

## La consolidación de deuda pública: aspectos generales.

Verónica L. Arias\*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Regulación normativa en el ámbito nacional. 3. El encuadre de una obligación dentro de los Regímenes de Consolidación de Deudas. 3.1. Requisito temporal: Obligaciones alcanzadas conforme la fecha de la obligación. 3.2. Requisito objetivo: Obligaciones alcanzadas conforme su objeto. 3.3. Requisito subjetivo: Obligaciones alcanzadas conforme el sujeto deudor. 4. Obligaciones excluidas de la consolidación. 5. Reflexiones finales.

### 1. Introducción.

Desde un aspecto económico financiero podemos decir que consolidar la deuda pública significa transformar en deuda consolidada aquella deuda pública que en su origen fue flotante.

Integran el concepto de deudas flotantes aquellas originadas en la gestión normal del Estado, directamente con sus acreedores o tomando fondos a corto plazo en el mercado de capitales; las provenientes de la gestión de sus distintas ramas, con proveedores o contratistas de la más variada índole; las que se originan en ciertas funciones especiales del Estado (consignaciones judiciales, cajas públicas, de seguros, de ahorros, etc.) y los empréstitos de corto plazo (letras de Tesorería), destinados al pago de erogaciones del ejercicio y redimibles dentro del ejercicio.

A su vez, dentro de las deudas consolidadas, definidas como las deudas contraídas con el mercado de capitales externos o internos, o las deudas irredimibles, se encuentran los empréstitos de la más variada índole; los préstamos otorgados por organismos internacionales de crédito o naciones extranjeras o bancos extranjeros o nacionales y el papel moneda irredimible<sup>1</sup>.

\* El presente trabajo de autoría de la Dra. Verónica L. Arias ha sido elaborado para ser presentado en el marco del Ciclo de Talleres Debate "Actualidad en el Derecho Público", organizado por la firma Ediciones Rap s.a. y auspiciado institucionalmente por el Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad que fuera realizado el día martes 19 de septiembre del año 2012. El trabajo será publicado en el Boletín Digital del Centro de Estudios y posteriormente en la *Revista Argentina del Régimen de Administración Pública*.

<sup>1</sup> Cfr. Crivelli, Julio César, *La emergencia económica permanente. Comentario al derecho argentino de la emergencia: Ley N°25.344. Legislación y jurisprudencia*. Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2001, p. 182.

Es decir que, cuando el Estado deudor ve aproximarse la fecha de vencimiento de una determinada emisión de deuda a corto plazo, puede convertir esa deuda flotante en otra consolidada, aplazando la fecha.

En tal entendimiento, la consolidación “se trata de un mecanismo de excepción, aplicable en situaciones de emergencia, en las cuales, si el Estado no puede hacer frente a su pasivo flotante, puede postergar a largo plazo su pago y/o emitir títulos y colocarlos forzosamente en pago de dicha deuda”<sup>2</sup>.

Ahora bien, la normativa vigente en la materia considera que la consolidación legal del pasivo público implica la novación de la obligación original y de cualquiera de sus accesorios<sup>3</sup>.

Al respecto se ha expedido la Corte señalando: “La consolidación de las obligaciones comprendidas en el régimen de la Ley N° 25.344 importa la novación de la obligación originaria y de cualquiera de sus accesorios, por lo que solo subsisten para el acreedor los derechos derivados de ella (Artículo 17 de la Ley N° 23.982, al que remite el Artículo 13 de la ley citada), circunstancia que impone la sujeción a las disposiciones de la ley y a los mecanismos previstos en ella y en su reglamentación, en orden a la cancelación de los créditos sujetos a consolidación”<sup>4</sup>.

Por nuestra parte entendemos que el instituto de la novación en el régimen de consolidación de deudas, implica sustituir la obligación de dar una suma de dinero por alguna de las alternativas previstas en la normativa vigente, a opción del acreedor.

Y decimos “a opción del acreedor” porque las leyes de consolidación disponen distintas alternativas de pago que podrá elegir el acreedor, entre ellas, la percepción del crédito en Bonos de Consolidación.

