratara de una obligación que reconoce una causa anterior a ese momento.

Los honorarios profesionales son regulados, en general, tardíamente con relación a la fecha de corte. Asimismo, dependiendo de la jurisprudencia imperante en el fuero de que se trate, el monto del pleito a los fines regulatorios, muchas veces no contiene el interés sino que, únicamente, se encuentra compuesto por el capital de condena.

Hasta que la regulación no se encuentre firme, no existe la obligación de pago por parte del deudor, aunque se hubiera dictado una sentencia con mucha anterioridad y en la misma se le hubieran impuesto las costas. Lo cierto es que los intereses moratorios sólo se calculan a partir de que se encuentre firme el pronunciamiento²⁴.

Han pasado más de siete años desde la fecha de corte y, en caso que los honorarios se encuentren comprendidos en los términos del art. 1º de la ley 23.982, si el acreedor opta en solicitar que se abone su acreencia en bonos de consolidación pesos, se produce una cuestión tal cual es si corresponde que se le haga entrega de los intereses que contiene dicho bono desde el 1.4.91 a la fecha de la regulación.

La ley 23.982, en cuanto a la cancelación de la deuda mediante la entrega de bonos de consolidación, sólo dispone que "la cancelación de obligaciones con cualquiera de los Bonos de Consolidación creados por la presente ley extinguirá definitivamente las

²³. "El crédito reconocido en la sentencia, constituye un derecho definitivamente incorporado al patrimonio del acreedor, que no se ve alterado por las distintas modalidades que para su cobro impone la legislación." ("Lo Iacono, Osvaldo José c/ Consejo Nac. de Educación Técnica s/ contrato administrativo", C.Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, del 28/5/96).

²⁴. Cfr. Art. De la ley arancelaria para abogados para la Capital Federal N°

mismas". El restante articulado se remite a señalar el tipo de Bono de Consolidación, el interés y la amortización que el mismo conlleva.

Si la deuda del Estado se encuentra expresada, originariamente, en moneda de curso legal prescribe el art. 18, b.3. y c) del dec. 2140/91 que la acreencia será satisfecha con la entrega de los bonos en moneda nacional, a la par, "tomando en consideración los valores a la fecha de emisión de los referidos bonos".

Como hemos expuesto, los mismos contienen una determinada tasa de interés que conforma el valor del bono en el mercado, más aún cuando se trata de un interés que pudo no haber sido abonado pues la reglamentación estableció que se comenzaría a pagar el interés junto con la cuota de amortización y la primera cuota se estableció, en general, luego que transcurrieran 6 años de su emisión.

La norma transcripta dispone la entrega del bono a la par, teniendo en consideración su valor a la fecha de emisión. El Estado, si bien tiene que entregar la cantidad nominal correspondiente a la deuda consolidada, ha procedido a sustraer el interés entre el plazo que transcurrió desde la fecha de corte y el momento en que la deuda se consideró in *bonis* por lo que la cantidad nominal de bonos que se entrega para cancelar la deuda consolidada no es similar.²⁵

Sin embargo éste no es el procedimiento que emplea el Estado Nacional cuando rescata anticipadamente bonos de consolidación pues, en dicho caso, no descuenta los intereses que fueron pagados con posterioridad a la fecha de corte.²⁶

Se considera que para solucionar esta distinta interpretación debe acudir a la esencia de lo querido por el legislador. En efecto, el mismo ha establecido en el art. 17 de la ley que se efectúa la novación de la obligación original, esto es, que se produce una novación objetiva de la obligación original o sea que se trata de una obligación nueva, tal como enseñaba Salvat cuando expresaba que "para que el cambio de objeto, o mejor dicho, de prestación dé lugar a la existencia de una novación, es indispensable que ese cambio recaiga sobre lo que constituye el objeto o la prestación principal de la obligación (arg. Art. 812, 3ª p.)".²⁷

O sea, que implicando la entrega de bonos de consolidación una nueva obligación ésta se encuentra sujeta a otra modalidad distinta. Esto significa que conlleva o no intereses la obligación primitiva, el acreedor opta por la entrega de bonos a la par que reconocen un interés por un determinado período pero no debe olvidarse que se trata de una obligación nueva, una verdadera transformación de la primitiva obligación donde se produce, además, un cambio en la causa.

Por ello, se puede concluir que la entrega de bonos de consolidación mediante un valor distinto al del momento de su creación, conlleva una cancelación parcial del crédito que se consolida.

