

**CONSOLIDACION DE DEUDAS DEL ESTADO
NACIONAL:
CAUSAS Y EFECTOS**

**POSGRADO DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DEL SECTOR PÚBLICO**

**Facultad de Ciencias Económicas
- Universidad de Buenos Aires -**

**Asociación Argentina de Presupuesto y
Administración Financiera Pública**

Autor: Cdor. Leandro G. Ladigan

Tutor: Cdor. Mariano León

2 de julio de 2007

INDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN.....	3
PRINCIPIOS Y ANTECEDENTES DE LA CONSOLIDACION.....	6
SUSTENTO FACTICO DE LA CONSOLIDACIÓN.....	9
NORMATIVA DE CONSOLIDACION DE DEUDAS.....	18
EFFECTOS DE LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SU CONSECUENTE CONSOLIDACIÓN DE DEUDAS.....	34
CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA.....	50
ANEXO.....	52

INTRODUCCION

Durante la década del '90, se produjo un profundo proceso de transformación en nuestro país que incluyó desde aspectos monetarios y cambiarios hasta privatización de empresas públicas, desregulación de la economía y, lo que más interesa al presente trabajo, la reestructuración de la deuda pública.

La deuda contraída por el Estado Nacional, principalmente a partir de la década del '70 favorecido en el campo externo por un exceso de liquidez internacional debido a la denominada "crisis del petróleo" que canalizó dichos fondos hacia los países en vías de desarrollo, comenzó a transformarse, por decirlo de alguna manera, en inmanejable a partir del aumento de las tasas de interés de la Reserva Federal en los primeros años de la década del '80, debido a que dicha deuda se había contraído en su gran mayoría a tasa flotante. Ello provocó directamente la imposibilidad de hacer frente en forma regular a los compromisos de pago del servicio de la deuda por parte de nuestro país.

A la situación descripta respecto del endeudamiento externo, hay que adicionarle la problemática originada por la deuda que fue acumulándose a nivel interno, es decir, la deuda del Estado Nacional con proveedores, provincias, sistema previsional, etc., real y contingente.

Durante los primeros años de la década del '90 la deuda acumulada tanto en el frente externo como interno fue sometida a un proceso denominado de "normalización financiera" a través del cual en el primer caso (es decir, con respecto a la deuda externa) se suscribió un programa de facilidades de pago con el FMI, un acuerdo de reestructuración de deudas con el Club de París y el establecimiento del Plan Brady que consistió en refinanciar la deuda contraída con la banca privada.

Mucho se escribió sobre el endeudamiento externo y los procesos de renegociación del pago de sus servicios, por lo que el presente trabajo se concentrará en el proceso de reestructuración del endeudamiento interno, y dentro de ello, específicamente, en la consolidación de las deudas del Estado Nacional.

Durante la década del '80, el crónico déficit presupuestario originó una crisis de pagos del Estado con contratistas, proveedores y jubilados, entre otros.

Todo ello produjo una importante deuda interna, cuya única solución posible fue su consolidación, entendiéndose por ello el reconocimiento en forma individual, su conversión en nueva deuda y su cancelación a largo plazo con títulos públicos.

Como gran parte de los perjudicados por el no pago por parte del Estado de las obligaciones asumidas eran pequeños y medianas empresas, se

pretendía de esta manera una rápida reincorporación del capital local al proceso productivo que se estaba iniciando a comienzos de los '90.

Como solución a las deudas acumuladas por el Estado Nacional hasta el 1/04/91, se sancionó la ley 23.982 que implementó un sistema por medio del cual se reestructuraron los pasivos generados hasta dicha fecha por los distintos organismos públicos incluidos en la mencionada ley. Esto significó la novación de todas las deudas no corrientes, y su consiguiente cambio en los montos, plazos e intereses aplicados a la operación original. Es decir que se transformaron las deudas originales en deudas instrumentadas a mayor plazo, conciliándose los montos adeudados y modificándose las condiciones de su servicio, en su gran mayoría a través del canje de su deuda por títulos de deuda.

Mediante el proceso de consolidación se reconoció y se canceló la mayor parte de la deuda interna (99,5%) con la entrega de diversos títulos públicos: Bonos de Consolidación, Bonos de Regalías Hidrocarburíferas, Bonos del Tesoro, Bonos de Tesorería y Bonos de Inversión y Crecimiento. El resto (0,5%) fue atendido en efectivo.

Asimismo, se utilizaron Bonos de Consolidación en pago de diversas deudas generadas con posterioridad al 1/04/91, o que fueron reconocidos a través de otras leyes: los pasivos de los Entes en proceso de liquidación (art. 45 de Ley 11672), los reconocimientos generados por la suspensión transitoria del Régimen de Promoción Industrial, los pasivos de Instituciones Financieras Estatales en liquidación, el reconocimiento de los ahorristas del Banco del Interior y Buenos Aires, los resarcimientos en el marco de las leyes 24.043 (privación ilegítima de la libertad) y 24.411 (familiares de desaparecidos durante el período 1976-1983), los pasivos del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y los pasivos de las Asociaciones Sindicales en el marco de la Ley 24.070.

La consolidación del pasivo público implicó 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 2º de la Ley 23.982 pudieran provocar o haber provocado. En lo sucesivo sólo subsistirían a su respecto los derechos derivados de la consolidación.

Posteriormente, la fecha de corte mencionada (1/04/91) fue prorrogándose hasta el 31 de diciembre de 2001.

Asimismo, la consolidación de deudas establecida por el Estado nacional fue imitada por la mayoría de las provincias que a través de leyes provinciales adherían a las nacionales consolidándose, de esta forma, todas las deudas que a su vez las provincias tenían.

El objetivo del presente trabajo será analizar los efectos que ocasionó la reestructuración de deudas a través de su consolidación sobre las finanzas públicas presentes y futuras.

Mucho se ha discutido acerca de las consecuencias sobre los particulares que la aplicación de la consolidación de deudas trajo aparejado, específicamente sobre si se respetaba el derecho a la propiedad y a la igualdad de la carga pública, o bien se trataba de una medida inconstitucional.

En virtud de ello, el presente trabajo estará enfocado a las finanzas públicas mismas, es decir, la incidencia que tales medidas pueden tener sobre la propia administración de los recursos y su aplicación.

Se considerará para ello las causas que llevaron a la presentación del proyecto al Congreso Nacional, su posterior tratamiento y aprobación de la Ley de Consolidación de la Deuda Pública (Ley 23.982), así como también las modificaciones y complementos realizados.

Se desarrollará el concepto de emergencia económica como sustento jurídico de la consolidación de deudas y se hará un análisis sobre las distintas posturas doctrinarias y jurisprudenciales al respecto.

Se analizará la normativa vigente en la materia, así como también los procedimientos que actualmente se llevan a cabo en un organismo público para cancelar obligaciones a través de este mecanismo. Ello tiene la finalidad de brindar al lector una noción sobre un tema complejo, no solo normativamente sino también en lo que respecta a los procedimientos establecidos para cada trámite de cobro.

Finalmente, se intentará sacar conclusiones respecto de los efectos que la implementación de dicha reestructuración de deudas tiene sobre las finanzas públicas, atento que si bien por un lado se obtendrían beneficios financieros, por el otro se estaría perjudicando directa e indirectamente las finanzas mismas, y al mismo tiempo se estarían comprometiendo y afectando presupuestos futuros.

La presente investigación será de tipo explicativa y surge a partir de la participación que el investigador tuvo como responsable de la consolidación de las deudas de un organismo público y la observancia de determinados efectos, que podrían denominarse negativos, para la administración pública.

No es objetivo del presente trabajo arribar a la magnitud en términos de monetarios del efecto que dichas medidas tendría sobre las finanzas públicas (análisis que bien podría realizarse como continuación de la presente investigación), sino identificar las distintas razones por las que directa o indirectamente se verán afectadas las mismas.

PRINCIPIOS Y ANTECEDENTES DE LA CONSOLIDACION

Como bien dijimos en la introducción, la crisis económica que provocó la insolvencia del Estado y la imposibilidad del cumplimiento de sus obligaciones, produjo la necesidad de implementar algún instrumento legal que permita subsanar dicha situación.

Cuando el Estado se encuentra en dicha situación puede recurrir al mercado en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en determinadas formas y términos y de pagar un interés periódico. Se dice que en estos casos existe el denominado empréstito, que puede ser de corto, intermedio o largo plazo.

Pero en determinadas ocasiones, principalmente en épocas de crisis significativa, aparecen algunas deformaciones del empréstito que se da cuando los poseedores de capitales no acuden a suscribir voluntariamente los empréstitos emitidos por el Estado.¹

En estos casos el Estado recurre a procedimientos compulsivos, que pueden consistir en una coacción moral (empréstito patriótico) o en una coacción jurídica (empréstito forzoso).

En el primer caso, se intenta emitir títulos y recaudar los recursos suficientes para pagar las deudas contraídas. A este medio recurrió nuestro país en varias oportunidades, resultando exitoso en algunos casos como en 1898 con motivo de la guerra que se avecinaba con Chile o en 1932 destinada a pagar la deuda flotante, resultando ambas colocaciones en un 100% y 90%, respectivamente, pero un fracaso en otros, como lo fue en 1891 cuando se trató de evitar la caída de los bancos.

Si bien es un medio que respeta el derecho de propiedad y la igualdad frente a las cargas públicas, el éxito de tal empréstito resulta muy limitado pues resulta difícil que los inversionistas deseen colocar sus fondos en un Estado que no pudo cancelar las deudas con sus acreedores.

En el segundo de los casos mencionados, es decir el empréstito forzoso, el Estado impone unilateralmente títulos a largo plazo en lugar de la deuda original sin tener en cuenta la voluntad del acreedor mismo, y resintiéndose en consecuencia las garantías del derecho a la propiedad y a la igualdad frente a las cargas públicas. Ello perjudica seriamente el crédito público como veremos mas adelante.

Al respecto, el Dr. Carlos M. Giuliani Fonrouge señaló que *"...el empréstito forzoso es un tributo; no creemos que exista posibilidad de compararlo con el empréstito concebido como contrato, pues lo consideramos obligación unilateral de derecho público, un acto de soberanía, en el forzoso desaparece el factor voluntariedad en la aceptación que siempre debe mediar"*

¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; Derecho Financiero; 9º Edición; La Ley; 2004; pág. 965

en el empréstito común; nos hallamos, pues, ante un verdadero tributo impuesto por el Estado”².

Para dar algunos ejemplos de empréstitos forzosos, podemos citar el establecido por Ley 3.059 en 1884 a través del cual se autorizó al Poder Ejecutivo a cancelar la deuda flotante en papel moneda anterior al 31 de diciembre de 1892, con una amortización anual del 6% del capital y un interés del 6% anual. Otro caso fue el empréstito del 9 de Julio de 1962 que era voluntario para todos los particulares pero forzoso para los jubilados, empleados públicos y acreedores del Estado. Estos tenían una cláusula de estabilización en oro y rendían un 7% de interés anual.

Por lo visto, la consolidación de deudas establecida por la Ley 23.982 significó un empréstito forzoso, cuyo plazo de cancelación vencía a los 16 años, con excepción de las deudas previsionales cuyo vencimiento era a los 10 años, pues quien era acreedor del Estado y cuyo crédito era exigible, se vió obligado a aceptar un título público a largo plazo.

No obstante lo discutible del empréstito forzoso en lo que respecta a los derechos individuales afectados con su emisión, como lo señaláramos anteriormente, resulta de importancia destacar un punto relacionado con el objeto del presente trabajo, y que tiene que ver con la determinación de magnitud de la deuda, paso previo y determinante en el éxito o no de la reestructuración de deudas que pretendía llevarse a cabo.

El desconocimiento de la real magnitud de la deuda hacia fines de la década del '80 hizo que los intentos anteriores a la sanción de la Ley 23.982 fracasaran.

Existía tal desconcierto que, mientras el entonces Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo, afirmaba que la deuda interna del Estado era de aproximadamente 100 mil millones de dólares, en las reuniones de comisión de la Cámara de Diputados se hablaba de una deuda de entre 20 y 25 millones de dólares, y hasta había diputados que señalaban que en realidad la deuda exigible rondaba los 6.500 millones de dólares; cifras para nada equivalentes.

A través de la Ley 23.696 se estableció la suspensión de ejecución de sentencias por dos años y aspiraba a que las causas pudieran ser transadas y refinanciadas durante el período en que se suspendía dichas ejecuciones. Pero este régimen fracasó precisamente por un total desconocimiento de la magnitud, importancia y el número de causas y conflictos que tenía el Estado Nacional. En el fondo no era un régimen de consolidación de deudas como tal, sino un sistema de refinanciamiento y transacción “caso por caso”. Por tal razón, y debido a la enorme cantidad de causas en trámite y a la limitada infraestructura de organismos y funcionarios intervinientes en las mismas, no resultó exitoso dicho intento por reestructura la deuda interna.

² GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; Derecho Financiero; 9º Edición; La Ley; 2004; pág. 966

Posteriormente se dictó el Decreto 1757/90 a través del cual se estableció un régimen de consolidación de deudas partiendo de un relevamiento de todas las deudas y créditos del sector público mediante un censo de presentación obligatoria. Pero cuando se quiso llevar a la práctica dicho censo, el Estado se encontró con dos grandes problemas: por un lado la administración pública no estaba dotada de medios suficientes para llevar adelante la tarea porque se mantenía el sistema de transacciones establecido por la normativa anterior con las limitaciones señaladas y una desprolija contabilidad pública (ordenada luego a partir de la Ley 24.156), y por otro lado los particulares no deseaban exteriorizar sus créditos corrientes y litigiosos, por temor al costo impositivo que esto pudiera representarles, y mucho menos sus deudas para con el Estado, si éste no las tenía registradas correctamente.