En ese sentido ha opinado la Procuración del Tesoro de la Nación, al dictaminar: “La Ley de Consolidación de Deuda Pública no establece imperativamente el pago de los créditos a través de la entrega de los Bonos que autoriza a emitir, sino que otorga al acreedor la facultad de optar entre la percepción inmediata de los bonos para la cancelación de su deuda, o la espera hasta que el Parlamento establezca su cancelación a través de la correspondiente partida presupuestaria”<sup>5</sup>.

## 2. Regulación normativa en el ámbito nacional.

En nuestro país, a nivel nacional<sup>6</sup>, se han dictado dos regímenes de consolidación, en 1991 la Ley N° 23.982 (BO 23-8-1991), reglamentada por el Decreto N° 2.140/1991 y, en el año 2000, la Ley N° 25.344 (BO 21-11-2000), reglamentada por el Decreto N° 1.116/2000.

<sup>2</sup> Mendiguren, Alfredo y Nicolini, Sara B., “La nueva consolidación de deudas en el marco de la Ley N° 25.344 de emergencia económica. Un análisis crítico”, *LL* - n. 82, Buenos Aires, 30-4-2001, p. 1311.

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 17 de la Ley N° 23.982.

<sup>4</sup> CSJN, 2-3-2010, “Caraballo, Jorge Oscar y otros c/ Policía Federal Argentina y otro”, *Fallos*: 333:138.

<sup>5</sup> *Dictámenes*: 212:22.

<sup>6</sup> El Artículo 19 de la Ley N° 23.982 dispuso: “Las provincias podrán consolidar las obligaciones a su cargo que reúnan las condiciones establecidas en el Artículo 1°. Las normas legales respectivas no podrán introducir

Al respecto, y antes de seguir avanzando, no podemos dejar de mencionar que el procedimiento de cancelación de deudas instaurado por los mencionados regímenes fue modificado abruptamente –en cuanto a opciones de pago, series de bonos, coeficientes a aplicar y documentación a suscribir– por la Ley N° 25.565, el Decreto N° 1.873/2001 y las Resolución N° 638/2002<sup>7</sup>.

Ahora bien, la Ley N° 23.982 consolidó en el Estado Nacional las obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1° de abril de 1991 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, en cualquiera de los casos enumerados en su Artículo 1°.

A su vez, mediante el Artículo 4° de la Ley N° 24.130 (*BO* 22-9-1992), se prorrogó la fecha de corte establecida en el Artículo 1° de la Ley N° 23.982 respecto de las deudas previsionales, a cuyo fin se consideraron las vencidas o de causa o título anterior al 31 de agosto de 1992.

Por su parte, la Ley N° 25.344, en su Artículo 13, consolidó las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1° de enero de 2000 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, y que se correspondan con cualquiera de los casos de deuda consolidada previstos en el Artículo 1° y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el Artículo 2°, ambos de la Ley N° 23.982. Es dable destacar que la fecha de consolidación para ambos tipos de obligaciones se fijó en el 31 de diciembre de 1999.

Posteriormente, la Ley N° 25.565 de Presupuesto para el ejercicio 2002 (*BO* 21-3-2002), en su Artículo 46, dio por prorrogada al 31 de diciembre de 2001 la fecha de consolidación de las obligaciones previsionales establecidas en el Artículo 13 de la Ley N° 25.344.

Asimismo, mediante el Artículo 58 de la Ley N° 25.725 de Presupuesto para el ejercicio 2004 (*BO* 10-1-2003), se prorrogó al 31 de diciembre de 2001, la fecha de consolidación de obligaciones de carácter no previsional a las que se refería el citado Artículo 13.

Cabe aclarar que, a diferencia de la Ley N° 23.982, la Ley N° 25.344 no solo regula la consolidación de deudas, sino que contiene capítulos destinados a la emergencia, los contratos del sector público nacional, la relación de empleo público y los juicios contra el Estado Nacional.

Originalmente se había dedicado un capítulo al saneamiento de la relación económica financiera entre el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero dicho capítulo fue derogado por el Artículo 17 de la Ley N° 25.967 de Presupuesto para el ejercicio 2005 (*BO* 16-12-2004).

---

mayores restricciones a los derechos de los acreedores que las que la presente ley establece respecto a las deudas del sector público nacional [...]. En sentido similar, la Ley N° 25.344, en su Artículo 24, invitó a las provincias y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse a ella.

<sup>7</sup>A su vez dichas normas fueron modificadas y complementadas por otras tantas, entre ellas, las Resoluciones Nros. 459/2003, 378/2004, 42/2006 y 15/2010.