²⁵. Conforme el procedimiento determinado en el art. 6º del dec. 483/95, donde se plantea la fecha de origen de la obligación. Sugerimos, en el caso, de regulaciones apeladas y confirmadas, solicitar la aclaración correspondiente en relación al momento que corresponde tener por declarada la procedencia del monto regulatorio.

²⁶. Cfr. art. 2º del dec. 793/94.

²⁷. Salvat, Raymundo M., *Tratado de Derecho Civil Argentino –Obligaciones en General-* T. III, 6ª ed. T.E.A., 1956, pag. 27

V. EJECUCION COACTIVA DEL CREDITO

La ley de consolidación no previó que el juez de la causa pudiera controlar el procedimiento administrativo de entrega de los bonos de consolidación lo cual planteó distintas controversias por la demora en proceder a abonar la deuda novada en caso de dilaciones injustificadas.

Ello dio lugar a la imposición de astreintes o sanciones conminatorias previstas en el art. 666 bis del Código Civil en beneficio de la parte²⁸ criterio que fue receptado por la mayoría de los jueces interviniente y finalmente por nuestro mas Alto Tribunal²⁹. Como, en ciertos casos, las multas impuestas, en beneficio de la parte, eran superiores al monto del proceso³⁰, el Poder Ejecutivo Nacional se vio forzado a reglamentar la conducta a seguir pues, transcurridos mas de dos años del dictado de la norma, en la práctica no se cumplía con la entrega de los bonos³¹. Por ello, a través del dictado de normas reglamentarias el Estado Nacional reglamentó los plazos de entrega de los bonos de consolidación.

Así, con fecha 4.8.93 se dicta el Decreto 1639/93, siendo posteriormente modificado por el Dec. 483/95, por el cual se fijó el plazo de 120 días, a partir del momento en que se hubiere realizado la presentación acompañando la liquidación judicialmente aprobada, como plazo máximo dentro del cual los entes deudores y la autoridad de control debían conformar u observar el requerimiento de pago.

²⁸. El Juez Garzon Funes, a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Nro 2 en la causa: "Cia. Argentina de Estiba y Almacenaje c/ Administración General de Puertos" con fecha 4.11.92 dispuso la aplicación de astreintes por la demora injustificada del organismo en entregar los bonos.

²⁹. Si bien el art. 22 de la ley 23.982 no formula distinciones, no abarca a las obligaciones emergentes de sanciones impuestas por los jueces en ejercicio de las facultades que les acuerda el art. 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." (I. 75. XXV. Iturriaga, Ernesto Alfredo c/ Banco Central de la República Argentina, del 27/02/97).

³⁰. Resulta adecuada la multa diaria impuesta por el a quo a la demandada, pues ésta ni siquiera intentó explicar en sus agravios -como ocurrió en otros precedentes resueltos por el tribunal-, las causas que le impidieron cumplir con la orden judicial de remitir el trámite para la entrega de los bonos de consolidación a la Secretaría de Hacienda. (C.Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III "Baigorria, Raúl y otros c/ E.N. (Min. de Educación) s/ juicio de conocimiento", del 03/08/93).

³¹. Corresponde confirmar la resolución de primera instancia que impuso astreintes a la demandada, ante el vencimiento de los sucesivos plazos otorgados a ésta para que eleve a la Secr. de Hacienda la liquidación judicialmente aprobada (conf. art. 5 de la ley 23.982 y arts. 11 y 12 de decr. 2140/91 P.E.N.) sin que diera cumplimiento a la elevación. (C.Nac.Cont.Adm.Fed., Sala III "Ford Motor Arg. S.A. c/ A.N.A.", del 09/08/93).

En caso que se hubiere producido el vencimiento del plazo, el juez podrá conceder al ente deudor una prórroga si se invocan razones debidamente fundadas, quedando a criterio del juzgador su procedencia y el quantum, lo que no obsta a imponer, asimismo, astreintes.³²

Es notable la nueva redacción del art. 4º del dec. 1693/93 pues el Poder Ejecutivo Nacional le establece al juez interviniente el procedimiento a seguir para el caso de su propia mora, otorgando un plazo adicional de 20 días para acreditar el cumplimiento, lo cual no ha evitado que el Tribunal haga valer su *imperium*.³³

Pero no debe olvidarse que a través de la ya tradicional e inconstitucional modalidad de incorporar normas de fondo en las leyes de presupuesto, de cuya ilegitimidad no nos ocuparemos en el presente, cabe mencionar que el art. 20 de la ley 24.624 puede alterar el plazo de entrega de los bonos pues, en la medida que un crédito no haya sido notificado a la Secretaría de Hacienda con anterioridad al 31 de agosto del año correspondiente al envío del proyecto de presupuesto, se lo deberá incluir en el ejercicio siguiente en caso que no tuviera previsión presupuestaria.³⁴

