Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 28 de mayo de 2013.

Vistos los autos: "Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) c/ La Rioja, Provincia de s/ cobro de pesos", de los que

Resulta:

I) A fs. 14/31 la Administración Nacional de la Seguridad Social inicia la presente acción con fundamento en el decreto 2741/91 y en el art. 167 de la ley 24.421 contra la Provincia de La Rioja, a fin de obtener el cobro de la suma de $ 52.897.204,24, con más sus intereses, que —según sostiene— le adeuda la demandada por distintas inversiones que realizó en su momento en el ex Banco de la Provincia de La Rioja.

Asimismo, solicita la declaración de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del decreto local F.E.P. 1865/05 del Gobierno de la Provincia de La Rioja y su ratificatorio 239/07.

Explica que la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria efectuó diversas operaciones financieras en el ex Banco de la Provincia de La Rioja, entre las que destaca 10 imposiciones a plazo fijo vencidas y no cobradas; la adquisición de títulos circulatorios, en concreto 571 pagarés y asimismo un saldo favorable de la cuenta corriente que tenía en esa institución bancaria.

Relata que en el mes de julio de 1991 se dictó la ley local 5545 que dispuso la liquidación del Banco provincial y la

creación del "Banco de La Rioja S.A."; como asimismo la asunción por parte del Gobierno del pasivo de la entidad financiera oficial que se liquidaba.

En ese contexto, según expone, el 29 de julio de 1991, el entonces Presidente de la Ex-Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria se dirigió al Delegado Liquidador del Banco de la Provincia y solicitó la restitución del monto total adeudado a ese momento, compuesto por A 488.415.678.259 de imposiciones a plazo fijo vencidas y no cobradas; A 72.089.736 de saldo de cuenta corriente y las sumas a valores nominales de A 489.792.506,42, A 46.048.093,63 y u$s 807.955,02, correspondientes a la adquisición de pagarés: 89 de ENTEL, 481 del Banco Hipotecario Nacional y 1 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Detalla los trámites subsiguientes que culminaron el 24 de agosto de 2001 con la celebración de un acuerdo suscripto entre la ANSeS (representada por su Interventor) y la provincia (representada por el Director General de la Deuda Pública provincial), en el que se reconoció la deuda reclamada, la forma, plazos y medios de pago para su cancelación.

Indica que más tarde, el 1° de noviembre de 2002, el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la demandada a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones pendientes, dictó la resolución 322 por la que dispuso consolidar la deuda actualizada al 31 de diciembre de 1999 con más sus intereses. Dicho reconocimiento fue ratificado por el decreto local 1023/02.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Sin embargo, sostiene, posteriormente esos actos fueron declarados inexistentes por medio de los decretos provinciales cuya declaración de nulidad persigue por medio de este proceso.

II) A fs. 75/84 se presenta la Provincia de La Rioja, opone excepción de prescripción y contesta la demanda.

Manifiesta que la ley local 1005 determina la forma en que debe actuarse ante la Justicia cuando se reclama por un acto administrativo y, que en el caso, resulta de aplicación su art. 8°, que fija en treinta días el plazo para recurrir la última resolución denegatoria. Considera que la actora promovió la demanda una vez que había vencido aquél, por lo que concluye que la acción se encontraba caduca a la fecha en que se inició, y solicita que así se lo declare.

En caso contrario, propicia el rechazo de la demanda sobre la base de que la resolución 322 del Ministerio de Economía y Obras Públicas, así como su decreto ratificatorio 1023/02, —normas en las que se sustenta la demanda—, no contaban con los necesarios y previos dictámenes técnico-contables y jurídicos; extremos que configuran vicios que califica de "groseros" y que los tornaría inexistentes, tal como se determinó mediante el decreto provincial 1865/05 cuya nulidad pretende la actora.

Considera que por medio de aquellos actos declarados inexistentes a través del último decreto citado, se pretendió consolidar una deuda que no tenía suficiente respaldo documental

y que a esa época estaba prescripta, situación que genera un daño severo a la hacienda pública de la provincia.