Dichas razones llevaron a que el régimen que pretendió establecer dicho decreto también fracasara, no llegando a aplicarse en la práctica dicho sistema, así como tampoco su emisión de bonos.

Recién con la Ley 23.982 se llevó a cabo la consolidación de deudas que a través de sucesivas prórrogas todavía tiene vigencia. El éxito de dicho régimen se basó en una cuestión simple: dado que no se conocía la magnitud de las deudas y que tampoco podía establecerse a través de ningún censo, se consolidaban sólo las deudas que eran objeto de controversia administrativa o judicial y las deudas previsionales, en lugar de la totalidad de la deuda flotante del Estado Nacional.

SUSTENTO FACTICO DE LA CONSOLIDACION

Al haber sido creada toda la normativa de consolidación de deudas a la luz y en el marco de las distintas leyes de emergencia económica establecidas en nuestro país, resulta necesario desarrollar este último concepto doctrinaria, legal y jurisprudencialmente para tratar de comprender cómo luego se llega al establecimiento de la consolidación de las deudas del estado y en qué se sustenta su existencia.

1.- Existencia de emergencia económica

La Ley de Consolidación de Deudas 23.982 tuvo su origen en la situación de emergencia económica por la atravesó el país hacia fines de la década del '80, que había derivado en la sanción de la Ley 23.697.

Posteriormente, a través de la Ley 25.344 se establece nuevamente una situación de emergencia incluyéndose un nuevo período de consolidación de deudas que se extiende desde el 1/04/91 hasta el 31/12/99, luego prorrogada hasta el 31/12/01. Recordemos que la Ley 23.982 consolidaba todas las deudas hasta el 31/03/91.

Si bien la sanción de la Ley 23.697 no fue muy discutida oportunamente por los legisladores en el sentido de la existencia o no de una emergencia económica, sí lo fue el proyecto de lo que mas tarde se aprobó por Ley 25.344, dado que la situación de nuestro país a comienzos del año 2000 era claramente diferente a la del año 1989.

En efecto, la emergencia económica de fines de 1989 lo era en un sentido amplio del concepto, es decir, no solo se detectaba en los datos macroeconómicos sino que también podía verse a través de distintos hechos sociales. El país se encontraba en medio de un caos social, con una considerable pérdida del poder adquisitivo de la moneda en forma diaria (5.000 acumulada anual), estado de cesación de pagos, falta de crédito interno y externo, etc.

La emergencia económica que se estaba discutiendo en marzo de 2000, cuando se trató el proyecto de ley que establecía nuevamente dicha emergencia, era una emergencia estrictamente fiscal.

Es decir, que se consideraba un estado de emergencia porque en el corto plazo iban a surgir obligaciones que debían ser canceladas y que no resultaban atendibles con los recursos ordinarios disponibles en condiciones normales. En definitiva, el Estado había contraído compromisos que excedían significativamente sus posibilidades financieras.

Por otro lado, si bien el déficit fiscal representaba el 2,6% del PBI en 1999 (7.348 millones de pesos), en 1989 ascendía al 16%.

Los problemas fiscales de la nueva crisis tenían su origen en el crecimiento del endeudamiento del sector público nacional que había pasado del 28,5 % en 1994 al 42 % del PBI en 1999. Por lo tanto los servicios de la deuda que en 1993 alcanzaban el 2,8 % del PBI, en 1999 insumían el 9,7%.

Con respecto a la deuda consolidada, en 1989 ascendía a 90 mil millones de pesos, mientras que a principios del 2000 se estimaba en unos 118 mil millones.

Por otra parte, en esta última fecha el Estado era demandado en aproximadamente 350 mil juicios por 19.500 millones de pesos, previéndose que en los siguientes dos o tres años se debería pagar por tal concepto unos 6.000 millones de pesos.

Es decir que a principios del año 2000, no se trataba de una situación de emergencia presente sino por venir. Lo que se estaba declarando era una emergencia preventiva. Se pretendía tomar medidas correctivas, mejorar los recursos del sector público y limitar los gastos. Esta regularización era el objeto del proyecto.

Pero esta declaración de emergencia preventiva (como algunos la llamaban) no era admitido por una gran parte de los legisladores opositores, ya que se consideraba a la emergencia como un hecho fortuito, que no se adelanta.

Quienes no estaban de acuerdo con el proyecto, afirmaban que el Estado no podía declarar la quiebra cada vez que tenía dificultades financieras y que los problemas fiscales que tenía el país se podían solucionar con las leyes en vigencia sin necesidad de declarar la emergencia.

Por otra parte, si bien la crisis de 1989 se consideraba una crisis estructural producto de muchos años de mal funcionamiento de la economía, la del 2000 se consideraba coyuntural.

La realidad era que había deudas que no se podían pagar conforme se había ordenado en las sentencias, y era preciso que el Estado amplíe plazos o establezca mecanismos alternativos mediante el pago con bonos.

Entonces, no se podía estar de acuerdo con el pago en bonos y negar una situación de emergencia, porque si no había emergencia no podía haber alteración o novación de los términos de una sentencia. De manera que era una contradicción, desde el punto de vista del sostenimiento constitucional de una ley, hablar del diferimiento de pagos y decir que no había emergencia. Ello sostenían los entonces impulsores de la nueva emergencia económica.

Concepto de emergencia

Las discusiones que en su momento provocó el estudio del último proyecto de ley del año 2000 que establecía una nueva emergencia económica, lo era principalmente por su contenido político, y no solo en el

ámbito legislativo, sino que también se extendía a los analistas políticos, periodistas, historiadores, constitucionalistas, etc.

El análisis del proyecto, no obstante haberse aprobado, se había tornado en un enfrentamiento entre el radicalismo y el justicialismo para ver cual de las dos crisis (la de 1989 o la del 2000) era mas importante; es decir, cual de los dos gobiernos había dejado mayores problemas económicos.

Efectivamente, si uno observa las discusiones en el recinto, principalmente en la Cámara de Diputados, podrá observar que se caía continuamente en recordar hechos histórico-políticos que tendían a desacreditar la administración del gobierno del partido opositor. Pocos legisladores concentraban sus esfuerzos e insumían el tiempo con que contaban para exponer su opinión en cuestiones técnicas o, al menos, político-sociales enfocadas al bien común.

No obstante ello, vamos a concentrarnos en el concepto de emergencia económica.

Conforme lo definido por el Diccionario de la Real Academia Española, emergencia es una situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata.

Si nos ceñimos a la elaboración doctrinaria, emergencia implica una situación de peligro colectivo que autoriza la adopción de medidas extraordinarias, excepcionales, que limitan las garantías constitucionales.

El Dr. Germán Bidart Campos señala que el estado de emergencia se caracteriza por: a) una real situación de emergencia, constatada y declarada por órgano competente y con control judicial sobre su existencia y subsistencia; b) un fin real de interés social y público, c) transitoriedad de la regulación excepcional y d) razonabilidad del medio elegido, o sea, proporción y adecuación entre la medida dispuesta, el fin perseguido, y los motivos y causas que dan origen a la emergencia.³

El Dr. Néstor Pedro Sagües sostiene que *“las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho de emergencia no han sido ni claras ni pacíficas. En rigor de verdad, todavía se discute cuales son las fronteras de la emergencia, y si está comprendida, de modo completo, en la Constitución”*⁴

Otro prestigioso jurista argentino, el Dr. Ricardo Lorenzetti, dijo a principios de 2001 *“que toda limitación del derecho requiere demostrar la existencia de argumentos razonables. La limitación debe respetar el contenido esencial del derecho de modo de no desnaturalizarlo; ser proporcionada al fin y mostrarse como la única alternativa posible. La restricción debe ser general y no discriminatoria. La restricción debe soportar un test de razonabilidad derivado de un proceso sustantivo, que verifique si el estado final del derecho,*

³ BIDART CAMPOS, Germán; Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino; 1º edición; Vol. I; pág. 305.

⁴ SAGÜES, Néstor P.; Derecho constitucional y derecho de emergencia; LL. T. 1990-D; pág. 1036

*luego de la limitación sufrida, es tolerada por la Constitución. El problema central de la doctrina de la emergencia económica no está en su existencia, ni en sus elementos de calificación, sino en la aplicación e interpretación exagerada y no restrictiva de la misma.”*⁵

Finalmente, debemos decir que hay constitucionalistas que hasta han afirmado que la Constitución Nacional en su texto prevé la emergencia política (art. 23), pero no hace extensiva tal práctica previsor a la emergencia de tipo económica.⁶

No obstante ello, a través de numerosos fallos se ha arribado a la conclusión que para que exista emergencia deben darse previamente ciertos supuestos, tales como el plazo de duración (temporalidad), el órgano encargado de declararla (el Congreso Nacional o legislaturas provinciales), la razonabilidad, entendida como juego armónico entre medios empleados para conjurar la emergencia y el fin perseguido, tal como surge del art. 28 de la Constitución, de la concurrencia de los recaudos enumerados.

2.- Legalidad de las medidas dictadas en el marco de la emergencia económica

Habiéndose definido conceptualmente a la emergencia económica y citado doctrina al respecto, cabe señalar la interpretación y postura que a través de la jurisprudencia se adoptó.

Podemos ver que la Corte Suprema y muchos tribunales del país fueron con el tiempo elaborando jurisprudencia en la cual se fue agravando el concepto de emergencia. Podemos ver que en el caso Peralta⁷ se dice que la emergencia es un momento de perturbación social y económica, pero poco tiempo después, en el caso Videla Cuello⁸, se determinó que es una grave perturbación económica, social y política que representa un máximo peligro para el país.

Al momento de discutir sobre el presente tema, hubo legisladores que hasta sostenían que establecer la consolidación de deudas llegaba a violar la igualdad, la propiedad y la división de poderes y por lo tanto que no se respetaba si quiera el Pacto de San José de Costa Rica (cuya denominación real es Convención Americana sobre Derechos Humanos), principalmente en sus artículos 21 y 24.

Recordemos, haciendo una breve reseña, que los Estados partes en dicha Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

⁵ LORENZETTI, Ricardo; Estado de Derecho y Estado de Necesidad; La Ley; 22/6/01

⁶ COLAUTTI, Carlos E.; Los derechos patrimoniales durante la emergencia; LL. T. 1991-E; pág. 1360

⁷ Fallo “Peralta, Luis y otro c/Est. Nacional”, C.S.J.N.; 27/12/90

⁸ Fallo “Vidella Cuello, Marcelo suc. c/ Provincia de La Rioja”; C.S.J.N.; 5/10/95

A través de la misma, se consagra diversos derechos civiles y políticos, entre otros: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la libertad personal y garantías judiciales, derecho al respeto de la honra y reconocimiento de la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, la libertad de pensamiento y de expresión, y el derecho a asociarse libremente.

Específicamente, el artículo 21° de la citada Convención trata el derecho a la propiedad privada y establece que:

- 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
- 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*
- 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*

Asimismo, el artículo 24° que trata la igualdad ante la ley, establece *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”*

Con respecto a la legalidad de la aplicación de medidas en el marco de la emergencia económica, y no obstante lo resuelto en los casos Peralta y Videla Cuello citados, la Corte Suprema señaló que en situaciones de emergencia, es decir ante la existencia de una crisis o bien de un grave trastorno social originado por acontecimientos físicos, políticos, económicos, etc., la potestad reglamentaria del Congreso a que se refiere el art. 14 de la C.N. se hace más amplia y profunda y, por lógica derivación, da origen a una mayor ingerencia del Estado en el régimen de los derechos individuales que la que le asiste en periodos de sosiego y normalidad; acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos, 200:450, 313-664, 313-1513, 321-1984) resultando constitucionalmente válidos medios o procedimientos que en circunstancias normales no lo son, máxime en la crisis económica padecida que ha tenido ribetes inéditos y terminales.

Con ese criterio ha admitido la Corte Suprema de la Nación que, en la medida que lo requiera la atención de los superiores intereses y la situación de la economía general lo imponga, resulta lícita la sanción y aplicación de leyes con alcance retroactivo, aun cuando de esa manera se limite el derecho de propiedad de los habitantes y aun los efectos de las sentencias firmes, en tanto las medidas adoptadas no eliminen el derecho reconocido y no sean irrazonables en relación a la causa que las ha hecho necesaria (Fallos 171-349, 172:29, 263:83; “Peralta, Luis y otro c/Est. Nacional”, 27-12-90 L.L. 1991-C-158).⁹

⁹ Fallo “Rickert, Hugo N. y otros c/ Empresa Ferrocarriles Argentinos”; C.S.J.N.; 4/12/1990; Fallos 171-349, 172:29, 263:83; “Peralta, Luis y otro c/Est. Nacional”, 27-12-90

En el caso Smith¹⁰, la Corte dijo que *"el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendrá si se lo mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellas que han sido fecundas en épocas de prosperidad y sosiego suelen adolecer de política eficiente frente a la crisis de un estado de emergencia, cuya prolongación representa, en sí misma, el mayor atentado contra la seguridad jurídica."*

*"En estas circunstancias la aparente restricción de derechos de algunos sectores de la sociedad defiende el bien común y, justamente, tiende a salvaguardar el principio de igualdad ante la ley que el Congreso debe preservar".*¹¹

Si bien la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que la determinación de la gravedad de la situación no requiere de pruebas en sentido estricto, no es menos cierto que cuando la seriedad de la crisis no es notoria, no está internalizada públicamente -como lo estuvo en el año 1989- los jueces no pueden renunciar conscientemente a un análisis de los fundamentos fácticos de la emergencia. Por eso existe el riesgo de que esta declaración de emergencia económica se caiga si se formula un planteo judicial.