En cuanto al Capítulo V titulado “De la Consolidación”, la Ley N° 25.344 remite a las disposiciones de su antecesora. En ese sentido, el Artículo 13 dispone que la consolidación deberá efectuarse “con los alcances y en la forma dispuesta por la Ley N° 23.982”.

Respecto a la técnica legislativa empleada en la Ley N° 25.344, compartimos las objeciones en torno a la remisión desordenada a la Ley N° 23.982, la falta de compatibilización con otras normas legales y el hecho de que la Ley N° 23.982 establece montos en australes, indica fechas de corte diversas a la que fija la nueva ley y consigna organismos que han mudado su denominación y/o competencia<sup>8</sup>.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que las citadas leyes son de orden público y fueron dictadas en ejercicio del denominado “poder de policía de emergencia”<sup>9</sup>.

Si bien excede el alcance del presente trabajo analizar si se cumplieron los requisitos exigibles a la normativa de emergencia –cuestión que, por otra parte, ha sido desarrollada intensamente por nuestra doctrina–, sí corresponde resaltar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado la constitucionalidad de dichos regímenes en numerosos precedentes.

En ese sentido pueden citarse, entre otras, las causas “Hagelin, Ragnar c/ Poder Ejecutivo Nacional” (CSJN, 22-11-1993), “Cacace, Josefa Erminda c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (CSJN, 19-10-1995) y, más recientemente “Arias, Alejo Fernando c/ Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado en liquidación s/ despido” (CSJN, 11-11-2007).

Precisamente, en este último precedente nuestro más alto tribunal expresó: “[...] corresponde señalar que V.E. reiteradamente ha declarado –en torno al régimen de consolidación de deudas dispuesto por la Ley N° 23.982, al que remite expresamente la Ley N° 25.344– que, a fin de analizar su validez constitucional, es imprescindible tener en cuenta su carácter de legislación de emergencia [...] y que la aplicación del sistema de consolidación de deudas no priva al acreedor del reconocimiento patrimonial declarado en la sentencia, sino que solo suspende temporalmente la percepción íntegra de las sumas adeudadas, circunstancia que obsta a la declaración de inconstitucionalidad pretendida [...]”<sup>10</sup>.

### **3. El encuadre de una obligación dentro de los Regímenes de Consolidación de Deudas.**

Conforme las citadas Leyes Nros. 23.982 y 25.344, para que una obligación quede encuadrada en el régimen de consolidación de deuda, deben configurarse los siguientes requisitos:

- Que esté vencida o sea de causa o título anterior a la fecha de corte.
- Que consista o se resuelva en el pago de sumas de dinero.

<sup>8</sup> Cfr. Mendiguren, Alfredo y Nicolini, Sara B., *op. cit.*, p. 1312.

<sup>9</sup> Cfr. Art. 16 de la Ley N° 23.982 y Arts. 1° y 13 de la Ley N° 25.344.

<sup>10</sup> Fallos: 330:4936.

- Que se encuentre dentro de alguno de los supuestos enumerados en el Artículo 1° de la Ley N° 23.982<sup>11</sup>.

- Que el organismo deudor se corresponda con alguna de las personas jurídicas enumeradas en el Artículo 2° de la Ley N° 23.982 y en el Artículo 13 de la Ley N° 25.344.

Sobre tales requisitos se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al sostener: “Corresponde revocar la sentencia que intimó a los organismos que deben restituir a la actora los honorarios pagados para que los cancelen en efectivo pues tales creencias se encuentran alcanzadas por la Ley de Consolidación N° 25.344 al reunir los requisitos establecidos a dicho efecto, es decir, son de causa o título anterior al 31 de diciembre de 2001, consisten en dar una suma de dinero, se hallan a cargo del Estado Nacional y no están contemplados entre las excepciones previstas por aquél régimen, que no introduce distinción alguna en cuanto al origen de los fondos”<sup>12</sup>.

En síntesis podemos decir que antes de considerar una deuda como consolidada, debemos verificar si se cumplimentan los extremos temporales, objetivos y subjetivos que se analizarán a continuación.

### ***3.1. Requisito temporal: Obligaciones alcanzadas conforme la fecha de la obligación.***

Existe un marco temporal para encuadrar las obligaciones dentro de los regímenes de consolidación. En ese sentido, debe tratarse de obligaciones vencidas o de causa o título anterior a la fecha de corte.