Destaca al efecto que la ley provincial 7112 y su decreto reglamentario 357, establecen que para lograr la consolidación de una deuda los titulares de derechos que hayan sido definitivamente reconocidos deben presentar la liquidación administrativa definitiva que cuente con la previa conformidad de los Organismos de Control interno del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas y del Tribunal de Cuentas; y que, en el caso, tal como se desprende de la propia resolución 322 no se dio vista al Tribunal de Cuentas, extremo que impedía comenzar el proceso de Consolidación.

A todo evento esgrime que la acción se encuentra prescripta y así lo opone como defensa.

Argumenta al respecto que se pretende el cobro de tres presuntas deudas provenientes de plazos fijos, saldo de cuenta corriente bancaria y pagarés, que tienen formalidades y términos diferentes, pero que en todos los casos ha transcurrido el plazo de prescripción computable, por lo que la pretensión no puede prosperar.

III) A fs. 105/106 la actora contesta el traslado de la excepción de prescripción y solicita su rechazo. A fs. 107 se difirió su tratamiento para esta oportunidad.

Considerando:

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que, como ha quedado expuesto, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) reclama el pago de la suma de $ 52.897.204,24, con más sus intereses, que según arguye le adeuda la provincia demandada por distintas inversiones que realizó en el ex Banco de la Provincia de La Rioja.

Asimismo, solicita la declaración de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del decreto F.E.P. 1865/05 del Gobierno provincial, y su ratificatorio 239/07.

Por su parte, la demandada niega estar obligada al pago, a cuyo efecto desconoce la existencia de la deuda y su monto. Opone la excepción de prescripción y la defensa que denomina de "preclusión" por haberse operado la caducidad de los plazos para ocurrir ante la justicia (fs. 14/31 y 75/84).

3°) Que, en primer término corresponde resolver el planteo referido a que la actora promovió la demanda en forma extemporánea.

Al efecto es preciso señalar que es criterio reiterado del Tribunal, que la competencia originaria de la Corte prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, no se encuentra subordinada al cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes locales; no es susceptible de ser ampliada, restringida ni modificada por la reglamentación legal, por lo que

el punto en análisis no puede prosperar (Fallos: 311:872; 323: 1206; 328:1442; 329:2680 y 331:183, entre muchos otros).

4°) Que, establecido lo anterior, la inescindible vinculación que la materia principal guarda con la defensa de prescripción exigen tratar seguidamente el pedido de nulidad del decreto provincial F.E.P. 1865/05 y su ratificatorio 239/07.

5°) Que el 3 de julio de 1991 se sancionó la ley 5545 de la Provincia de La Rioja que dispuso la liquidación del Banco de la Provincia de La Rioja, la creación del Banco de La Rioja S.A. y la asunción del pasivo de la entidad financiera oficial, por parte del gobierno provincial (publ. B.O. 8867, del 12/7/91).

6°) Que de acuerdo con lo que surge del expte. n° 024-99-804640181-500 de la ANSeS, el 29 de julio de 1991 el Presidente de la entonces Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, cursó una nota al delegado liquidador de la entidad bancaria y solicitó la restitución de las sumas que se le adeudaban al ente previsional por las distintas operaciones financieras que allí se describen (conf. fs. 18/20 del expte. citado).

Mediante la nota del 21 de agosto de 1991, el entonces delegado liquidador del Banco de La Rioja invitó a las autoridades de la ex-CASFPI, a remitir la declaración jurada de estilo con el fin de proceder al trámite de verificación correspondiente y, en su oportunidad, comunicarle la fecha y metodología de reintegro de las acreencias reclamadas.

Dos días después se labró la declaración jurada del caso —que suscribieron las autoridades correspondientes—, en la cual se hizo constar el detalle de los saldos de las cuentas corrientes y cajas de ahorro que tenía la CASFPI en el banco liquidado, la lista de certificados a plazo fijo que a la fecha se encontraban vencidos e impagos, y los pagarés de terceros adeudados (ENTEL, MCBA y Banco Hipotecario Nacional; conf. fs. 71 y 72/74 del expediente administrativo referido).

7°) Que el intercambio epistolar posterior entre los funcionarios de la Provincia de La Rioja y los de la Secretaría de Seguridad Social y CASFPI, dan cuenta de la forma de pago en que iba a enfrentarse la deuda en función de las posibilidades económicas de la provincia, sin poner en ningún momento en tela de juicio la legitimidad de los créditos verificados (fs. 186/205 del expte. administrativo citado, en el que obra el Informe de Auditoría elaborado por la Sindicatura General de la Nación el 29 de enero de 2001).