Sobre la constitucionalidad o no del proyecto de ley que establecía la nueva emergencia económica a principios del 2000 y la consolidación de las deudas del Estado se expidió también en su oportunidad la Asociación de Abogados de Buenos Aires en una Declaración firmada por la Presidenta de la Asociación, Dra. Nelly Minyersky, y el Secretario General, Dr. José María Pizzorno.¹²

Dicho escrito señalaba: *"La Asociación de Abogados de Buenos Aires, expresa su enérgica oposición al proyecto de ley declarativo de la emergencia económico financiera del Estado Nacional, y se compromete a unificar esfuerzos con otras instituciones del quehacer jurídico, tendientes a que el Congreso de la Nación no convierta en ley un proyecto que contiene graves violaciones al ordenamiento constitucional argentino."*

Argumentaba dicha asociación que el proyecto en cuestión mantenía graves inconstitucionalidades, como ser la violación al principio de igualdad ante la ley (art. 16), *"ya que solo resulta de aplicación a los acreedores y contratistas del Estado radicados en el país, mientras que no afecta a los radicados en el exterior"*, así como también sostenía que *"la delegación al Poder Ejecutivo de prorrogar el Estado de Emergencia, es contradictoria con el sentido del artículo 76 y afecta el sistema de división de poderes."* Finalmente, sostenía su firme oposición a *"la delegación genérica que implica la aplicación de los términos de esta ley a toda disposición que se dicte posteriormente y haga referencia a la Emergencia, de modo que permite al Ejecutivo ampliar sin límites la aplicación de normas de absoluta excepcionalidad."*

¹⁰ Fallo "Smith, Carlos Antonio c/Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional"; C.S.J.N.; 1/02/02

¹¹ Idem 10

¹² Declaración ante el proyecto de ley 902/99: Declaración de emergencia económica; *Asociación de Abogados de Buenos Aires*; <http://www.aaba.org.ar>

Finalmente, podemos observar que los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Smith” y “Provincia de San Luis”¹³, significaron el cambio de la jurisprudencia convalidatoria de la emergencia económica.

3.- Temporalidad de la emergencia económica

Como bien hemos visto en el desarrollo de los puntos 1 y 2, una de las características que tiene la emergencia económica es la transitoriedad de las medidas excepcionales adoptadas.

Pero más que una característica, deberíamos decir que es un requisito *sine qua non* para sostener o justificar, al menos, la razonabilidad de la adopción de dichas medidas.

En muchas oportunidades hemos invocado la situación de emergencia en nuestro país: en 1962, en 1966, en 1973, en 1976, en 1982, en 1985, en 1991, en el 2000 y en el 2002. Por supuesto que esta última emergencia se fue prorrogando hasta encontrarnos hoy en día en emergencia económica (¿por que no?) hasta el 31 de diciembre de 2007, establecida por Ley 26.204. Ello sin considerar la primera gran crisis de 1890, la de 1922 y la de 1929, por citar algunas otras anteriores al período mencionado *ut supra*.

Podemos ver que los argentinos hemos vivido casi desde el nacimiento de la Nación misma en un estado de emergencia y de excepción, y que los momentos que no estuvimos en esa situación no alcanzamos a disfrutar de la “normalidad” de las instituciones y las normas de no excepción porque caíamos en una nueva y cíclica emergencia. Algunos hasta han catalogado a la emergencia económica como el mal endémico de la Argentina.

No es el objeto del presente trabajo determinar si las mismas se originaron por medidas económicas no acertadas, ineficiencia en la administración de los recursos, inoperancia u otras razones o conjunto de razones, pero la historia de nuestro país demuestra una emergencia económica casi ininterrumpida.

El Dr. Germán Bidart Campos, había sostenido al momento de discutirse la emergencia económica a principios del 2000, *“Comprendo que el Gobierno recibió una situación difícil, pero la gente está cansada de vivir durante décadas en emergencia... por una causa u otra las emergencias se hicieron crónicas en nuestro sistema político”*.¹⁴

En la XIV Conferencia Nacional de Abogados distintos expositores han concluido que en la historia institucional argentina las emergencias y sus institutos han sido utilizados con notoria asiduidad y, en consecuencia, lo transitorio y excepcional devino en regla permanente. Es difícil precisar la veracidad y justificación de los motivos invocados pero, es dable observar que

¹³ Fallo “Provincia de San Luis c/ Estado Nacional”; C.S.J.N.; 5/03/2003

¹⁴ BIDART CAMPOS, Germán; “Vivir en emergencia”; *La Nación*; 14/01/2000

en no pocos casos se trató de encubrir la violación de elementales principios de la buena administración de los fondos públicos cuando no, actos lisos y llanos de corrupción.¹⁵

El mayor problema que encontramos no es tanto la situación de emergencia misma, sino el valerse como excusa de una emergencia para adoptar medidas que en otras circunstancias no podrían adoptarse, incluso cuando ya no están dadas las condiciones para hablar de emergencia, y mucho menos dictar normas especiales en ese sentido.

El pretender invocar medidas excepcionales de emergencia en momentos donde tales emergencias ya no lo son, indudablemente tendrá efectos jurídicos negativos contra el Estado.

Ya en el conocido caso “Mango contra Traba”, dijo la Corte: *“Que este régimen de emergencia que afecta fundamentalmente el derecho de usar y disponer de la propiedad ha sido tolerado por las decisiones judiciales solamente en consideración al momento de extrema “opresión económica” de los inquilinos debido a la ausencia de uno de los factores que regulan los precios en los negocios de locación de inmuebles, es decir, a la falta de oferta de habitaciones, y sobre todo como una medida transitoria y de corta duración. Pero ese régimen anormal no puede encontrar suficiente justificación cuando se lo convierte de hecho en norma habitual de las relaciones entre locadores y los locatarios, como es la que han creado las reiteradas prórrogas acordadas a los inquilinos, y mucho menos cuando está destinado a actuar en un ambiente muy distinto por cierto de aquel que dio lugar a la sanción originaria de dichas leyes. Que en las condiciones expresadas no es posible considerar razonable la restricción extraordinaria al derecho de usar y disponer de la propiedad que mantiene en vigor la ley 11.318 y que en su origen fue sancionada como una medida excepcional destinada a salvar una grave emergencia. Por consiguiente, la aplicación que de dicha ley se ha hecho en el caso sub judice resulta incompatible con las garantías consagradas en los art. 14 y 28 de la Constitución.”*¹⁶

Cabe tener en cuenta, que si bien es un fallo de 1925, es muy considerado al momento de resolver cuestiones litigiosas similares.

Una situación de emergencia no es tal porque la ley lo diga, sino por su existencia en los hechos mismos, independientemente de su reconocimiento legal.

Los jueces están facultados a revisar también la temporalidad de las medidas adoptadas, porque lo que podría considerarse constitucional en un cierto momento, puede no serlo en otro por haberse superado la crisis. Incluso, de subsistir, la justicia podría considerar que la adopción de las medidas de excepción por un período demasiado prolongado termina perjudicando en esencia los derechos individuales.

¹⁵ “Por la plena vigencia de la Constitución Nacional”; *XIV Conferencia Nacional de Abogados*; Paraná; 30/10/2003

¹⁶ Fallo “Leonardo Mango c/Ernesto Traba”, C.S.J.N, 26/08/25

Sin duda, y conforme lo señalado, la adopción indiscriminada de medidas de excepción podría terminar originando mayores costos para las finanzas públicas que el no haberlas adoptado.

Hoy en día, ya no tenemos un riesgo país de 7000 puntos, sino de 400, se exporta por u\$s 46.600 millones (cifra récord histórica) con un importante superávit comercial, reservas acumuladas en el Banco Central por u\$s 37.000, previendo que llegará a u\$s 40.000 hacia fin de año, un constante crecimiento de la economía a lo largo de los últimos cinco años con importantes tasas de aproximadamente un 8% promedio, etc.

Con respecto a la presente cuestión, el Dr. Jorge Reinaldo Vanossi, al momento de discutirse legislativamente la última prórroga de la emergencia económica señaló en un trabajo realizado que *“ha llegado la hora de restablecer la seguridad jurídica, declarar la normalidad y poner los derechos en su quicio toda vez que ya se acabó el desquicio”*.¹⁷

¹⁷ VANOSSI, Jorge Reinaldo; Prórroga de las leyes de emergencia: ¿Hasta cuando “Catilina”?; Reunión Nº 52, Sesión ordinaria del día 13/12/06.

NORMATIVA DE CONSOLIDACION DE DEUDAS

Habiendo señalado que para consolidar las deudas debe establecerse previamente la emergencia económica que servirá como sustento de aquella, en este Capítulo se desarrollará todo lo relativo a la normativa de consolidación de deudas y se realizará un detalle de las distintas etapas y procedimientos que se deben llevar a cabo hasta el efectivo pago de las mismas, conforme lo establecido por la normativa aplicable.

Asimismo, se incluyen interpretaciones y aclaraciones efectuadas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción a través de sendos dictámenes, así como consideraciones realizadas por la Procuración del Tesoro de la Nación que deben tenerse presente por ser éste el Alto Organismo Asesor.

1.- Marco legal

Toda cuestión relacionada con el crédito público se encuentra contemplada desde la Constitución Nacional misma.

En efecto, el artículo 4º de la Constitución establece: *“El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que Decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.*

Asimismo, el artículo 75º de la Carta Magna establece que: *“Corresponde al Congreso... 4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación... 7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.*

En este sentido, el Dr. José García Vizcaíno señalaba: *“...Arreglar equivale a adoptar todas las medidas, etapas, formas, modos, condiciones de tiempo y espacio, que van a desembocar unívocamente en el pago de amortización o cancelación de la deuda nacional. Así “arreglar” significa conciliación, convenio, acuerdo, transacción, garantía, transferencia, seguridad, aval, fianza, solidaridad o mancomunidad, división, consolidación, adjudicación, figuras todas encaminadas al pago de la deuda. Arreglar es zanjar dificultades, remover obstáculos, aproximarse a un término amistoso y conciliador. Arreglar es prever financiamiento, someter a un tribunal arbitrador con beneficio común. En forma más simple, arreglar es todo acto financiero encaminado al pago... La constitución ha empleado un vocablo de luminosa acepción y precisión, extensión latitud, poder y facultad, libertad y acción, para que el honor nacional*

*tenga su adecuada satisfacción dando estricto cumplimiento al pago de la deuda contraída con acreedores nacionales o extranjeros...”*¹⁸

Es por ello que previo a cualquier consolidación de deudas el Congreso Nacional establece por ley la emergencia económica que servirá de respaldo o justificación para sancionar y consolidar todas las deudas del Estado Nacional que no puedan afrontarse de otra manera.

En septiembre de 1989 se sancionó la Ley 23.697 a través de la cual se estableció la emergencia económica para nuestro país, señalando su artículo 1º: *“La presente ley pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece”*. Dicha ley permitió posteriormente, en agosto de 1991, la sanción de la Ley 23.982 a través de la cual se estableció la consolidación de las deudas del Estado Nacional y donde, al mismo tiempo, se “invitaba” a las provincias a actuar de similar modo.

En octubre de 2000 se simplificó legalmente los procedimientos mencionados, estableciéndose la emergencia económica y la consolidación de las deudas de un nuevo período, ambas en la misma norma (ley 25.344).

Complementariamente se sancionó en septiembre de 1992 la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, donde se incluyó en el Título III todo lo relativo al crédito público.

Así su artículo 56º, segundo párrafo de la citada ley, señala que se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.

Por otra parte, el artículo 57º dispone que el endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse, entre otros, en la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas. Ello significa que, en estos casos, no se contrae nuevo endeudamiento, sino que se modifica la estructura de los pasivos.

Respecto a este último punto, el artículo 65º de dicha norma establece que el Poder Ejecutivo nacional podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.

¹⁸ GARCIA VIZCAINO, José; La deuda pública nacional; Buenos Aires; 1972

2.- Supuestos que deben cumplirse para que una deuda sea consolidada

Conforme la normativa citada, para que una deuda sea consolidable, deben darse tres supuestos a la vez:

a) Controversia judicial o administrativa:

Al respecto, el art. 1º de la Ley 23.982 establece que se consolidarán las deudas cuando medie o hubiese mediado controversia reclamada judicial o administrativamente conforme a leyes vigentes acerca de los hechos o el derecho aplicable. En este sentido, aclara que también será consolidable cuando el crédito sea o haya sido reconocido por pronunciamiento judicial aunque no hubiere existido controversia, o ésta cesare o hubiere cesado por un acto administrativo firme, un laudo arbitral o una transacción.

Asimismo, el Decreto 2140/91 (reglamentario de la Ley 23.982) establece que se entiende por "controversia" a la discrepancia actuada respecto a los hechos ocurridos o el derecho que les resulte aplicable, sostenida entre quien se dice acreedor y cualquiera de los órganos o personas jurídicas indicados en el artículo 2º de la Ley. Se considera que ha habido controversia aun cuando ésta cesare o hubiere cesado por sentencia judicial o laudo arbitral o un acto administrativo firme o una transacción que resuelva o prevenga conflictos individuales o colectivos de intereses. Habrá controversia administrativa cuando se hubiere interpuesto recurso de reconsideración, jerárquico o de alzada contra el acto administrativo total o parcialmente denegatorio de la pretensión del administrado, o se hubiere iniciado una reclamación administrativa previa a la instancia judicial en los términos del artículo 30 de la Ley 19.549. En el ámbito de las empresas o sociedades que no se rijan por la Ley 19.549, habrá controversia administrativa cuando se hubiere interpuesto reclamo contra la decisión empresaria total o parcialmente adversa a los intereses del peticionante. Habrá controversia judicial cuando se hubiere ejercido acción o recurso en sede judicial.

