

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 3 de marzo de 2020.

Vistos los autos: "Bernardes, Jorge Alberto c/ ENA - Ministerio de Defensa s/ amparo por mora de la administración".

Considerando:

1º) Que la actora promovió una acción de amparo por mora contra el Estado Nacional (Ministerio de Defensa), a fin de solicitar que se librara una orden de pronto despacho judicial con el objeto de obtener una respuesta al reclamo interpuesto el 30 de junio de 2009 ante el Director General de Personal de la Fuerza Aérea Argentina para que se le abonara el 50% en concepto de viáticos adeudados.

El Juzgado Federal de Río Cuarto hizo lugar al planteo y, consecuentemente, ordenó al Estado Nacional que resolviera la cuestión planteada dentro del plazo de veinte días. Ante el incumplimiento de la demandada, el magistrado cursó una nueva intimación para que, en el plazo de diez días, se expidiera, bajo apercibimiento de aplicar astreintes.

Vencido ese nuevo término sin que se diera respuesta al reclamo del actor, el *a quem* formuló una última intimación para que, en cinco días, se cumpliera con lo ordenado. A su vez, dispuso que, vencido dicho plazo, se efectivizarían las astreintes, que fueron fijadas en la suma de \$ 100 por cada día de demora injustificada.

En atención a que la intimada persistía en su conducta, el 25 de octubre de 2012, el juez ordenó dar traslado a la contraria de la planilla de liquidación de astreintes

acompañada por la actora.

Contra esa providencia, el Estado Nacional interpuso un recurso de reposición con apelación en subsidio. El Juzgado Federal de Río Cuarto rechazó la revocatoria y concedió el recurso de apelación. La Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba confirmó la providencia del 25 de octubre de 2012.

Posteriormente, al contestar el traslado de la planilla de liquidación de astreintes actualizada, el Estado Nacional expresó que devenía abstracta la intimación ya que la Ley de Responsabilidad del Estado, en su art. 1º, había dejado sin efecto tales medios disuasivos.

El 23 de septiembre de 2014, el juez de grado desestimó esa petición con fundamento en que no correspondía la aplicación retroactiva de la ley 26.944. Frente a ello, el Estado Nacional interpuso un recurso de reposición, que fue rechazado, y un recurso de apelación en subsidio, que fue concedido.

2º) Que la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba confirmó, por mayoría, la aludida providencia y declaró la aplicación al caso de la ley 26.944 y la inconstitucionalidad de su art. 1º, *in fine*, en cuanto dispone que las sanciones pecuniarias disuasivas son improcedentes contra el Estado, sus agentes y funcionarios.

Para decidir de esa manera examinó el debate parlamentario de ambas cámaras del Congreso de la Nación que precedió a la sanción de la Ley de Responsabilidad del Estado y advirtió que en él se habían utilizado indistintamente los

Corte Suprema de Justicia de la Nación



términos "sanción pecuniaria disuasiva" y "astreintes", identificándolos. En razón de ello, entendió que la aludida ley había suprimido las astreintes en contra del Estado, sus agentes y funcionarios.

Señaló que tal norma pretendía dejar impune al Estado Nacional y desprotegidos a los ciudadanos, privaba de eficacia los procesos judiciales e impedía al Poder Judicial ejercer su poder de *imperium*.

Sobre esa base, declaró que el art. 1° de la ley 26.944 resultaba inconstitucional porque el incumplimiento de una sentencia constituía un desconocimiento de la división de poderes que resultaba inadmisibles en un Estado de Derecho con el consecuente grave deterioro constitucional de la democracia.

3°) Que, contra ese pronunciamiento, la demandada dedujo el recurso extraordinario federal que fue concedido (fs. 229/230).

Sostiene que la acción que dio comienzo a este proceso es un amparo por mora, que se encuentra regulado por los arts. 28 y 29 de la ley 19.549 y que, ante el incumplimiento del Estado, tiene previsto un procedimiento distinto que el propugnado por el *a quo*. Aclara que el aludido incumplimiento no impidió que el actor hiciera valer sus derechos mediante la demanda contencioso administrativa "Bernardes, Jorge Alberto c/ E.N.A. - Ministerio de Defensa - contencioso administrativo - varios", expte. FCB 37476/2016, que inició posteriormente a la presente.