8°) Que el 1° de noviembre de 2002 el Ministro de Economía y Obras Públicas de la Provincia, sobre la base de los antecedentes reseñados, dictó la resolución M.E. y O.P. 322 a través de la cual dispuso consolidar por la suma de $ 52.897.204,24, al 31 de octubre de 1992, "la deuda que el Gobierno de la Provincia de La Rioja mantiene con la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), por las operaciones crediticias realizadas en el Ex-Banco de la Provincia de La Rioja por la ex-Caja de Asignaciones y Subsidios Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI)".

En esa resolución dispuso además que la deuda indicada sería actualizada al 31 de diciembre de 1999 a la tasa LIBOR más cuatro (4) puntos anuales, de conformidad con las diversas planillas confeccionadas por la ANSeS, y aportadas como antecedentes de la documentación complementaria; y de conformidad con el acta compromiso suscripta el 24 de agosto de 2001.

Una vez efectuado el cálculo pertinente quedó determinada la deuda al 31 de diciembre de 1999, y el Gobierno de la Provincia de La Rioja se comprometió a emitir a la par y por igual valor BONOS DE CONSOLIDACION DE DEUDAS EN PESOS - LEY N° 7112, que debía entregar a la ANSeS en el término de sesenta (60) días de protocolizado el acto "a los efectos de dar debida cancelación a la deuda que mantiene el Gobierno Provincial con aquella institución" (fs. 68/69 de estas actuaciones; acta compromiso de fs. 173/176 y su complementaria de fs. 177/178 del expediente administrativo que corre por cuerda).

Todo ello quedó formalmente ratificado mediante el decreto local 1023 del 11 de noviembre de 2002 (fs. 70/71).

9°) Que a partir de allí se iniciaron las gestiones para obtener la emisión de los bonos. Prueba acabada de ello la da el contenido de la nota M.E. y O.P. 82, del 26 de junio de 2003, cursada por el entonces Ministro de Economía de La Rioja al Gerente de Finanzas de la ANSeS, a través de la cual le comunica que a esa fecha se encontraba en trámite en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires la autorización para que los títulos previstos en la ley 7112 recibiesen la aprobación para su cotización, requisito necesario para la formalización del Contrato de

Registro y Administración de Bonos con la Caja de Valores S.A., entidad encargada de llevar el registro escritural de su tenencia.

10) Que cabe destacar que en esa comunicación se realiza un pormenorizado detalle de las gestiones realizadas hasta entonces por el Estado provincial para concretar la asignación de los bonos escriturales.

Así, se pone de resalto la solicitud realizada el 19 de marzo de 2003 a la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, para que se expida respecto de la autorización requerida para lograr su emisión.

En esa nota se hace expresa mención al caso en estos términos: "Cabe recordar que uno de los destinatarios de los Bonos de Consolidación de Deudas, es la propia ANSeS, quien ha aceptado la cancelación de un reclamo administrativo interpuesto al Gobierno Provincial. En relación a esta situación, se nos ha manifestado el perjuicio que acarrea a la ANSeS la indisposición de los bonos que ellos mismos están dispuestos a aceptar; resulta de esta manera, que la demora generada por ese Ministerio, no solo está perjudicando una mejor programación de la Deuda Pública Provincial, sino también, no permite la disponibilidad de un medio de cancelación que la propia ANSeS está requiriendo...".

Por su parte la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias emite la nota del 26 de marzo del mismo año, por la

que manifiesta su conformidad con la emisión de los títulos públicos provinciales.

En el ejercicio de sus funciones, y en ese mismo marco, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires pide información adicional —a través de la comunicación del 30 de abril—, a los efectos de proseguir con el trámite que le permitiese expedirse sobre la cotización de aquéllos.

11) Que merece destacarse también y por último, la acotación efectuada a fs. 302/305 del expediente administrativo tantas veces recordado, referida a que en el Programa de Financiamiento Ordenado 2003, suscripto entre el Gobierno Nacional y la Administración Provincial el 15 de mayo de 2003, se preveía una colocación de Bonos de Consolidación de Deudas por un importe de $ 260.000.000, monto que incluía la deuda que el Gobierno de La Rioja mantenía con la actora.