En el mismo sentido, el Decreto 1116/00 (reglamentario de la Ley 25.344) establece que habrá controversia administrativa, aun cuando ésta cesare o hubiera cesado por un acto administrativo firme o una transacción que resuelva o prevenga 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. Habrá 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.

Nótese que en la reglamentación del período de consolidación dispuesto por la Ley 25.344 (1/04/91 – 31/12/99) amplía aún más el concepto de

“controversia”, haciendo referencia al principio de informalismo que rige el procedimiento administrativo. Esta aclaración obedeció al sinnúmero de reclamos de acreedores que consideraban la ausencia de controversia en la cancelación de sus créditos y, por lo tanto, la no aplicación de la presente normativa a sus acreencias.

b) Período temporal:

La Ley 23.982, en su art. 1º señala que *“Se encuentran incluidas todas las obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1 de abril de 1991”*.

La Ley 25.344, en su art. 13 establece *“Consolidanse 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 1º 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 1º de enero de 2000”*. Con respecto a las deudas previsionales se aclara que por el artículo 4º de la Ley N° 24.130 se había extendido el período de consolidación para deudas previsionales al 31/08/92.

La Ley 25.725, en su art. 58 dispone *“Dése 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 N° 25.344, las que serán atendidas dentro de los límites establecidos en el artículo 6º de la presente ley”*.

En virtud de lo expuesto, toda obligación vencida o de causa o título anterior al 1 de enero de 2002 queda consolidada conforme el régimen establecido por la Ley 23.982, sus complementarias y modificatorias, con excepción de las deudas previsionales cuya fecha de corte es el 31 de diciembre de 1999.

c) Sujetos:

Conforme el artículo 2º de la Ley 23.982, 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.

Lo establecido en el párrafo anterior será también de aplicación a las obligaciones de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que deberá dictar la reglamentación pertinente, estableciendo las modalidades de aplicación a través de su Departamento Ejecutivo.

Al respecto, la Ley 25.344 (el cual incluye el período de consolidación 1/04/91 – 31/12/99) aclara que quedan también comprendidas las obligaciones de los entes de carácter binacional y multinacional en los cuales el Estado nacional tenga participación. Por otra parte, esta norma excluye expresamente de esta consolidación, las obligaciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las del Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado (en liquidación); y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general cuya cancelación se hubiera previsto realizar en efectivo en la Ley 25.237, hasta el importe autorizado por la misma ley.

Con respecto a las deudas consolidadas a través de la Ley 23.982, se realiza a continuación un detalle de las mismas según su origen:

- 1.- Prestaciones de naturaleza alimentaria, créditos laborales o nacidos con motivo de empleo público, créditos derivados del trabajo o la actividad profesional.
- 2.- Créditos por daños a la vida, en el cuerpo o en la salud de personas físicas o por privación ilegal de la libertad o daños en cosas que constituyan elementos de trabajo o vivienda.
- 3.- Saldos indemnizatorios que hubieren sido controvertidos por expropiaciones por causa de utilidad pública o por la desposesión ilegítima de bienes sin sentencia firme al 1.4.91.
- 4.- Repeticiones de tributos
- 5.- Los créditos mencionados en los códigos de concepto 1 y 2 por lo que excedan los límites previstos en el Artículo 7º incs. b) y c) de la Ley, y los créditos que excedan el límite del Artículo 7º inc. a) de la Ley.
- 6.- Aportes y contribuciones previsionales para obras sociales y en favor de los sindicatos.
- 7.- Otras obligaciones alcanzadas por la Ley 23.982.

Exclusiones:

En virtud de los supuestos contemplados en la Ley 23.982, se considera que las obligaciones descritas en su artículo 1º sólo están excluidas de la consolidación en los siguientes casos:

- a) Cuando la atención de los créditos o derechos a los que se refiere el inciso b) del artículo 1º de la Ley (es decir toda deuda que cumpla las condiciones para

ser consolidable conforme lo ya explicado) haya sido dispuesta en especial por otros medios establecidos en leyes o decretos de alcance general o hubiere sido instrumentada en títulos públicos.

b) Cuando se trate de deudas corrientes o instrumentadas en títulos circulatorios incausados cuyos acreedores acepten su pago con los medios que disponga el MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

c) Cuando las acreencias descritas en los incisos b) y siguientes del artículo 7° de la Ley (es decir todas las deudas consolidables que no se refiera a diferencia de haberes jubilatorios y pensiones hasta el monto equivalente a un año de haberes mínimos) no superen los AUSTRALES DOS MILLONES (A 2.000.000) a la fecha de corte.

Con respecto al último inciso mencionado, luego del cambio de moneda quedó fijado dicho límite en \$ 200.

Asimismo, cabe destacar que los límites indicados en el inciso c) *ut supra* actualmente están fijados en \$ 1.000, es decir que toda deuda que el Estado mantenga por un monto inferior al citado no puede ser cancelada por medio de su consolidación.

Al respecto cabe aclarar que el Decreto 2140/91 en su artículo 2° inc. f) señala que se entiende por deudas corrientes 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 2° de la Ley que tuvieren 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.

Casos dudosos:

Existen situaciones en las cuales las deudas no se presentan claramente como consolidables. Estos casos se dan principalmente en cuanto a la existencia o no de "controversia administrativa".

Al respecto, el art. 3° *in fine* del Decreto 2140/91 (reglamentario de la ley de consolidación de deudas 23.982) establece que en caso de duda se resolverá en favor de la consolidación.

Ello hace que cualquier deuda que los organismos incluidos en el artículo 2° de la Ley 23.982 tengan que afrontar dentro del período

consolidable, sea absorbida por el mecanismo de consolidación de deudas si es que hay alguna duda. Ello es así por el principio de informalismo que rige el procedimiento administrativo.

3.- Oportunidad y modalidad de cobro

El tercer párrafo *in fine* del artículo 13 de la Ley 25.344, establece que “La deuda que se consolide según lo previsto en la presente quedará incluida dentro de los conceptos incorporados en el inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152.” A su vez, esta norma reza: “ARTICULO 2 – f): La deuda pública total del Estado nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado nacional repase a las provincias y el pago establecido en las Leyes 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130 y 24.411, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el primer trimestre del año siguiente.”

Asimismo, el artículo 9° de la Ley 23.982 señala que el Poder Ejecutivo nacional propondrá al Congreso de la Nación que vote anualmente los recursos necesarios para hacer frente al pasivo consolidado al 1 de abril de 1991 en un plazo máximo de dieciséis (16) años para las obligaciones generales y de diez (10) años para las de origen previsional. Informarán también el orden cronológico de prelación y el privilegio que le corresponda al crédito pretendido hasta la fecha del informe, de modo que pueda estimarse provisionalmente el plazo que demandará su atención. Asimismo, el artículo 10° señala 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 citada ley.

Por otra parte, los recursos que anualmente asigne el Congreso de la Nación para atender el pasivo consolidado del Estado nacional, se imputarán al pago de los créditos reconocidos, de acuerdo al siguiente orden de prelación:

- a) Las deudas por diferencia de haberes jubilatorios y pensiones hasta el monto equivalente a un año de haberes mínimos, por persona y por única vez.
- b) Toda otra prestación de naturaleza alimentaria, créditos laborales o nacidos con motivo de la relación de empleo público, y los créditos derivados del trabajo o la actividad profesional hasta el monto equivalente a un año de haber jubilatorio mínimo por persona y por única vez.
- c) Los créditos por daños a la vida, en el cuerpo o en la salud de personas físicas o por privación ilegal de la libertad o daños en cosas que constituyan elementos de trabajo o vivienda del damnificado hasta la suma de A 100.000.000 (actualmente \$ 10.000) por persona y por única vez. (Por art. 1° de la Ley 24.794 se dispone que el Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio

del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, dispondrá la publicación en el Boletín Oficial, en el mes siguiente a aquel en el que se hubieran efectuado, de la nómina de los pagos realizados en cumplimiento de lo establecido en los incisos b) y c) del artículo 7º de la Ley 23.982.).

d) Los saldos indemnizatorios que hubieran sido controvertidos por expropiaciones por causas de utilidad pública o por la desposesión ilegítima de bienes.

e) Las repeticiones de tributos.

f) Los créditos mencionados en los incisos a), b) y c) precedentes por lo que exceden el límite antes mencionado.

g) Los aportes y contribuciones previsionales, para obras sociales y en favor de los sindicatos.

h) Las demás obligaciones alcanzadas por la consolidación.

Finalmente, y con respecto a los pagos que los acreedores opten por su cobro en efectivo, el artículo 10º del Decreto 2140/91 establece que la SECRETARIA DE HACIENDA, con la información recibida, procederá a establecer mensualmente el orden de prelación a que hace referencia el Artículo 7º de la Ley, para las deudas que requieran cancelación en efectivo.

El último día hábil de cada mes establecerá el orden de prelación en función de las liquidaciones administrativas definitivas y las solicitudes de pago de los créditos reconocidos judicialmente, que haya recibido hasta el QUINTO (5to.) día hábil anterior, y procederá a:

a) emitir el respectivo libramiento de pago, hasta el importe mensual que dicha Secretaría prevea para atender estas erogaciones, el que se cancelará a medida que el BANCO DE LA NACION ARGENTINA efectúe los débitos pertinentes. En ningún caso dicho monto podrá ser superior al acumulado de la doceava parte del total de la partida que el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION haya asignado para tal fin, en el ejercicio presupuestario vigente.

b) informar mensualmente al BANCO DE LA NACION ARGENTINA la programación financiera del mes siguiente con mención de las sumas que diariamente habrán de destinarse al pago de las deudas, respetando el orden de privilegio establecido al cierre del mes anterior.

Asimismo, el artículo 11 del Anexo IV del Decreto 1116/00 establece que el acreedor puede optar para que su crédito se cancele totalmente en efectivo, parcialmente en efectivo y el resto en Bonos de Consolidación o totalmente en Bonos de Consolidación. Si el acreedor solicitase la cancelación de su crédito totalmente en efectivo, éste deberá atenderse con los recursos que anualmente asigne el Congreso de la Nación, en función del orden de prelación establecido en la forma que allí se indica (art. 11 inc. a) Anexo IV Decreto 1116/00). Si el acreedor solicitase la cancelación de su crédito parcialmente en efectivo y el

resto en Bonos de Consolidación, también estará sujeto al orden de la prelación por la porción de la deuda a cancelar en efectivo. Y si el acreedor solicitase la cancelación de su crédito mediante la entrega de Bonos de Consolidación, el límite de colocación surge de la autorización otorgada en cada Ley de Presupuesto.

Lo indicado implica que en la realidad los acreedores se vean obligados a optar por su cobro en Bonos de Consolidación, aunque su vencimiento sea a varios años de plazo, a fin de no esperar hasta los plazos señalados anteriormente (10 y 16 años) para su cobro en efectivo. Ello dependiendo de las causa de su acreencia.

En efecto, en las leyes de presupuesto de cada año se incluye un artículo que establece que se autoriza a través de dicha ley de presupuesto una partida para cancelar en efectivo únicamente las deudas consolidadas a que refieren los incisos b) y c) del artículo 7º de la Ley 23.982; es decir, las emergentes de prestaciones de naturaleza alimentaria o créditos laborales hasta un máximo de \$ 1.560 para las deudas consolidadas por la Ley 23.982 y hasta un máximo de \$ 3.000 para las consolidadas por la Ley 25.344 y aquellas derivadas de daños a la vida hasta un máximo de \$ 10.000 y \$ 15.000, según se trate de deudas consolidadas por la Ley 23.982 y la Ley 25.344, respectivamente.

En razón de lo expuesto, cabe concluir que no existe partida presupuestaria para cancelar deudas consolidadas en efectivo más allá de los montos máximos citados en el párrafo anterior y según el origen de la deuda, por lo que los acreedores solo tienen la opción de cobrar hasta ese límite en efectivo y el resto necesariamente en bonos.

No obstante ello, quienes optan por su cobro en Bonos de Consolidación, tampoco tienen asegurado su cobro en el ejercicio presupuestario en que se recibieron en el Ministerio de Economía los respectivos Formularios de Requerimiento de Pago, toda vez que en las leyes de presupuesto de cada año se incluye un artículo donde se fija el importe máximo de colocación de Bonos de Consolidación, límite que en los últimos años llegó a cubrir entre el 60 y 70% de los reclamos efectuados, lo que obliga a suspender, principalmente en el último trimestre del año (y en algunos casos antes) el pago de los mismos a la espera del nuevo presupuesto del siguiente año para continuar con los trámites que finalmente culminan con el depósito de los bonos en una cuenta abierta a nombre del acreedor en Caja de Valores S.A.

4.- Procedimiento para el pago de deudas consolidadas

a) Verificación de su calidad de deuda consolidable

Luego del reconocimiento de la deuda en sede administrativa o judicial, como señaláramos en el punto 2, deben darse tres presupuestos a la vez: a) período temporal, es decir que se encuentre comprendida en el lapso de

tiempo que prevén las leyes 23.982, 25.344 y artículo 58 de la Ley 25.725, b) que se trate de una deuda de los organismos comprendidos en el artículo 2º de la Ley 23.982 y c) que se haya suscitado una controversia administrativa en los términos definidos en inciso e) del artículo 2º del Decreto 2140/91, o en el inciso f) del artículo 4º del Decreto 1116/00, en su caso.