El presente requisito no pocos inconvenientes ha causado, pues en distintas oportunidades se ha sujetado el encuadre normativo a la respectiva fecha de reconocimiento del acto administrativo, sentencia o auto regulatorio.

Cabe advertir que la interpretación descripta resulta incorrecta, pues la fecha que interesa a los fines de encuadrar una deuda en el régimen de consolidación es la fecha de origen o causa de la obligación y no la de su reconocimiento.

Es en virtud de ello que corresponde definir “obligaciones vencidas”, “obligaciones de causa o título anterior a la fecha de corte” y “fecha de corte”.

En ese orden de ideas, las “obligaciones vencidas” son aquellas que hubieren resultado exigibles con anterioridad a la fecha de corte, por haber vencido el plazo establecido para su cumplimiento<sup>13</sup>.

Por otra parte, se entiende por “obligaciones de causa o título anterior a la fecha de corte”, a las que tuvieren su origen en hechos o actos ocurridos con anterioridad a la fecha

<sup>11</sup> El Artículo 13 de la Ley N° 25.344 remite a los casos de deuda consolidada previstos en el Artículo 1° de la Ley N° 23.982.

<sup>12</sup> CSJN, 10-8-2010, “Central Costanera S.A. c/ Ente Nacional de Regulación de Electricidad resol. 5, 6, 10, 29/93 y 109/04”, Fallos: 333:1318.

<sup>13</sup> Cfr. Artículo 2°, inc. c), Decreto N° 2.140/1991 y Artículo 4°, inc. d), Decreto N° 1.116/2000.

de corte, aun cuando se reconocieren administrativa o judicialmente, con posterioridad a esa fecha, y las que surgieren de instrumentos otorgados con anterioridad a la fecha de corte. Los créditos causados en prestaciones cumplidas o hechos ocurridos con posterioridad a la fecha de corte no están alcanzados por la consolidación dispuesta por la ley, aun cuando los contratos respectivos se hubiesen celebrado con anterioridad a la fecha de corte<sup>14</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho al respecto: “Constituyen ‘causa de la obligación’ en los términos del régimen de consolidación de la deuda pública –Ley N° 23.982 (Adla, LI-C, 2898)– los hechos o actos que de modo directo e inmediato le hubieran dado origen, aun cuando se los haya reconocido judicial o administrativamente con posterioridad a la fecha de corte prevista en el citado cuerpo legal”<sup>15</sup>.

Mención especial requiere la denominada “fecha de corte”, por cuanto la misma difiere según la normativa en la que resulte encuadrada la deuda. Es decir, mientras que la fecha de corte fijada por el decreto reglamentario de la Ley N° 23.982 es el “1° de abril de 1991”<sup>16</sup>, la establecida por la reglamentación de la Ley N° 25.344 es el “1° de enero de 2000”<sup>17</sup>.

Ahora bien, con la prórroga dispuesta por los Artículos 46 y 58 de la Ley N° 25.565 y N° 25.725, respectivamente, comenzaron a surgir distintas interpretaciones en relación a la cantidad de fechas de corte existentes, situación que produjo una gran confusión al momento de efectuar las correspondientes liquidaciones<sup>18</sup>.

En ese sentido se observaba que –por ejemplo– en el caso de reclamos de obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000, las liquidaciones eran expresadas al 1° de enero de 2002.

Atento ello, se dictó el Artículo 45 de la Ley N° 26.078<sup>19</sup> de Presupuesto para el ejercicio 2006 (BO 12-1-2006) que dispuso que las prórrogas establecidas en el Artículo 46 de la Ley N° 25.565 y en el Artículo 58 de la Ley N° 25.725 resultaban aplicables exclusivamente a las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de diciembre de 1999 y anterior al 1° de enero de 2002 y que, a su vez, hasta el 31 de diciembre de 1999, las obligaciones a que se refiere el Artículo 13 de la Ley N° 25.344 continuarían rigiéndose por las leyes y normas reglamentarias correspondientes.

<sup>14</sup> Artículo 2°, inc. d), Decreto N° 2.140/1991. En sentido similar Artículo 4°, inc. d), Decreto N° 1.116/2000.