12) Que con arreglo a reiterada jurisprudencia de esta Corte las constancias de los libros, registros oficiales, actuaciones cumplidas por entidades estatales, tienen valor de prueba en juicio, como así también las correspondientes a expedientes administrativos, conclusión que se funda en la exigencia de la tutela razonable y adecuada de los requerimientos mínimos de una correcta gestión administrativa, que impide prescindir de tales constancias en la actuación judicial (Fallos: 246:194; 262:130; 264:120; 271:96; 275:436), a tal punto que, amparadas por la presunción de verdad de su contenido, y si bien admiten prueba en contrario, no hay obligación de aportar más pruebas para sustentarlas (arg. Fallos: 321:3005).

Si lo antedicho, y todos los antecedentes referenciados bastarían para tener por demostrado acabadamente la realización y el reconocimiento de las inversiones realizadas, y todos los trámites efectuados, tanto por las autoridades provinciales como nacionales, para determinar y autorizar los medios de pago a fin de cancelar lo adeudado; es preciso poner de relieve también que el Estado provincial no ha esgrimido ninguna impugnación fundada que autorice siquiera a poner en duda las constancias documentales antedichas.

Es más, las defensas ensayadas incluso a través del decreto impugnado —tal como seguidamente se indicará—, aparecen como una reflexión tardía por la que pretende desligarse de toda actividad administrativa realizada por sus más jerarquizados funcionarios —con competencia funcional—, con insuficiencia de argumentos al respecto (conf. arg. causa "Instituto Provincial de Seguros de Salta c/ Neuquén, Provincia del", Fallos: 332:1688).

13) Que, en efecto, no puede tener favorable acogida judicial y la convalidación consiguiente que, como consecuencia de la Nota del ANSeS n° 3188 del 7 de marzo de 2006 por la que se le requería al Gobernador la inmediata emisión de los bonos, la provincia remitiera copia del decreto F.E.P. 1865/05 mediante la cual se declaraba inexistente la Resolución M.E. y O.P. 322 y el decreto F.E.P. 1023/02; justificándose dicha declaración unilateral en el hecho de que se había omitido el reconocimiento de deuda exigido por los arts. 15 y 22 del decreto F.E.P. 357/2001, reglamentario de la ley 7112 (fs. 344/346).

14) Que mal puede fundarse el dictado del decreto 1865/05, que aquí se impugna, y su ratificatorio, en la inobservancia de las previsiones contenidas en los arts. 15 y 22 del decreto local F.E.P. 357/01.

15) Que dichas normas regulan el procedimiento de cobro de las deudas abarcadas por el régimen de consolidación.

En especial prescriben que, el organismo deudor controlará el cumplimiento de los recaudos normativos, elevará el requerimiento al Ministerio de Hacienda y Obras Públicas —quien como autoridad de aplicación dará la debida participación a los organismos técnicos competentes y de contralor—, y establecen la necesidad del reconocimiento de la deuda por la autoridad competente.

Como se indicó anteriormente, en el caso, el crédito fue reconocido y admitido por el liquidador del ex Banco provincial —en ejercicio de las facultades que le confirió la ley local 5545—, y fue la propia autoridad de aplicación la que lo incluyó dentro del especial régimen de consolidación a través de la resolución 322 citada. Todo ello fue ratificado por el decreto 1023; por lo que no puede argüirse para avalar la disposición anulatoria, defectos formales que no tienen virtualidad a ese fin.

16) Que tampoco puede ser atendida la invocación de la ausencia del dictamen jurídico previo al dictado de los decretos que reconocieron la deuda y determinaron la obligación de pagar y los medios con los que se iba a afrontar el compromiso, ya que no puede considerarse que esa omisión constituya en el

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

sub lite un vicio "grosero" o "grave" que amerite la aplicación del art. 73 de la ley local 4044, para fundamentar la inexistencia de la resolución 322 y los decretos que de ella se derivaron.

Una conclusión distinta importaría tanto como confundir la esencia del acto con su instrumentación, en tanto la gobernación ha intentado fundar la inexistencia en una inobservancia formal no sustancial, sin destacar las defensas o las razones en las que se podría haber sustentado para evitar el dictado del acto administrativo cuya inexistencia declaró.