A los efectos de verificar si dicha deuda es consolidable, el área administrativa responsable de cada organismo deudor remite el expediente previamente iniciado con todos los antecedentes a la Dirección General de Asuntos Jurídicos (u otra denominación que tenga el servicio jurídico del organismo), a fin de dictaminar si la cancelación de dicha deuda se realizará conforme la normativa de consolidación o a través del pago directo.

Para ello, en determinadas ocasiones donde se generan dudas respecto de una deuda en particular, el servicio jurídico requiere realizar consulta a la Autoridad de Aplicación, para lo cual se remite la totalidad de los antecedentes a la Dirección de Administración de la Deuda Pública dependiente del Ministerio de Economía y Producción para que se expida sobre el caso, conforme lo establecido por el artículo 34 del Decreto 1116/00 y el artículo 4º de la Resolución 1083/00.

Las consultas respecto de la aplicación y alcance del cuerpo legal en cuestión y sus normas reglamentarias y complementarias que se realizará al Ministerio de Economía y Producción deberán elevarse con la intervención previa del servicio administrativo, del servicio jurídico y del organismo de control interno (Unidad de Auditoría Interna u otra denominación que tenga) del organismo deudor consultante, según lo señalado por la resolución citada en el párrafo anterior.

Debe tenerse presente que el Ministerio de Economía y Producción sigue el criterio fijado por la Procuración del Tesoro en cuanto a que *“...sólo contando con todos los antecedentes de la causa es factible de garantizar la posibilidad de formarse un criterio completo y adecuado sobre la cuestión jurídica sometida a su opinión”* (Dictamen 114 del 18/7/96 entre muchos otros). Asimismo, dicha Procuración ha señalado en varias oportunidades que: *“...la previa intervención y dictamen de los servicios jurídicos de los organismos, secretaría y ministerio que tiene asignada competencia específica para entender, intervenir y participar... se comparece con razones de buen orden administrativo coadyuvante sin duda al logro de la solución mas ponderada y justa”* (Dictamen 200:21, 209:36 y otros).

En virtud de ello, cada consulta que quiera realizarse a la Autoridad de Aplicación, deberá contar con la totalidad de los antecedentes del caso y con la intervención previa del área administrativa, del servicio jurídico y del órgano de control del organismo deudor.

En este sentido, cabe tener presente que en virtud del artículo 6º de la Ley 12.954 y del artículo 4º del Decreto 34.952-47, las interpretaciones de leyes y reglamentos que efectúe la Procuración del Tesoro a través de sus dictámenes, son de carácter obligatorio para los servicios jurídicos que

conforman el Cuerpo de Abogados del Estado. En atención a ello, el Ministerio de Economía y Producción, como Autoridad de Aplicación de la normativa de consolidación de deudas, debe estar a lo indicado por el Alto Organismo Asesor, si este hubiese intervenido previamente en una determinada cuestión.

Con respecto a las liquidaciones que surgen de sentencias judiciales, en muchos casos se da la situación que los juzgados no expresan las sumas que el Estado deberá abonar a las respectivas fechas de corte establecidas en cada norma (1/04/91, 31/12/99 o 31/12/01, según el caso), sino que con frecuencia lo hacen a una fecha posterior (normalmente cercana a la sentencia) y hasta se han dado casos que se expresan a una fecha anterior a la de corte.

Cabe recordar que como principio general debe estar a lo dispuesto en los artículos 5º y 6º de la Ley 23.982, el artículo 15º del Decreto 2140/91 y los artículos 3º inc. e) y el 13º al Anexo IV del Decreto 1116/00. Todas las normas mencionadas señalan que las liquidaciones deben estar expresadas a las correspondientes fechas de corte, ya sea que surjan de trámites administrativos de los organismos públicos o por sentencias judiciales.

Por dicha razón ha tenido que intervenir la Dirección de Asuntos Administrativos, Laborales y Financieros dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción a través de varios dictámenes (Nº 133.836, 139.235 y 143.796, entre otros), comunicando a los distintos organismos el temperamento a adoptar en tales casos, lo que se resume a continuación.

En los casos de liquidaciones judiciales aprobadas a una fecha anterior a la de corte, se le deberá solicitar al acreedor la nueva liquidación judicial a la fecha que corresponda.

Cuando las liquidaciones aprobadas contengan intereses posteriores a la fecha de corte, y de la misma surja la tasa y el período en que se la aplicó, el organismo deudor podrá proceder a descontarlos solicitándose al acreedor la conformidad a dicha liquidación administrativa. Al respecto, cabe destacar que si bien el acreedor debe presentar la liquidación judicial a la fecha de corte, dicho proceder no debería arrojar diferencias respecto de la liquidación que se obtendría en sede judicial, por cuanto las pautas de cálculo se encuentran ya determinadas, evitando de esta manera mayores demoras en el trámite de cancelación de la deuda.

Existe un tercer caso similar al anterior pero donde de la misma resolución judicial no surgen claramente las pautas o parámetros que se aplicaron para determinar la deuda con posterioridad a la fecha de corte. En estos casos, si bien se consideró pasible de aplicación en algunos casos en particular el precio técnico de la fecha de regulación, el servicio jurídico citado, remarcó que dicha metodología puede resultar perjudicial para el Estado Nacional, en términos económicos, por lo que recuerda que cada organismo deudor debe agotar todas las instancias judiciales tendientes a que el sentenciante fije la condena a la fecha de corte.

Carácter de las sentencias condenatorias:

Asimismo, con respecto a las sentencias judiciales, es importante destacar que el art. 3 de la Ley 23.982 establece que las sentencias judiciales que reconozcan la existencia de obligaciones alcanzadas por la consolidación de deudas tendrán carácter meramente declarativo, limitándose al reconocimiento del derecho que se pretenda.

Al respecto, dicha norma sigue el lineamiento de lo establecido en el art. 7 de la Ley 3.952: *“Las decisiones que se pronuncien en estos juicios cuando sean condenatorios contra la Nación, tendrán carácter meramente declaratorio, limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretenda.”*

El objeto de dicha norma es el de evitar que, a raíz de un mandato judicial, la Administración Pública vea perturbada su marcha normal o, en el peor de los casos, se vea forzada a colocarse en una situación de no cumplimiento de pago por no contar con fondos previstos en el presupuesto en vigencia.

Cabe aclarar que nos referimos en este caso, como supuesto de sentencia condenatoria, solo a la de dar sumas de dinero.

No obstante ello, la jurisprudencia ha dicho que *“... la Ley 23.982, si bien estableció que las sentencias judiciales que reconocieren la existencia de obligaciones alcanzadas por la consolidación allí dispuesta tendrían carácter meramente declarativo, no otorga al Estado una autorización para incumplir las sentencias judiciales, en tanto ello importaría colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respecto. Tal como sostiene la magistrado de grado, la sentencia de una norma específica para el cobro de deudas del Estado, como lo son las leyes 23.982, 24.130 y 25.344, no impide que se lleve adelante el proceso ejecutivo, sino que dichas normas solo implican una modificación en la etapa de ejecución propiamente dicha, por cuanto allí se establece un procedimiento al que deberá adecuarse la ejecución forzosa...”*¹⁹

b) Inicio del trámite

De reunir la deuda las características mencionadas, el trámite de consolidación se inicia requiriéndose una nota al acreedor a través del cual éste realiza la opción de cobro según las siguientes alternativas:

- Pago total en efectivo
- Pago máximo en efectivo hasta \$ 1.560 o \$ 3.000 (según se trate de deudas comprendidas en la Ley 23.982 o 25.344, respectivamente) y el resto en Bonos de Consolidación
- Total en Bonos de Consolidación

¹⁹ Fallo “Obra Social Personal Civil de la Nación v. Biblioteca Nacional”; Cám. Fed. de Seguridad Social; Sala 1ª, 21/2/2003.

Al respecto, cabe aclarar que la Serie del Bono que corresponde en cada caso dependerá de las características de las deudas (como ser la fecha del vencimiento de la obligación, de su reconocimiento administrativo o judicial, etc.).

Según dicha opción y demás información solicitada al acreedor (principalmente datos personales) se procede a cargar la respectiva información en un programa informático proporcionado por la Coordinación de Sistemas de Información y Comunicaciones dependiente de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Producción, del cual se imprimen los Formularios de Requerimiento de Pago para la firma del acreedor y, en su caso y conforme la característica de la deuda, otros formularios denominados Acta de Conformidad y Autorización de Cobro que deberán también ser firmados por el acreedor.

En el caso de créditos reconocidos judicialmente, el interesado deberá presentar al organismo deudor la sentencia judicial certificada por el juzgado interviniente en la cual se incluya el monto de la deuda expresada a valores de las respectivas fechas de corte, según la ley aplicada. Es decir que las deudas consolidadas por la Ley 23.982 deberán estar expresadas al 1/04/91, las consolidadas por la Ley 25.344 se expresarán al 31/12/99 y las consolidadas por el art. 58 de la Ley 25.725 se expresarán al 31/12/01.

Además deberá aportar una Certificación de la Autoridad Judicial donde conste que la sentencia y la liquidación está firme, consentida e impaga.

Tratándose de apoderados que pretendan impulsar el respectivo trámite y suscribir los formularios, el poder a presentar deberá contener expresamente la facultad de cobrar y percibir, efectuar quitas, renunciar y transar.

Si el titular del crédito ha fallecido, deberá presentarse a suscribir los formularios el designado Administrador de la Sucesión, para lo cual se requerirá copia de la constancia judicial debidamente certificada que así lo acredite.

c) Intervención del Organismo Deudor

Conforme lo establecido por el artículo 16º del Decreto 1116/00, luego de ser firmados los formularios por el acreedor deben ser suscriptos los *mismos* por el responsable autorizado de cada persona jurídica u organismo deudor, juntamente con el Secretario o Subsecretario del Ministerio, Secretario de la Presidencia de la Nación, autoridades del Poder Legislativo Nacional, del Poder Judicial de la Nación y del Consejo de la Magistratura, 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.

Igual proceder está establecido por el Decreto 2140/91 para las deudas consolidadas por la Ley 23.982

d) Órgano de Control

El Decreto 1116/00, en su artículo 17º establece que para solicitar la cancelación de una deuda que se consolida, ésta debe hallarse definitivamente reconocida en sede administrativa o judicial.

En los supuestos en los cuales la solicitud de cancelación de una deuda que se consolida sustente su causa en un reconocimiento en sede judicial, la intervención de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), o el órgano de control interno que corresponda, deberá circunscribirse al control de las liquidaciones judicialmente aprobadas. En los supuestos en los cuales la solicitud de cancelación de una deuda que se consolida sustente su causa en un reconocimiento en sede administrativa, la intervención de la SIGEN, abarcará la legitimidad y procedencia de todos y cada uno de los aspectos del requerimiento de cancelación de deuda.

Los reparos formulados por la SIGEN, en caso de no ser compartidos por el organismo deudor, no comportarán impedimento para la cancelación de la obligación. La aprobación del pago en tales condiciones será responsabilidad exclusiva del organismo deudor, quedando facultada la SIGEN para ejercer todas las competencias que a su cargo pone la Ley 24.156.

Asimismo, la Resolución SIGEN 200/02 establece los procedimientos y las pautas de control a los que se circunscribirán los funcionarios competentes del citado organismo, para la firma de los Formularios de Requerimiento de Pago.

De esta manera, cada trámite de consolidación de deudas debe someterse al control de la SIGEN antes de remitir los correspondientes formularios al Ministerio de Economía y Producción para su pago.

En este sentido, la SIGEN requiere que previa intervención en el expediente que se someterá a su control, el mismo haya sido controlado por la Unidad de Auditoría Interna del organismo deudor.

Hay una excepción a la intervención de la SIGEN en los trámites de consolidación de deudas, que es para los créditos judiciales de menor cuantía.

Al respecto, el artículo 18º del Decreto 1116/00 dispone que para el caso de obligaciones consolidadas por la Ley 23.982 reconocidas por sentencia judicial con liquidación definitiva, firme y consentida, cuyo monto no exceda la suma de \$ 10.000, será de aplicación el procedimiento establecido en el art. 62 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999) y art. 11 de la Ley 24.307, no resultando necesario en dichos casos la verificación de las pautas establecidas por la Ley 24.283.

Esto significa que el expediente con los antecedentes de la deuda en cuestión no se someterá al control de la SIGEN sino que la intervención será realizada exclusivamente por la Unidad de Auditoría Interna del organismo deudor y este último será quien suscribe los respectivos formularios.

El límite original impuesto por la Ley 24.938 era de \$ 5.000, según lo establecido en su artículo 60, luego ascendido a \$ 10.000 por el Decreto 1116/00 mencionado.

No obstante ello, cabe destacar que el límite de \$ 10.000 señalado *ut supra*, ha sido elevado nuevamente a \$ 20.000 a partir de la sanción de la Ley 25.827, artículo 74.

e) Pago de la deuda

Una vez que los Formularios de Requerimiento de Pago han sido suscriptos por el acreedor, el organismo deudor y el órgano de control, se remiten los mismos al Ministerio de Economía y Producción – Dirección de Administración de la Deuda Pública, para que procedan a ordenar el depósito de los respectivos bonos en Caja de Valores S.A. en una cuenta previamente abierta en dicha sociedad a nombre del acreedor.

Asimismo, con respecto a los créditos que se cobren en efectivo, el Ministerio de Economía remite al Banco de la Nación Argentina las respectivas órdenes de pago y Autorizaciones de Cobro para que la citada Entidad ponga a disposición del acreedor las sumas que este deberá cobrar.

f) Conclusiones

Como podemos observar, el pago de una deuda consolidada lleva tantos trámites internos y existen tantas exigencias para situaciones particulares que lamentablemente en muchos casos llega a transcurrir años hasta su efectiva finalización. Lo que no significa su inmediato pago ya que el mismo luego queda sujeto a las limitaciones presupuestarias mencionadas.