<sup>15</sup> CSJN, 16-3-1999, “David, Simón c/ Dirección Nac. de Vialidad”, Fallos: 326:1637.

<sup>16</sup> Cfr. Artículo 1°, inciso b) del Decreto N° 2.140/1991.

<sup>17</sup> Cfr. Artículo 4°, inciso b) del Capítulo I, del Anexo IV, del Decreto N° 1.116/2000.

<sup>18</sup> Recuérdese que para iniciar los correspondientes procedimientos de cobro, se deben acompañar las respectivas liquidaciones a la fecha de corte.

<sup>19</sup> La CSJN se expidió respecto a la constitucionalidad de este artículo, señalando: “Cabe desestimar el planteo de inconstitucionalidad del Art. 45 de la Ley N° 26.078 –que convierte la prórroga prevista por el Art. 38 de la Ley N° 25.725 en un nuevo período de consolidación– pues el régimen de consolidación de deudas al que dicho precepto complementa, reviste el carácter de legislación de emergencia, sin que pueda adoptarse como elemento decisivo para establecer la afectación a los derechos patrimoniales, el resultado que arroja para los actores el modo de cálculo de los intereses que la norma impugnada introdujo y compararlo con el que surge

Asimismo el citado artículo aclaró que los intereses a liquidarse judicialmente se calcularían únicamente hasta la fecha de corte, establecida en el 1° de abril de 1991 para las obligaciones comprendidas en la Ley N° 23.982, en el 1° de enero de 2000 para las obligaciones comprendidas en la Ley N° 25.344 y en el 1° de enero de 2002 para las obligaciones comprendidas en la prórroga dispuesta por la Ley N° 25.725.

Corresponde destacar que la aclaración efectuada en el párrafo precedente fue reiterada en las posteriores leyes de presupuesto. En ese sentido, la Ley N° 26.728 de Presupuesto para el ejercicio 2012 (BO 28-12-2011) incorporó dicha disposición en el último párrafo de su Artículo 57.

En síntesis, el encuadre legal de las distintas obligaciones quedó definido de la siguiente manera:

- Obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 1-4-1991: encuadran en la Ley N° 23.982 y se liquidan hasta el 31-3-1991. Fecha de corte: 1-4-1991.

- Obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31-3-1991 y anterior al 1-1-2000: encuadran en la Ley N° 25.344 y se liquidan hasta el 31-12-1999. Fecha de corte: 1-1-2000.

- Obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31-12-1999 y anterior al 1-1-2002: encuadran en la prórroga prevista en el Artículo 58 de la Ley N° 25.725 y se liquidan hasta el 31-12-2001. Fecha de corte: 1-1-2002.

### **3.2. Requisito objetivo: Obligaciones alcanzadas conforme su objeto.**

Las citadas leyes, al disponer la consolidación de las obligaciones que consistan en el pago de sumas de dinero, excluyen las demás obligaciones de dar, como así también las de hacer y las de no hacer, en las que el acreedor podrá exigir el cumplimiento de la obligación tal como fue pactado<sup>20</sup>.

“Sin perjuicio de lo manifestado precedentemente, debe reconocerse que otra posibilidad es que ante el incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor, la cuestión concluya con un reclamo del acreedor por los daños sufridos. Es ésta la posibilidad prevista en el mismo Artículo 1° cuando agrega que también se consolidan las obligaciones que se resuelvan en el pago de sumas de dinero.

de la aplicación de la Ley N° 25.344 y sus prórrogas (Leyes Nros. 25.565 y 25.725), puesto que tal compulsas no trasciende el ámbito infraconstitucional y sólo podría derivar de ella la mayor o menor bondad de una modalidad por sobre la otra, mas no alcanza para demostrar la repugnancia de la solución establecida por el legislador con la cláusula constitucional invocada”. Del precedente Z 143 XLIII “Zaragoza, Rubén Horacio y otros c/ Estado Nacional”, del 2-6-2009, al que remitió la Corte Suprema en la causa fallada el 27-4-2010 y caratulada “López, Diego Javier y otros c/ Estado Nacional - Ministerio de Defensa - Armada Argentina”, Fallos: 333: 527.

<sup>20</sup> En cuanto a la clasificación de las obligaciones remitimos a Alterini, Atilio Anibal; Ameal, Oscar José y López Cabana, Roberto M., *Derecho de Obligaciones Civiles y Comerciales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995.