17) Que, es más, al tomar intervención el servicio jurídico en forma previa al dictado del decreto anulatorio 1865 del 14 de diciembre de 2005, y superarse de esa manera la alegada falta de intervención anterior (arg. Fallos: 301:953, 1200; 310:272; conf. causa "Laboratorios Ricar S.A. c/ Estado Nacional —Ministerio de Salud y Acción Social—", Fallos: 318:2311), aquél solo puso de resalto —tal como surge de los considerandos del decreto (fs. 71 vta. de este proceso, tercer párrafo)— "la inexistencia del reconocimiento de la deuda". Esta afirmación no podía sostenerse, sin desvirtuarse con fundamentos sustanciales suficientes los actos administrativos, resoluciones y decretos anteriores, que expresamente derivaban de la acreditación de su existencia, y que habían sido expedidos por los funcionarios legalmente habilitados al efecto.

18) Que de tal manera, al no existir razón para atender al vicio formal que se alegó, y carecer la participación posterior del organismo jurídico de razones sustanciales que

permitan atenderlo; el proceder de la administración provincial que se expresó en la resolución 322 y en el decreto local 1023/02, no constituyó una violación a los procedimientos esenciales y sustanciales que conlleven su declaración de nulidad o "inexistencia" como lo determinó la demandada.

19) Que por consiguiente sí se debe declarar la nulidad del decreto F.E.P. 1865/05 de la Provincia de La Rioja, como así también del ratificatorio decreto 239/07.

20) Que lo decidido exige examinar la defensa de prescripción opuesta.

Tiene dicho el Tribunal que la finalidad del instituto en análisis reside en la conveniencia general de concluir situaciones inestables y dar seguridad y firmeza a los derechos, aclarando la situación de los patrimonios ante el abandono que la inacción del titular hace presumir (Fallos: 313:173).

21) Que mediante el dictado de la ley 7112 la Provincia de La Rioja adhirió al régimen de la ley nacional 25.344 de consolidación de la deuda pública.

La inclusión del crédito de autos en ese régimen, importó la novación de la obligación original y de sus accesorios (conf. art. 5°, inc. b, del decreto 357/01, reglamentario de la ley provincial citada, B.O. n° 10.478 del 27/2/01, v. fs. 60).

22) Que al no existir una disposición especial que establezca un plazo menor, rige en el sub lite el plazo decenal de prescripción previsto por el art. 4023 del Código Civil a partir de la novación legal referida; por lo que debe concluirse

que en el caso desde la entrada en vigencia de la norma hasta la fecha de interposición de la demanda, 19 de junio de 2007, no ha transcurrido el plazo indicado, por lo que la defensa en examen no puede prosperar.

Por ello y dada la intervención a la señora Procuradora Fiscal, se decide: I.- Hacer lugar a la demanda seguida por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) contra la Provincia de La Rioja y en consecuencia, declarar la nulidad de los decretos provinciales F.E.P. 1865/05 y 239/07, y condenar a la demandada a pagar la suma de cincuenta y dos millones ochocientos noventa y siete mil doscientos cuatro pesos con veinticuatro centavos ($ 52.897.204,24), fijada al 31 de octubre de 1992, con más los intereses que correspondan según la legislación que resulte aplicable; II.- En mérito a la forma en que se resuelve, intimar a la Provincia de La Rioja para que informe y acredite al Tribunal, en el plazo de diez días, si ha emitido los bonos de consolidación correspondientes y, en su caso, si ha obtenido la pertinente autorización de alguna de las Bolsas de Comercio para su cotización. Todo ello bajo apercibimiento de

-//-

-//-ejecución. Con costas (art. 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese por cédula que se confeccionará por Secretaría, remítase copia de esta decisión a la Procuración General y, oportunamente, archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S. PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

CARMEN M. ARGIBAY

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Nombre del actor: **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)**.

Nombre del demandado: **Provincia de La Rioja.**

Profesionales: **Dres. Gustavo Marcelo Medone; Carlos H. Vicente Manavella; Marcelo Gabriel Fernández; Eduardo Gustavo Fornaroli y César Luis Alberto Garay.**