En definitiva, se trata de un mecanismo demasiado engorroso y poco práctico, y no posee un trámite simplificado para sumas menores. Es decir, que por ejemplo para cancelar una deuda de \$ 1.500 a través del trámite de consolidación intervienen tantos funcionarios que si realizáramos un cálculo del costo horas-hombre que se dedicaron a la cancelación del mismo, estaría el Estado abonando varias veces más ese monto.

Cabe recordar que toda deuda controvertida que se encuentre dentro del período consolidable y supere los \$ 1.000, se cancelará a través del proceso de consolidación de deudas.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que dicho monto fue establecido en el año 2000 por el Decreto 1116/00, y que al día de la fecha la realidad de nuestro país es muy distinta, sea que se analice desde el punto de vista de los recursos del Estado (considerablemente superior), como desde el punto de vista de los salarios de los empleados públicos intervinientes en los procesos de consolidación de deudas.

Es por ello que, si se quisiera evitar la situación descripta mas arriba respecto de las deudas menores, debería elevarse el tope de \$ 1.000 (debajo del cual las deudas no se consolidan) a por lo menos \$ 2.500 para acompañar, al menos, la evolución de las variables mencionadas.

Por otra parte, y así como la SIGEN delega en la Unidad de Auditoría Interna el control de las deudas con liquidación judicial inferiores a \$ 20.000 para agilizar el procedimiento de pago de las mismas, debería establecerse igual procedimiento para las deudas cuyo reconocimiento y liquidación se realicen en sede administrativa.

De esta forma, las deudas en principio consolidables que no superen los \$ 2.500 se cancelarían a través de su pago directo, y la totalidad de las deudas (con reconocimiento judicial o administrativo) cuyo monto se encuentre entre los \$ 2.500 y \$ 20.000 serían controladas ex ante por un solo órgano de control, acortando en consecuencia el circuito de consolidación de deudas.

Dicho proceder no debilitaría los sistema de control necesarios, toda vez que, sin perjuicio de lo establecido por la normativa de consolidación de deudas, tanto la Unidad de Auditoría Interna, como la SIGEN y, eventualmente, la Auditoría General de la Nación, tienen la facultad de auditar cuando así lo consideren ex post toda erogación realizada por un organismo público.

Como Anexo al presente trabajo, podrá observarse con mayor claridad el procedimiento actual de consolidación de deudas del Estado a través de un diagrama de flujo que refleja un trámite normal de pago. El mismo no considera las distintas excepciones que podrían presentarse y que alteraría el circuito, atento que si se tratara de incorporar todas ellas se haría incomprensible la interpretación de dicho diagrama.

EFFECTOS DE LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SU CONSECUENTE CONSOLIDACIÓN DE DEUDAS

A continuación, y habiendo desarrollado los principales puntos que implica la emergencia económica y uno de sus efectos directos, la consolidación de las deudas del Estado, se desarrollará el presente capítulo sobre los efectos de la aplicación de dichas medidas.

No obstante las conclusiones arribadas en lo que respecta a la legalidad de la consolidación de deudas realizadas en el marco de una emergencia económica, la aplicación de las mismas trae aparejado una serie de consecuencias negativas que vamos a intentar agrupar en función del impacto sobre distintos aspectos que directa o indirectamente afecta las finanzas públicas, y no solo las de mediano o largo plazo, sino también las presentes.

Como bien hemos visto en el capítulo anterior, la aplicación de medidas excepcionales en el marco de una emergencia económica, no representa *per se* una automática violación a los derechos de los ciudadanos ni al andamiaje jurídico que sostiene nuestro país.

Ello es así siempre que dichas medidas, de excepción como se ha sostenido jurisprudencial y doctrinariamente, con carácter suspensivo (no derogatorio), transitoriamente y dentro de los límites de la razonabilidad, persigan el bien común y tiendan a salvaguardar el principio de igualdad ante la ley.

A).- Efectos económico-financieros

En primer lugar vamos a hacer referencia al impacto directo que el mantenimiento de la constante emergencia tiene sobre la economía y las finanzas públicas.

1- Impacto en los operadores económicos

Si bien mucho se puede desarrollar al respecto, el presente punto pretende enfocarse en el impacto sobre las variables macroeconómicas producto del efecto que la emergencia económica tiene sobre los inversores reales o potenciales, nacionales o extranjeros, así como también sobre los demás operadores económicos, sean éstos productores, exportadores, importadores, entre otros.

Todo país en vías de desarrollo que pretenda registrar altos o razonables índices de crecimiento necesariamente debe contar con un adecuado nivel de inversiones, principalmente extranjeras.

Por ese motivo, se sancionó la denominada Ley de Inversiones Extranjeras N° 21.382 a través de la cual se señalaba, entre otras cosas, que los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales, sujetos a las disposiciones de la presente ley y de las que se contemplen en regímenes especiales o de promoción.

Asimismo, se les garantizaba a los inversores extranjeros que podrían transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas provenientes de sus inversiones, así como repatriar su inversión.

Por otro lado, la República Argentina suscribió convenios internacionales con muchos países durante los '90 denominados "Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" donde cada parte contratante se comprometía a promover en su territorio las inversiones de inversores de la otra parte contratante, y admitir dichas inversiones conforme a sus leyes y reglamentaciones. Aseguraba además en todo momento un tratamiento justo y equitativo a las inversiones y no perjudicar su gestión, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

Dichos convenios señalaban además que cada parte contratante, una vez que haya admitido en su territorio inversiones de inversores de la otra Parte Contratante, concederá plena protección legal a tales inversiones y les acordará un tratamiento no menos favorable que el otorgado a las inversiones de sus propios inversores nacionales o de inversores de terceros Estados.

A través de la normativa nacional y los convenios internacionales suscriptos, la Argentina garantizaba en todo momento la seguridad jurídica e institucional a los efectos de incentivar al inversor extranjero a confiar en nuestro país, y lo mismo se está tratando de lograr ahora con una nueva administración para que el índice de inversiones sobre el PBI sea medianamente razonable para asegurar una crecimiento sostenido por un tiempo prolongado.

No obstante ello, las emergencias económicas declaradas por nuestro país con tanta asiduidad y la continua consolidación y pago con bonos a todo acreedor del Estado hace que resulte difícil mantener el grado de confianza en los inversores para cumplir tal cometido y convencerlos de invertir en nuestro país.

Lo mismo ocurre con los productores nacionales y empresarios relacionados con el comercio exterior que corren la misma suerte que los inversores extranjeros debido a todas las consecuencias que sobre ellos recae a partir de una emergencia, como ser renegociación de contratos, pago de derechos de exportación, obligación de liquidación de divisas, etc.

Todo ello, repercute sobre la salud de la economía del país y sus finanzas.

Por otra parte, cabe destacar los efectos que sobre las finanzas públicas tiene que el país entre en una especie de concurso de acreedores. Por un lado, todo el sistema de crédito público comienza a debilitarse por la significativa alza de las tasas de interés que paga el Estado para conseguir fondos, y por otro lado se perjudica su posicionamiento frente a eventuales negociaciones que el Estado necesite entablar, sea con proveedores, acreedores, etc., por el nivel de solvencia que mantiene.

Resulta necesario terminar con las emergencias económicas declaradas sistemáticamente y sus consecuentes normativas de excepción si queremos que el Estado tenga el apoyo continuo de los grandes operadores económicos.

Como bien lo ha dicho el Dr. Julio Cesar Crivelli *“Nunca será suficiente cuanto se insista en la importancia que tiene el funcionamiento real de un sistema jurídico, como base de atracción de la inversión en un sistema capitalista.”*²⁰

2- Impacto en el nivel de endeudamiento público

Existen distintas razones por la cuales la reestructuración directa de pasivos del Estado, a través de la consolidación de sus deudas, aumenta significativamente el endeudamiento público a futuro por encima del cúmulo de deudas individuales y la aplicación de una razonable tasa de interés, como a continuación vamos a ver.

En primer lugar, en el procedimiento de entrega de los bonos de consolidación, la Ley 23.982 no prevé la posibilidad de que luego de las respectivas sentencias judiciales el juez de la causa pueda ordenar directamente el pago, sino que el acreedor debe esperar que el organismo deudor en cuestión lleve a cabo todo el trámite administrativo necesario para su posterior pago, lo cual como hemos visto, es un trámite por demás extenso. Ello originó distintas controversias por la demora en abonar las deudas.

En este sentido, cuando se sancionó dicha normativa al no estar reglamentado los plazos que debía cumplir la Administración Pública para la cancelación de las deudas consolidables, los juzgados intervinientes imponían astreintes o sanciones conminatorias previstas en el art. 666 bis del Código Civil, criterio que fue compartido por el Alto Tribunal quien sostuvo *“Las astreintes suponen una sentencia condenatoria que impone un mandato que el acreedor no satisface debidamente, y procuran vencer la resistencia del renuente mediante una presión psicológica que lo mueva a cumplir; de ahí que los jueces han de graduarlas con la intensidad necesaria para doblegar la porfía del obligado.”*²¹

Al respecto, el art. 666 bis citado establece que *“Los jueces podrán imponer en beneficio del titular del derecho, condenaciones conminatorias de*

²⁰ CRIVELLI, Julio Cesar; Consolidación de pasivos del Estado; Ed. Abaco; 1992; pág. 26;

²¹ Fallo “Iturriaga, Ernesto A. c/ Banco Central”; C.S.J.N.; 27/02/1997

carácter pecuniario a quienes no cumplieron deberes jurídicos impuestos en una resolución judicial. Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas y podrán ser dejadas sin efecto o reajustadas si aquél desiste de su resistencia y justifica total o parcialmente su proceder.”

Atento que en muchos casos las multas impuestas por los juzgados llegaban a superar incluso el monto del capital debido, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 1639/93 (modif. por el Decreto 483/95) por el cual se fijó el plazo de 120 días contados 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.

Según dicho decreto, en el caso que se hubiese producido el vencimiento del plazo mencionado, 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.

Asimismo, y 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 10 días hábiles le acredite haber diligenciado el formulario de requerimiento de pago de deuda consolidada, suscripto por acreedor y deudor.

Dentro del plazo de 20 días corridos de recibido conforme dicho formulario, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción 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 los hechos, y a pesar de haberse dictado dicho decreto que pretendía disminuir las obligaciones que debía afrontar el Estado por intereses y demás sanciones, dicho plazo (de 120 días) es de casi imposible cumplimiento debido a las distintas áreas que intervienen en el expediente de consolidación, lo que origina que ante reclamos de los acreedores el juez interviniente imponga las sanciones mencionadas.

Los astreintes impuestos por los juzgados en muchos casos se tratan de una suma fija normalmente diaria (ej: \$100 por día) y en otros casos un porcentaje fijo (ej: 1% del importe a cancelar) por cada día de demora.

Es decir que al capital adeudado no solo le tenemos que adicionar los intereses por mora desde la exigencia original del pago, sino también los astreintes impuestos por los juzgados, en cada deuda que se haya acudido a la justicia para resolverse.

Si a dicho monto le adicionamos los intereses devengados por el propio bono más, en el caso de las últimas series de bocones, la aplicación del CER *con sus altos índices actuales* (producto de la inflación registrada), vamos a concluir que el no pago directo de lo adeudado, y su trámite a través de la

consolidación de deudas, resulta en el pago a futuro de varias veces el capital original.

Cabe aclarar que cuando hablamos de pago directo nos referimos al pago por fuera de la normativa de consolidación (en el supuesto que esta no existiera) ejecutando cada organismo deudor los respectivos presupuestos anuales en el momento que se devengue cada obligación en cuestión.

Lo señalado hasta aquí, como ya hemos visto, en nuestro país significa una gran bola de nieve que se va prorrogando a futuro y que al momento de su vencimiento implica la necesidad de nuevo endeudamiento para cumplir con el correspondiente pago de los servicios o, en el peor de los casos, reemplazar el pago de dichos bonos a su vencimiento por bonos de nueva serie.

Por otra parte, cabe mencionar otro aspecto que repercute en el nivel de endeudamiento público que tiene que ver con la posibilidad que tienen los tenedores de bonos de cancelar deudas que tengan con el Estado nacional, sean impositivas, previsionales u originadas por cualquier otro motivo.

El artículo 13° de la Ley 23.982 establece que los suscriptores originales de los Bonos de Consolidación podrán cancelar a la par con los bonos que reciban en pago de sus acreencias, las deudas vencidas o refinanciadas con anterioridad al 1 de abril de 1991 que ellos o cualquiera de los integrantes de un mismo grupo o conjunto económico, definido en las condiciones que determine la reglamentación, tuvieren con cualquiera de las personas jurídicas o entes alcanzados por el artículo 2° de la citada ley, hayan sido o no reconocidas administrativa o judicialmente al momento de la entrada en vigencia de la citada ley.

Por otra parte, el artículo 14° de dicha ley, establece que los tenedores de estos bonos podrán cancelar a la par las obligaciones vencidas al 1 de abril de 1991 en concepto de cargas sociales, aportes o contribuciones que se calculen sobre la nómina salarial que se hallaren a cargo del tenedor, que adeuden a cualquiera de las personas jurídicas u organismos alcanzados por el artículo 2°. Los suscriptores originales de Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales podrán aplicarlos a la par sin restricciones al pago de sus obligaciones vencidas o futuras con cualquiera de las personas jurídicas u organismos comprendidos por el artículo 2°, en las condiciones que determine una ley especial.