Pero, insistimos, ello no obsta a que el acreedor –cuando no se trate de obligaciones de dar sumas de dinero– pueda exigir el cumplimiento de la deuda o ejercer otros derechos previstos en el ordenamiento jurídico. Si, en cambio, pretende una indemnización por daños, ha resuelto la obligación en el pago de una suma de dinero y, por lo tanto, quedará alcanzada por la Ley N° 23.982<sup>21</sup>.

Asimismo y, como ya se adelantara, desde el aspecto objetivo, la obligación solo será consolidada si además de consistir o resolverse en el pago de sumas de dinero, se da alguno de los siguientes supuestos: a) medie o hubiese mediado controversia administrativa reclamada judicial o administrativamente conforme a leyes vigentes acerca de los hechos o el derecho aplicable<sup>22</sup>; b) el crédito o derecho reclamado judicial o administrativamente, o susceptible de ser reclamado judicial o administrativamente haya sido alcanzado por suspensiones dispuestas por leyes o decretos dictados con fundamento en los poderes de emergencia del Estado hasta el 1° de abril de 1991, y su atención no haya sido dispuesta o instrumentada por otros medios<sup>23</sup>; c) 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<sup>24</sup> y, d) se trate de obligaciones accesorias a una obligación consolidada<sup>25</sup>.

Respecto a las obligaciones accesorias, se entienden comprendidos en ella los intereses y la tasa de justicia; no así los honorarios profesionales.

En ese sentido, si bien la jurisprudencia ha sido oscilante en la consideración de los honorarios como obligación accesoria, ello quedó superado a partir del fallo “Moschini” del 28 de julio de 1994<sup>26</sup>, jurisprudencia que continúa vigente.

<sup>21</sup> Borda, Alejandro y Borda, Guillermo Julio, *El Estado en cesación de pago. La consolidación de la deuda pública interna y la llamada “Ley del Bono”*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1991, p. 16.

Por su parte Hutchinson sostiene: “Si se transforma la obligación en una suma de dinero por incumplimiento de la Administración, pensamos que no puede sufrir las consecuencias que las emergencias han dado a las sentencias que condenan a dar sumas de dinero. No obsta a ello, que en el ordenamiento nacional de las Leyes Nros. 23.982 (Art. 1°) y 26.624 (Art. 30) se refieran a las sentencias que en ‘[...] su cumplimiento se resuelve en el pago de una suma de dinero’. Porque en el caso se trata de un incumplimiento de la ejecución de la sentencia que debe sustituirse por la conducta del Estado. Decidir lo contrario llevaría a la solución que el incumplimiento de la manda judicial beneficiaría al deudor. No nos parece que, aunque la Ley N° 25.344, establezca: ‘[...] consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero [...]’ porque esta resolución se debe a una conducta del Estado contraria al cumplimiento de la ley: esto es cumplir con la manda judicial”. Cfr. Hutchinson, Tomás, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo III, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2009, p. 390.

<sup>22</sup> Cfr. Art. 1°, inc. a) Ley N° 23.982 y Art. 5°, inc. a), del Capítulo II, del Anexo IV, del Decreto N° 1.116/2000.

<sup>23</sup> Cfr. Art. 1°, inc. b) Ley N° 23.982. Se trata de los créditos o derechos alcanzados por las suspensiones previstas en la Ley N° 23.696 y los Decretos Nros. 34/1991, 53/1991 y 383/1991. El Decreto N° 1.116/2000 no incluye este supuesto en tanto comprende un período temporal en el cual no se suspendieron los pagos ni se estableció su atención por otros medios.

<sup>24</sup> Cfr. Art. 1°, inc. c) Ley N° 23.982 y Art. 5°, inc. b) del Capítulo II, del Anexo IV, del Decreto N° 1.116/2000.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Fallos: 317: 779.

Así, en un fallo más reciente, la Corte reiteró esta postura al sostener: “En el régimen instaurado por la Ley N° 23.982, a cuyos términos remite la Ley N° 25.344, no es posible atribuir carácter accesorio a los honorarios profesionales respecto del capital de condena, pues la causa de la obligación de pagar dichas retribuciones está dada por el servicio prestado por el profesional en el marco de un proceso judicial, por lo que no resulta del objeto de la obligación ventilada en la litis ni de la relación con el sujeto pasivo de aquélla”<sup>27</sup>.