³². Encontrándose largamente vencido a la fecha -aún computando los 120 días a que el decreto 483/95 elevó el plazo de 90 días fijado en el primer párrafo del art. 1 del decreto 1639/93- el término dentro del cual el ente deudor y su organismo de control debieron cumplir con la totalidad de los trámites establecidos como previos a la elevación del formulario de requerimiento de pago a la Secretaría de Hacienda (en donde el acreedor solicitó la cancelación de su crédito), consecuentemente, de conformidad con lo establecido en el art. 4 del decreto 1639/93 -texto sustituido por el art. 2 del decreto 483/95-, corresponde intimar al B.C.R.A. -como ente deudor- a que en el plazo de diez (10) días acredite al Tribunal -acompañando al efecto la constancia de recepción expedida por la Oficina Nac. de Crédito Público- haber elevado el formulario de requerimiento de pago a la Secr. de Hacienda, haciéndole saber que dentro del plazo acordado deberán cumplirse la totalidad de los trámites que correspondan de conformidad a lo establecido en el art. 6 del decreto 1639/93 -texto según art. 4 del decreto 483/95-; todo ello, bajo apercibimiento de aplicarle, en concepto de astreintes, una multa diaria equivalente al uno por ciento (1%) del importe a cancelar por cada día de demora." (C.Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, "Inverfin S.A. Cía. Financiera s/ Resol. 181 del B.C.R.A.", del 05/12/95).

³³. "En cuanto a que el procedimiento reglado por el Decreto 1639/93 para obtener el cobro de la obligación obsta a la aplicación de astreintes, sin abrir juicio sobre la validez de tal afirmación en los supuestos de mora del ente deudor en la suscripción y elevación de los requerimientos de pago a la Secretaría de Hacienda -para el que se prevé la firma del formulario por el juez-, ella no puede sostenerse respecto de la demora de este organismo en acreditar los bonos en la Caja de Valores S.A. -caso para el que la reglamentación no ha previsto el medio para vencer la eventual renuencia de la Secretaría- por lo que, teniendo en cuenta que los jueces se encuentran facultados para hacer acatar sus resoluciones sin que las prerrogativas del Estado constituyan un obstáculo infranqueable para el cumplimiento de sus mandatos, siendo las sanciones conminatorias un mecanismo idóneo para la consecución de ese objetivo, especialmente cuando se trata del cumplimiento de una obligación de hacer, la decisión se encuentra ajustada a derecho, por lo que debe ser confirmada." (C.Nac.Cont.Adm.Fed., Sala I, "Alegre, Carolina c/ Estado Nacional (M. de Salud y Acción Social) s/ empleo público", del 08/02/95).

³⁴. El art. 20 de la ley 24.624 expresa: "Los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Nacional o a alguno de los entes y organismos enumerados en el artículo anterior al pago de una suma de dinero o, cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva en una

De ello se desprende que la repartición que tiene a su cargo el pago de la deuda consolidada no hubiera previsto la inclusión del crédito en cuestión en el cálculo del presupuesto, podrá argumentar que el plazo de entrega de los bonos se deberá realizar en el ejercicio siguiente de que se trate pero es ella la que debe no sólo invocar sino acreditar tal situación.

Sin perjuicio de lo expuesto, realizado el requerimiento de pago correspondiente en bonos de consolidación, la Administración tiene un plazo de 120 días desde que el mismo fue efectuado para entregar los respectivos títulos públicos, siempre y cuando la administración no le hubiere solicitado al acreedor que completara el mismo a través de adjuntar los elementos que demuestren la legitimidad de la acreencia.

Esta solicitud sólo tiene efectos para justificar fundadamente el atraso incurrido y evitar la imposición de sanciones³⁵ por lo que sólo puede otorgársele efectos suspensivos y no puede interpretarse que esa intimación interrumpa el plazo para la entrega.

suma de dinero, serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en el presupuesto general de la Administración nacional, sin perjuicio del mantenimiento del régimen establecido en la ley 23.982. En el caso que el presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente, a cuyo fin la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de agosto del año correspondiente al envío del proyecto. Los recursos asignados por el Congreso Nacional se afectarán al cumplimiento de las condenas siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendándose el remanente con los recursos que se asignen en el siguiente ejercicio fiscal."

³⁵. Cfr. art. 3º del dec. 1693/93