Finalmente el artículo 15° de la citada ley establece que el Estado nacional o cualquiera de las personas jurídicas o entes alcanzados por el artículo 2°, deberán aceptar el pago de los créditos a su favor con Bonos de Consolidación, en las condiciones previstas en los artículos anteriores de la misma norma.

El mismo efecto cancelatorio se dio a los acreedores incluidos en la ley 25.344 por sus deudas al 1° de enero de 2000, pero no a aquellos incluidos en la Ley 25.725 (período de consolidación 1/01/00 – 31/12/01), por no estar ello previsto en las normas de emisión de estos últimos bonos.

Al no contar ahora los bonos con el efecto cancelatorio que tenían los primeros (aunque limitados porque en la mayoría de los casos para entregarlos en parte de pago al Estado debía tratarse del suscriptor original), se origina el permanente incremento de deuda y acumulación periódica sin que se produzca esa especie de rescate (y su consecuente disminución de las obligaciones futuras) que significaría la aceptación de dichos bonos para cancelar distintas deudas que se tengan con el Estado. Por supuesto que deberían analizarse las limitaciones lógicas para evitar males mayores.

Si bien es cierto que ello afectaría los ingresos presentes, también significaría la implementación de una política presupuestaria disciplinada de largo plazo porque se estaría "cuidando" los presupuestos futuros.

Finalmente cabe hacer mención al considerable incremento de deuda que produjo la pesificación de las deudas consolidadas. Al respecto, el artículo 10 de la ley 25.565 estableció que se cancelaba la opción de los acreedores a recibir Bonos de Consolidación en Dólares Estadounidenses. Cabe recordar que con anterioridad a la sanción de dicha ley, el acreedor podía optar por su cobro en pesos o dólares estadounidenses independientemente de la moneda de origen de su acreencia.

La reglamentación de la citada ley (Decreto 1873/02 y Res. M.E. 638/02) estableció un mecanismo por medio del cual se convertía a pesos a valor de u\$s 1 = \$ 1,40 la deuda cuyo acreedor había optado, a la fecha de la entrada en vigencia de dicha ley, por su cobro en dólares estadounidenses.

Si bien dicha medida evitó que se cuadruplicaran las deudas que se encontraban en esa situación (por la cotización del dólar al momento de la salida de la convertibilidad), hay que tener en cuenta que se incrementaron en un 40% con respecto a la situación anterior a la medida.

Por lo visto hasta aquí, existen grandes esfuerzos por cuidar los presupuestos presentes y pocos por cuidar los futuros.

Solo una clara medida adoptada a través de la sanción de la Ley 25.827 tuvo la intención de no seguir incrementando la deuda a futuro.

Al respecto, el artículo 73 de la norma citada, estableció que se deja sin efecto la opción de los acreedores de deudas corrientes vencidas con anterioridad a las fechas de corte dispuestas en las leyes 23.982 y 25.344 a que alude el artículo 5° del Decreto 2140/91, a suscribir con su crédito Bonos de Consolidación.

El artículo 5° del Decreto 2140/91 establecía "*Los acreedores de deudas corrientes vencidas con anterioridad a la fecha de corte podrán optar por suscribir, con su crédito, Bonos de Consolidación*".

Si bien no parece razonable que un acreedor que pueda cobrar su crédito en efectivo elija consolidar su deuda y cobrar bonos con vencimiento a

10 o 16 años de plazo, debe tenerse presente que determinadas series de bonos a emitir, según las características de la deuda, tienen una cotización de mercado muy superior a su valor nominal, como lo es el Bono BOCON Pro 12. Es decir que de optar por el cobro en bonos y negociando ellos en dicho mercado, recibiría una suma muy superior a la que obtendría por su cobro en efectivo.

Como podemos observar, el hecho de consolidar o novar una deuda no solo implica acumular obligaciones a futuro, sino también que las mismas se incrementen considerablemente por las distintas circunstancias mencionadas.

B).- Efectos sobre la administración del presupuesto

Como ya lo vimos anteriormente una de las causales para consolidar una deuda es que la misma se encuentre en un estado de controversia administrativa, en la cual, por las razones que ya señalamos, se incurre por un simple reclamo de cobro.

En consecuencia, un retraso prolongado en el pago de una deuda o un grupo de deudas por parte de un organismo deriva en un reclamo del acreedor y su consecuente consolidación. Esto significa, en términos presupuestarios, que el organismo deudor en este caso no va a afrontar el pago de dicha deuda sino que la misma va a formar parte de la gran deuda pública que cae en cabeza de otra jurisdicción presupuestaria.

En los hechos podría ocurrir entonces el hipotético caso que quien quiere cobrar una deuda al Estado originada en alguno de los períodos consolidables, podría ser "inducido" a su cancelación vía consolidación de deudas y evitaría el organismo deudor, de esta manera, afectar su presupuesto.

Ello podría darse, toda vez que si el organismo deudor retrasa su pago no le queda otra opción al acreedor que hacer el reclamo administrativo de cobro o la demanda judicial correspondiente, derivando ello en una segura consolidación de su deuda.

Cabe aclarar que esta inducción mencionada puede darse involuntariamente, es decir que no se está afirmando que exista un objetivo preestablecido. Una mala administración de los recursos o una excesiva burocracia en el trámite de reconocimiento y pago de las deudas deriva en consolidación, debido a que los retrasos producen los correspondientes y lógicos reclamos de pago y sus consecuentes dictámenes del servicio jurídico en el sentido de conformar los mismos la famosa controversia administrativa que pregonan la normativa.

No decimos (como algunos legisladores lo han afirmado al momento de discutir el proyecto de ley) que este sistema terminó en la discrecionalidad de los funcionarios intervinientes que deciden si pagan o no, sino que el sistema de consolidación de deudas podría tener efectos no deseados en la administración de los fondos y en la conducta de los administradores al existir

dos sistemas de pago tan distintos (uno mucho mas perjudicial que el otro) y donde la línea que separa ambos sistemas no resulta ser tan nítida en determinados casos.

A este respecto, cabe recordar que uno de los objetivos de la Ley de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 es *“Garantizar la aplicación de los principios de... economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos”*.

Por tal razón el Estado debe contar con los mejores o más eficientes mecanismos de aplicación de sus recursos, en este caso para cancelar las obligaciones contraídas.

C) Efectos sobre los costos

Por otro lado, el establecimiento de las periódicas emergencias económicas y sus consecuentes medidas, tiene un efecto directo sobre los costos que los organismos públicos se ven en situación de afrontar en las compras y contrataciones de bienes y servicios.

Al no ser las medidas de excepción realmente una transitoriedad sino medidas que se prorrogan o repiten continuamente, se genera desconfianza en los proveedores del Estado debido principalmente a la incertidumbre del cobro de sus créditos.

Es decir que los proveedores desconocen si van a cobrar en efectivo o en bonos al momento de exigir el pago, si finalmente van a cobrar, o en que oportunidad.

De esta manera se crea una gran incertidumbre entre los proveedores y potenciales proveedores del Estado que tratan de cubrirse especulando con las subas en los precios que cotizan al momento de contratar con el Estado.

Más allá de los efectos negativos que tiene tal método de cancelación de deuda sobre los proveedores, el presente trabajo hace hincapié en el efecto rebote que ello tiene sobre los costos del Estado y, en consecuencia, la administración de los recursos públicos.

Debemos considerar que la consolidación de deudas implica una declaración unilateral de insolvencia por parte del Estado, como si se tratara de un concurso de acreedores del sector privado.

Pero lo importante en este caso, y que difiere de la norma aplicable a los privados, es que el Estado no había pagado aún la “convocatoria” anterior cuando ya estaba convocándose nuevamente por la sanción de la Ley N° 25.344.

Es decir que no solo es perjudicial que se recurra a medidas de emergencia asiduamente sino que en distintas ocasiones ni siquiera había culminado el período de insolvencia cuando se había establecido uno nuevo.

Cuando decimos que todavía no había pagado la convocatoria anterior nos referimos a que los bonos emitidos en 1991, por la consolidación de las deudas a ese año, aún no habían vencido por lo que el Estado todavía no había cancelado la deuda reestructurada en aquella ocasión y cuyo vencimiento había unilateralmente corrido hasta 16 años, en algunos casos.

Ello no está permitido en el caso de los particulares, según la Ley de Concursos y Quiebras 24.522.

En efecto, el último párrafo del artículo 59° de la citada ley establece: *“El deudor no podrá presentar una nueva petición de concurso preventivo hasta después de transcurrido el plazo de UN (1) año contado a partir de la fecha de la declaración judicial de cumplimiento del acuerdo preventivo...”*

En el caso del Estado, si bien no está regulado de la misma forma, bien podría seguirse el mismo principio, lo que generaría mayor confianza tanto a los acreedores como a los proveedores del Estado.

D) Efectos jurídicos pos emergencia

Finalmente, cabe hacer mención a una cuestión de suma importancia que es los efectos jurídicos que podrían resultar cuando se acaben las emergencias establecidas por el Estado y todo vuelva a su “normalidad”.

Aquí cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿Cuándo se normalicen las finanzas públicas y todos los indicadores demuestren que ya no hay emergencia económica, debería el Estado reparar los daños sufridos por la emergencia a quien se vio seriamente perjudicado en su oportunidad?

No nos referimos a la inconstitucionalidad o no de las medidas adoptadas en la emergencia, como ser la pesificación, recorte del 13% del salario de los empleados públicos, retención de depósitos bancarios, etc., las cuales en parte fueron justificadas en los fallos por la situación de emergencia misma. Lo que se está tratando acá es ya en una situación de pos emergencia, es decir, en una situación hipotética donde las finanzas públicas gocen de buena salud.

Quizás muchos podrían afirmar que esta es una discusión filosófica y que en los hechos no habría consecuencias reales para el Estado porque la justicia no podría fallar en contra del Estado en dicho supuesto por la imposibilidad de reparar tanto daño junto. Pero la verdad es que no debería ensayarse una explicación tan ligera.

No es un tema menor que pueda subestimarse y habría que considerarse la presente cuestión como uno de los costos a futuro que podría

afrontarse cada vez que se decide establecer emergencias y medidas de excepción.

Asimismo, no solo deberíamos tener en cuenta los eventuales fallos de la justicia argentina, sino también aquellos casos donde los inversores puedan acudir a un tribunal internacional como el CIADI (Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones), cuyo derecho surge de los convenios internacionales que nuestro país firmó oportunamente con terceros países denominados "Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" y a través de los cuales aceptamos someternos y dar cumplimiento a las sentencias de de ellos resulte.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, vemos que tanto prestigiosos doctrinarios como abundante jurisprudencia coinciden, en general, en que en determinadas ocasiones resulta necesario tomar medidas de emergencia para no agravar aún más la situación financiera por la que atraviesa el país por haber entrado en un estado de insolvencia.

Pero ello no implica la posibilidad de que las medidas a adoptarse no tengan límites o sean extra constitucionales. Se debe guardar una proporción entre el medio elegido y el fin perseguido.

Como bien lo sostiene la Corte Suprema de Justicia en el fallo del caso Ercolano²², y también en el de Videla Cuello²³, para tomar tales medidas tiene que haber situaciones de alta gravedad, de gran conmoción social, que determinen la utilización de este mecanismo de emergencia.

Debe recordarse que toda emergencia tiene consecuencias sobre normativas vigentes, modificándolas o alterándolas a través de suspensiones temporarias, por lo que las mismas deben limitarse y ser aplicadas en situaciones verdaderamente extremas y graves.

El no respetar dichas condiciones podría originar que se caiga en la inconstitucionalidad de las mismas, dado que se estaría estableciendo por ley normativas contrarias a la Constitución Nacional misma.

En este sentido cabe hacer mención a lo dicho oportunamente por Juan Bautista Alberdi: *“No basta que la Constitución contenga todas las libertades y garantías conocidas, es necesario... que contenga declaraciones formales de que no se dará ley que, con pretexto de organizar y reglamentar el ejercicio de esas libertades, las anule y falsee con disposiciones reglamentarias. Se puede concebir una constitución que abrace en su sanción todas las libertades imaginables, pero que admitiendo la posibilidad de limitarlas por la ley, sugiera ella misma el medio honesto y legal de faltar a todo lo que promete.”*²⁴

Si bien nuestra Constitución finalmente siguió los preceptos de Alberdi, en el sentido de no incorporar en el texto de la misma la posibilidad de modificar por ley lo normado por la constitución, en varias ocasiones pudimos observar que se intentó tomar medidas a través de sanciones de distintas leyes que iban en contra de lo establecido por la Carta Magna.

Como vimos, la emergencia habilita restringir derechos individuales para terminar con la crisis, pero cuando esto se vuelve una cotidianeidad se corre serio riesgo de caer en el descreimiento.

²² Fallo “Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshaw, Julieta”, C.S.J.N, 28/04/1922

²³ Idem 8

²⁴ ALBERDI, Juan Bautista; Bases; Ed. Plus Ultra; 13° Edición; pág. 247.

Al igual que las emergencias, las consolidaciones de deuda se sucedieron unas tras otras, absorbiendo en algunos casos hasta títulos emitidos por consolidaciones de deudas anteriores.

Por tal razón, algunos analistas han señalado que el cobro al Estado se transformó en una especie de borgeana "lotería de Babilonia", haciendo alusión al cuento kafkiano escrito por Jorge Luis Borges, el cual transcurre en un mundo regido por un infinito juego de azares en donde todos están obligados a participar.

En este punto, cabe recordar el concepto mismo de crédito público. La palabra "crédito" proviene del latín "*credere*", que significa creer, tener fe, tener confianza. Es decir que el crédito público es una medida de credibilidad del Estado. La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional incluye la consolidación de deuda dentro del Sistema de Crédito Público.