En cuanto a la inconstitucionalidad declarada por el

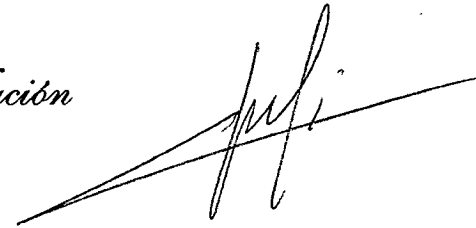
a quo destaca que el control de constitucionalidad no es una herramienta para dirimir conflictos entre poderes sino que su finalidad es restablecer un agravio constitucional concreto, cuya existencia no puede justificar el fallo atacado. Además, señala que el tribunal se apartó de la solución que para el caso expresamente prevé el art. 1° de la ley 26.944.

4°) Que esta Corte tiene dicho que si bien las cuestiones suscitadas en la etapa de ejecución de sentencia no configuran, en principio, la sentencia definitiva requerida por el art. 14 de la ley 48, tal circunstancia no constituye óbice decisivo para invalidar lo resuelto cuando el tribunal, al no haber dado respuesta adecuada a la cuestión relacionada con las astreintes, causó un daño de insusceptible reparación ulterior (Fallos: 311:1722; 319:2508 y 324:4263).

5°) Que el recurso extraordinario es admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación y los alcances de una norma federal -ley 26.944-, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que en ella fundó el apelante y a su validez (art. 14, incs. 1° y 3°, de la ley 48). Además, en esta materia la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o del tribunal, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente corresponda (Fallos: 307:1457; 310:2682; 311:2553; 319:2931 y 327:5416).

6°) Que el examen de la cuestión sometida a conocimiento del Tribunal debe efectuarse bajo la premisa de que la declaración de inconstitucionalidad al importar el

Corte Suprema de Justicia de la Nación



desconocimiento de los efectos, para el caso, de una norma dictada por un poder de jerarquía igualmente suprema, constituye un remedio de última ratio que debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal en juego compatible con la Ley Fundamental, pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas (Fallos: 14:425; 147:286). Además, cuando exista la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa, corresponde prescindir de estas últimas para su resolución (Fallos: 300:1029; 305:1304).

Por ello, la revisión judicial en juego, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal, solo es practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de estricta necesidad (Fallos: 335:2333).

7º) Que, en razón de ello, corresponde en primer término discernir si el art. 1º, *in fine*, de la Ley de Responsabilidad del Estado 26.944, al establecer que "La sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios", comprende, o no, a las sanciones conminatorias o astreintes impuestas por los jueces en ejercicio de su facultad de *imperium* para hacer cumplir sus sentencias. Luego, y solo en caso de que la respuesta a este interrogante sea positiva, corresponderá examinar la adecuación de la norma con el texto constitucional.

8º) Que es doctrina de esta Corte que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen

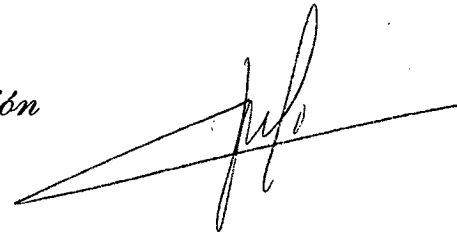
(Fallos: 306:721; 307:518; 319:2249; 326:704), por lo cual las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos (Fallos: 200:165; 304:1795; 315:1256; 326:2390; 331:2550). Desde esta comprensión, el Tribunal viene destacando que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella (Fallos: 312:2078; 321:1434; 326:4515), pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu (Fallos: 307:928; 308:1873; 315:1256; 330:2286).

9º) Que, como ya se señalara, el texto de la ley 26.944 solo exime al Estado, sus agentes y funcionarios de la aplicación de sanciones pecuniarias disuasivas. Nada dice la norma acerca de las sanciones conminatorias o astreintes que, por su naturaleza y finalidad, se diferencian claramente de las mencionadas por el precepto. En efecto, mientras que la "sanción pecuniaria disuasiva" tiene por objeto punir graves inconductas y prevenir hechos similares en el futuro, las astreintes constituyen un medio del que los jueces pueden valerse con el objeto de vencer la reticencia de quien deliberadamente incumple un mandato judicial.

10) Que también el examen del debate parlamentario que precedió a la sanción de la norma demuestra que no fue intención de los legisladores excluir la potestad de los jueces de aplicar sanciones conminatorias al Estado Nacional.