### **3.3. Requisito subjetivo: Obligaciones alcanzadas conforme el sujeto deudor.**

El Artículo 2° de la Ley N° 23.982 enumera quiénes son los sujetos u organismos deudores comprendidos en la norma. En ese sentido dispone: “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”<sup>28</sup>.

Sobre el particular se ha señalado que la descripción pormenorizada sobre el ámbito de aplicación obedece a una mecánica legislativa que pretendía superar las distintas corrientes doctrinarias en relación a qué se entendía por ente público.

En ese sentido, Aberastury indica que dicha mecánica fue utilizada originalmente en el dictado de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y en la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, para luego ser repetida por el legislador en la Ley N° 23.982<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> CSJN, 11-7-2007, “Bodeman, Félix c/ Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/ cobro de seguro”, del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema. *Fallos*: 330:3002.

<sup>28</sup> Al momento de emitirse la norma en análisis la Ciudad de Buenos Aires no gozaba del estatus jurídico alcanzado mediante la Reforma Constitucional de 1994.

<sup>29</sup> Cfr. Aberastury, Pedro, *Ejecución de sentencias contra el Estado. Consolidación de deudas del Estado Nacional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2001, p. 118.

Por su parte, la Ley N° 25.344 remitió al citado Artículo 2° de la Ley N° 23.982<sup>30</sup>, e incluyó las obligaciones de los entes de carácter binacional y multinacional en los cuales el Estado Nacional tenga participación, en la medida en que recaigan sobre el Tesoro Nacional y a las de los entes en liquidación.

Expresamente excluyó al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado. Con respecto a las obligaciones de este último organismo, cabe aclarar que mediante el Artículo 62 de la Ley N° 25.565 se consolidaron las mismas en los supuestos que en dicho artículo se mencionan<sup>31</sup>.

#### **4. Obligaciones excluidas de la consolidación.**

La reglamentación de la Ley N° 23.982 dispuso las siguientes exclusiones<sup>32</sup>: - créditos que, sin perjuicio de haber sido alcanzados por suspensiones, la ley dispuso su atención por otros medios establecidos en leyes o decretos de alcance general o hubiere sido instrumentada en títulos públicos; - deudas corrientes<sup>33</sup>; - acreencias que no superen los \$ 200<sup>34</sup> a la fecha de corte en los casos del Artículo 7° incisos b y siguientes.

En el caso de las obligaciones consolidadas por la Ley N° 25.344, el decreto reglamentario excluyó las siguientes: - obligaciones consolidadas por la Ley N° 23.982; - deudas corrientes, aun cuando se encuentren en mora; - obligaciones por un monto inferior a \$ 1.000<sup>35</sup>.

Respecto a las exclusiones impuestas por las normas, corresponde efectuar ciertas aclaraciones en relación a las deudas corrientes por un lado y a los montos excluidos por el otro.

<sup>30</sup> Cfr. Artículo 13 del Capítulo V de la Ley N° 25.344.

<sup>31</sup> "Art. 62: Consolidanse en el Estado Nacional, en los términos y con los alcances de las Leyes Nros. 23.982 y 25.344, y normas reglamentarias y complementarias y dentro del monto a que alude el Artículo 8° de la presente ley, los derechos y obligaciones de causa o título anterior al 31 de diciembre de 2000, correspondientes al Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado (en liquidación), que consistan en el pago de sumas de dinero o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, y que correspondan a los siguientes casos:

a) Las obligaciones derivadas de su operatoria, con excepción de las que se encuentren alcanzadas por los convenios suscriptos o a suscribir con las entidades aseguradoras de la plaza aseguradora local, en el marco del Decreto N° 1.061/1999, modificado por el Decreto N° 1.220/2000;

b) Las obligaciones derivadas de su actividad institucional como empleadora, contratante de servicios o adquirente de bienes;

c) Las obligaciones con entidades aseguradoras de la plaza local, que se encuentren en estado de liquidación forzosa (Artículo 9° del Decreto N° 1.061/1999, modificado por Decreto N° 1.220/2000);

d) Los convenios suscriptos o a suscribir en el marco del Artículo 6° del Decreto N° 1.061/1999 modificado por Decreto N° 1.220/2000".