Tal como se presenta la consolidación de deudas, que en los hechos es una declaración unilateral de insolvencia y una declaración de pago a largo plazo de deudas que en su gran mayoría se trata de deudas previsionales y proveedores cuyo objetivo no era dar un crédito al Estado, podríamos hasta afirmar que no nos encontraríamos frente a un crédito público como tal.

Decir que la consolidación de deudas es un crédito público sería viciar (por no decir bastardear) el concepto mismo de credibilidad y confianza que el mismo conlleva, máxime cuando se realiza de *facto*, sin tener el proveedor o quien se trate la posibilidad de opción.

Si bien podría decirse que en definitiva se trata de una cuestión conceptual, llamarla crédito público o una mera operación financiera de emergencia, debemos tener cuenta que toda acción que perjudique o vaya en contra de la confianza hacia el Estado, termina afectando tarde o temprano, sea directa o indirectamente, las finanzas públicas. Ello sucede en cualquier organización y el Estado no es una excepción.

No se discute el derecho que el Estado tiene de refinanciar sus deudas, ni tampoco se hace un cuestionamiento sustancial a la consolidación de las mismas como forma de salir de una situación apremiante, sino a la reiterada y abusiva utilización de tales medios que repercuten directamente en perjuicio de la administración misma de las finanzas públicas, como bien lo hemos visto.

Con respecto a la última declaración de emergencia, cabe recordar que a esa fecha se encontraba en vigencia la denominada Ley de Solvencia Fiscal 25.152, sancionada el 25 de agosto de 1999, por lo que si inclusive se hubiese querido afrontar todas las deudas con vencimiento a esa fecha se hubiese violado una norma recientemente sancionada y bastante restrictiva a esa fecha (posteriormente flexibilizada), por lo que igualmente algún mecanismo de diferimiento de pago en el tiempo debía aplicarse.

Antes de establecer en el año 2000 la nueva emergencia económica y su consolidación de deudas, había sido intención del gobierno que el proceso de consolidación entre en su etapa final a través de la sanción de la ley 24.447 de Presupuesto General del año 1995. Dicha ley establecía: *“El 30 de junio de 1995 caducarán los derechos y prescribirán las acciones para peticionar crédito contra el Estado Nacional o cualquiera de los entes comprendidos en la Ley 23.982 de causa o título anterior al 1º de abril de 1991”*.

En este sentido, quedaba por cancelar aquellos reclamos que se encontraban en proceso de reconocimiento, ya sea en sede Administrativa como Judicial. Asimismo, se encontraban pendientes de cancelación aquellos trámites que habiendo sido reconocidos, aún no habían sido remitidos a la Secretaría de Hacienda para su registro y posterior colocación.

No obstante ello, a través de la sanción de la Ley 25.344, primero, y la Ley 25.725 (art. 58) después, se prorrogó la vigencia de la medida tomada oportunamente, reviviendo el mecanismo de consolidación que ya se encontraba en la etapa final.

En efecto, a través de la Ley 25.344, Capítulo V “De la consolidación de deudas”, se consolidan 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 1º 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 1º 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 1º y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el artículo 2º, ambos de la ley 23.982. Aclárase que quedan también comprendidas las de los entes de carácter binacional y multinacional en los cuales el Estado nacional tenga participación.

Por otra parte, la Ley 25.725 en su artículo 58 establece: *“Dése 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 N° 25.344, las que serán atendidas dentro de los límites establecidos en el artículo 6º de la presente ley.”*

Lo señalado en los párrafos anteriores demuestra que si bien en un principio había una intención de que el mecanismo de consolidación de deudas sea aplicable en nuestro país en forma excepcional y con carácter temporal, la realidad fue demostrando que las sucesivas prórrogas tornaron dicha modalidad de cancelación de deudas en algo casi habitual.

Se insiste en la necesidad de implementar medidas frente a un estado de insolvencia, pero también en la necesidad de que las mismas sean acotadas.

En este sentido, pudimos ver que en el caso de las consolidaciones de deudas en nuestro país, no solo que no fueron acotadas, sino que se

generalizaron a un conjunto de casos que ni siquiera habían formado parte del debate legislativo cuando se analizó el proyecto de ley.

A partir del dictado del Decreto 2.140/91 (reglamentario de la Ley de Consolidación de Deudas) y la Resolución 1.534/91 del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, en los cuales se trataba de precisar el concepto de "deuda corriente", se aprovechó la ocasión para incluir las deudas surgidas de acuerdos celebrados por Hidroeléctrica Norpatagónica Piedra del Águila.

A partir de allí, la necesidad de afrontar obligaciones que el Estado no podía cancelar con los recursos corrientes hizo que empezaran a incluirse por decreto, ratificados luego por leyes de presupuesto, distintos tipos de deuda, que ni siquiera habían entrado en la definición de la consolidación anterior.

De esta manera, y para dar solo algunos ejemplos, se modificó la ley complementaria permanente de presupuesto para que las deudas de los entes en liquidación y los patrimonios escindidos con posterioridad al 1° de abril de 1991 pudieran pagar sus obligaciones con estos bonos de la ley 23.982. Ciertas obligaciones de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro que había asumido el Estado también fueron incluidas mediante un decreto, ratificado luego por ley. Las obligaciones que el Estado había asumido subrogando a las asociaciones de trabajadores y obras sociales por la ley 24.070 también se pagaron con bonos. Las indemnizaciones a los causahabientes de los desaparecidos y presos políticos, que tienen dos leyes especiales, las 24.411 y 24.043, también se abonaron con estos bonos.

Lo expuesto demuestra la necesidad de que la aplicación de medidas de emergencia se acote a determinados momentos de extrema necesidad y que sus plazos de duración sean limitados, previsibles y de estricto cumplimiento.

Es por ello que, luego del pertinente análisis, si se determina como única opción la emisión de bonos de consolidación para cancelar deudas que de otra forma no podría realizarse, resultaría necesario previamente un profundo análisis de los plazos de vencimiento de los mismos.

Un vencimiento a 16 años de plazo estaría dando el mensaje que la insolvencia del Estado duraría todo ese tiempo, lo que no resulta ser muy positivo o alentador para eventuales inversores y proveedores del Estado. En estas circunstancias, no habría contratista que no se asegure un sobreprecio al momento de contratar con el Estado para estar cubierto de eventuales medidas imprevistas adoptadas con mayor regularidad que los principios que guían la confianza lo recomiendan. Resulta de suma importancia brindar previsibilidad y seguridad jurídica e institucional.

Asimismo, y además de los plazos, debería determinarse una razonable tasa de interés que devengarán los bonos, ya que debería haber una cierta equivalencia entre dicha tasa, la que se le cobra al Estado cuando este necesita endeudarse y la que el Estado Nacional cobra por ejemplo a las provincias para el refinanciamiento de sus deudas.

En las últimas dos series de bonos de consolidación emitidos, además de una tasa fija del 2% anual, dicha deuda ajusta por CER, por lo que en la actualidad donde los índices inflacionarios son elevados, la deuda consolidada está creciendo a grandes pasos, devengando un interés cercano al 10% anual.

Debería avanzarse en ese sentido, analizando nuevos instrumentos y mecanismos ante casos de emergencia, dado que los adoptados hasta ahora podríamos decir que ya han cumplido su ciclo histórico y, si bien han oxigenado las finanzas al momento de su implementación, crean un gran perjuicio financiero a futuro por el considerable incremento de la deuda como pudimos ver a lo largo del presente trabajo.

Por otra parte, se han analizado también los efectos que sobre la propia administración de los recursos y los administradores tienen los mecanismos de consolidación de deudas en los distintos organismos públicos.

Al respecto, si bien el artículo 65° de la Ley de Administración Financiera señala que el Poder Ejecutivo nacional podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales, la normativa de consolidación solo alargó los plazos de cancelación de las deudas, produciendo en los hechos solo un retraso en los pagos adeudados con el agravante de su incremento, como lo señaláramos anteriormente.

En efecto, la “reestructuración de la deuda” debería procurar una mejora en las condiciones de financiamiento, o una disminución en la vulnerabilidad del sector externo ante fluctuaciones en los tipos de cambio y las tasas de interés internacionales, pero no una simple demora en el pago de lo debido.

Debemos tener presente que cuando se emite deuda para cancelar obligaciones, alegando una situación de emergencia y pretendiendo hacer un buen uso de los recursos presupuestarios, se está comprometiendo y afectando los presupuestos futuros.

Es por ello, que al momento de salir de una situación de insolvencia y normalizar sus finanzas, el Estado debería elaborar, en conjunto con otras medidas, un programa de rescate de los títulos emitidos forzosamente.

Si bien ello no evitaría eventuales demandas judiciales, al menos demostraría con su accionar la buena fe para con los tenedores forzosos de bonos, la pronta normalización de las instituciones y la confianza de los agentes económicos que interactúan permanentemente con el Estado, y coadyuvaría a la disminución de las obligaciones futuras.

De esta manera, se utilizaría un mecanismo similar al utilizado por los privados, mediante el cual en los ejercicios financieros donde se generen ganancias o excedentes (según cada caso), los mismos deberán cubrir

previamente los quebrantos producidos en ejercicios anteriores, antes de la utilización de dichos excedentes para otros fines.

La investigación realizada no tuvo la finalidad, como se aclara en la introducción, de arribar a un resultado numérico del costo de la implementación de las sucesivas emergencias económicas y su consecuente consolidación de deudas. Resultaría un trabajo arduo intentar cuantificar las consecuencias de tales medidas en términos de costos, dado que en ese caso debería estimarse las inversiones no realizadas, los sobrepagos de los proveedores del Estado, los efectos sobre la administración del presupuesto, el número de juicios que podrían iniciarse y su magnitud monetaria, etc.

No se afirma que a través de una investigación empírica y de análisis estadístico no pueda ensayarse una estimación del *quantum* de los costos mencionados, sino que dicho trabajo no resulta ser el objeto de esta investigación.

El presente trabajo no pretende acabar el tema bajo análisis, sino que espera que sirva de punto de partida e interés para aquellos funcionarios con competencia primaria en la materia, académicos, estudiantes o investigadores que deseen avanzar en el mismo sentido, dado que el incremento de la deuda pública ha sido y sigue siendo en nuestro país un tema de preocupación de la sociedad en general y que afecta directamente al bienestar común.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERASTURY (h), Pedro; Consolidación de deudas del Estado, Ed. Abeledo – Perrot; 1993.
- ABERASTURY (h), Pedro; Ejecución de sentencias contra el Estado: Consolidación de deudas del Estado Nacional; Ed. Abeledo – Perrot; 2001
- ALBERDI, Juan Bautista; Bases; Ed. Plus Ultra; 13º Edición; 1852.
- Asociación de Abogados de Buenos Aires; “Declaración ante el proyecto de ley 902/99: Declaración de emergencia económica”; <http://www.aaba.org.ar>
- BIDART CAMPOS, Germán; Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino; 1º edición; Vol. I, Ed. Ediar., 1995
- BIDART CAMPOS, Germán; “Vivir en emergencia”; *La Nación*; 14/01/2000
- COLAUTTI, Carlos E.; Los derechos patrimoniales durante la emergencia; La Ley; 1991
- CRIVELLI, Julio Cesar; Consolidación de pasivos del Estado; Ed. Abaco; 1993
- GARCIA VIZCAINO, José; La deuda pública nacional; EUDEBA; 1972
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; Derecho Financiero; 9º Edición; La Ley; 2004.
- Jurisprudencia:
 - “Peralta, Luis y otro c/Est. Nacional”, C.S.J.N.; 27/12/90
 - “Vidella Cuello, Marcelo suc. c/ Provincia de La Rioja”; C.S.J.N; 5/10/95
 - “Rickert, Hugo N. y otros c/ Empresa Ferrocarriles Argentinos”; C.S.J.N.; 4/12/1990; Fallos 171-349, 172:29, 263:83
 - “Smith, Carlos A. c/Poder Ejec. Nac. o Estado Nac.”; C.S.J.N.; 1/02/02
 - “Provincia de San Luis c/ Estado Nacional”; C.S.J.N.; 5/03/2003
 - “Leonardo Mango c/Ernesto Traba”, C.S.J.N, 26/08/25
 - “Obra Social Personal Civil de la Nación v. Biblioteca Nacional”; Cám. Fed. de Seguridad Social; Sala 1ª, 21/2/2003.
 - “Iturriaga, Ernesto A. c/ Banco Central”; C.S.J.N.; 27/02/1997
 - “Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshaw, Julieta”, C.S.J.N, 28/04/1922
- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156.
- Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672.

- LORENZETTI, Ricardo; Estado de Derecho y Estado de Necesidad; La Ley; 2001

- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Crédito y Deuda Pública; "Consolidación de Deuda Ley 23.982, Compendio de Normas e instrucciones".

- Normativa de consolidación de deudas (Ley 23.982, 25.344 y 25.725, Decretos 2140/91, 1116/00, 1873/02, Res. 1083/00, 638/02, 459/03, 378/04, 42/05, entre otras).

- SAGÜES, Néstor P.; Derecho constitucional y derecho de emergencia; La Ley; 1990

- VANOSSI, Jorge Reinaldo; "Prórroga de las leyes de emergencia: ¿Hasta cuando "Catilina"?"; Reunión N° 52, Sesión ordinaria del día 13/12/06 de la Cámara de Diputados de la Nación.

- XIV Conferencia Nacional de Abogados; "Por la plena vigencia de la Constitución Nacional"; Paraná; 30/10/2003