<sup>32</sup> Cfr. Artículo 4°, Decreto N° 2.140/1991.

<sup>33</sup> Deudas corrientes –según la normativa vigente– son aquellas que se originan en el normal desarrollo contractual y que reconocen afectación presupuestaria (cfr. Art. 1° de la Ley N° 23.982 y Art. 7°, inc. b) del Decreto N° 1.116/2000).

<sup>34</sup> La norma habla de dos millones de australes.

<sup>35</sup> Cfr. Artículo 7°, del Capítulo II, del Anexo IV, del Decreto N° 1.116/2000.

Con referencia a las deudas corrientes, cabe mencionar que antes del dictado de la Ley N° 25.827 de Presupuesto para el ejercicio 2004 (BO 22-12-2003), los acreedores de deudas corrientes vencidas con anterioridad a la fechas de corte dispuestas por la Leyes Nros. 23.982 y 25.344, podían suscribir su crédito con Bonos de Consolidación. A partir de la entrada en vigencia del Artículo 73 de la mencionada Ley N° 25.827, dicha opción fue cancelada.

Por otra parte, respecto a las deudas excluidas por su monto, es de destacar que en el año 2009 se dictó el Decreto N° 1.647/2009, mediante el cual se elevó y unificó el monto de las acreencias que queda exceptuado de la consolidación de la deuda pública. Es decir, conforme la mencionada normativa quedarán excluidas de la consolidación aquellas acreencias que no superen la suma de pesos cinco mil (\$ 5.000) a la fecha de corte<sup>36</sup>.

### 5. Reflexiones finales.

El efecto de que una obligación resulte encuadrada dentro de los regímenes de consolidación es que, para obtener su cobro, el acreedor deberá instar el procedimiento reglado por la Ley N° 23.982 o N° 25.344, según corresponda, no pudiendo sustraerse de dichas disposiciones, atento el carácter de orden público que las mismas ostentan.

Al respecto, debe considerarse que, según la normativa analizada, las sentencias, los actos administrativos firmes, los acuerdos transacciones y los laudos arbitrales que reconozcan la existencia de las obligaciones alcanzadas por la consolidación, tendrán carácter meramente declarativo y la única vía para su cumplimiento será la establecida en las leyes de consolidación y normas complementarias<sup>37</sup>.

Y en ese sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al señalar: “A partir de la consolidación –que opera de pleno derecho después del reconocimiento judicial firme del crédito–, se produce la novación de la obligación originaria y de cualquiera de sus accesorios, por lo que solo subsisten para el acreedor los derechos derivados de la consolidación (Artículo 17 de la Ley N° 23.982 a cuyos términos remite la Ley N° 25.344). *Ello impone que el interesado se someta a las disposiciones de la ley y a los mecanismos administrativos previstos en ella y su reglamentación, a fin de percibir los créditos que les son reconocidos (lo resaltado nos pertenece)*”<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> El fundamento expresado por la norma para elevar a \$ 5.000 los montos de \$200 y \$1.000 fue, según el Decreto N° 1.647/2009, el de otorgar mayor rapidez a los procedimientos administrativos vinculados con el pago de dichas deudas, en aras de una mayor economía administrativa y de una mayor equidad en la solución normativa de carácter reglamentario.

<sup>37</sup> Cfr. Art. 3° Ley N° 23.982 y Art. 3°, inc. a) Decreto N° 1.116/2000.

<sup>38</sup> CSJN, 28-8-2007, “Domínguez, Bernardino Eustaquio c/ Servicio Penitenciario Federal” (Expte. D. 756. XL.), “www.csjn.gov.ar”.

Tal como se advierte, el universo de deudas alcanzado por la consolidación es sumamente amplio, por cuanto no solo se incluyen las derivadas de reconocimientos judiciales, sino también aquellas reconocidas por la propia Administración, en un lapso que se inicia con anterioridad al 1º de abril de 1991 y que culmina el 31 de diciembre del año 2001.

Atento ello, esperamos que el presente trabajo resulte de utilidad –tanto para los administrados acreedores o peticionarios como para las áreas intervinientes en el procedimiento de consolidación– al momento de verificar si una deuda es o no consolidada, entendiendo que del correcto análisis que se haga al respecto dependerá que no se originen posteriores perjuicios a todos los involucrados.