11) Que, si bien es cierto que las palabras o

Corte Suprema de Justicia de la Nación



conceptos expuestos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de la ley son, en general, simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (Fallos: 77:319), no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos, pues tales explicaciones o informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación (Fallos: 33:228; 100:51; 114:298; 141:254; 328:4655; 329:3546 y 332:1704, entre otros).

12) Que, en este orden de ideas, se impone señalar que, en su exposición ante la Cámara de Senadores, en la sesión ordinaria del 2 de julio de 2014, el miembro informante del proyecto, senador González, al referirse a la sanción pecuniaria disuasiva contemplada en el art. 1º destacó que su inclusión "...viene a cristalizar un criterio en virtud del cual el Estado no es responsable contra ciertas multas disuasivas; y cuando acá, en la Comisión de Asuntos Constitucionales, se preguntó por el tema de las astreintes, lo que dijo el asesor del Ministerio de Justicia es que, en realidad, había que dar, por ejemplo, la sanción pecuniaria disuasiva como multa civil que está en el artículo 52 de la Ley de Defensa del Consumidor, 26.361, y **que lo que acá se está poniendo no determina que un juez no pueda imponer una astreinte.**

Hay que recordar que la astreinte es una carga que impone un juez contra el incumplimiento de una obligación judicial. Está prevista en el artículo 666 bis del Código Civil en su actual redacción y en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que, a su vez, copia todos los códigos procesales,

civiles y comerciales del país. En el caso de que no esté más en el Código Civil, en caso de que se derogue el 666 bis, va a permanecer en los códigos procesales civiles y comerciales de las provincias y de la Nación y **esto es lógico porque las astreintes son una atribución o una facultad del juez, no forman parte del derecho de fondo y no tienen por qué estar en una ley de fondo como la que ahora se va a votar...** Tratándose de resoluciones judiciales, de atribución del juez, las astreintes vienen a funcionar como una medida disuasiva pero que debe estar en las normas de procedimientos, entendemos nosotros, y no sobre la ley de fondo" (conf. versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Senadores de la Nación, del 2 de julio de 2014, disponible en el sitio: www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda/VT-2014-07-02-OR-06.pdf).

13) Que, en la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores a la que el miembro informante hizo referencia, el asesor del Ministerio de Justicia, doctor Sanmartino, expresó que "Algunos colegas -de buena fe, por cierto- han entendido que la sanción pecuniaria disuasiva se refiere a las astreintes. Lamentablemente, no es esa la concepción. La sanción pecuniaria disuasiva es una multa civil que está prevista, por ejemplo en el artículo 52 bis de la ley del consumidor. Es decir que es una sanción que se vincula por el incumplimiento de un contrato de consumo, de una relación de consumo. No se refiere a lo que son las astreintes (...). La sanción pecuniaria disuasiva básicamente se llama daño punitivo (...). La astreinte (...) es un medio compulsivo en el marco de un proceso judicial. Y la sanción pecuniaria disuasiva es otra cosa; es una multa en el marco de una relación contractual de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

consumo" (confr. versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, Reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales, 17 de junio de 2014).

14) Que lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que ya sea ateniéndose exclusivamente a la literalidad del texto de la ley, ya sea indagando en la intención perseguida por el legislador -plasmada en los antecedentes parlamentarios reseñados- no es posible sino concluir que la Ley de Responsabilidad Estatal en forma alguna cercena la posibilidad de que, ante el incumplimiento de un mandato judicial por parte del Estado Nacional, los tribunales apliquen las medidas compulsivas contempladas en el ordenamiento jurídico a los efectos de vencer esa reticencia (vgr. art. 804 del Código Civil y Comercial de la Nación y art. 37 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

15) Que, en razón de lo expuesto, resulta innecesaria la declaración de inconstitucionalidad ordenada en la instancia anterior y, por ende, cobran plena vigencia los principios expresados en el considerando 6° de este pronunciamiento. Esta decisión no supone emitir juicio de validez constitucional sobre el art. 1°, último párrafo, de la Ley de Responsabilidad del Estado, en cuanto veda a los tribunales la facultad de aplicar al Estado y a sus órganos las sanciones pecuniarias disuasivas y/o daños punitivos que ya se han analizado.

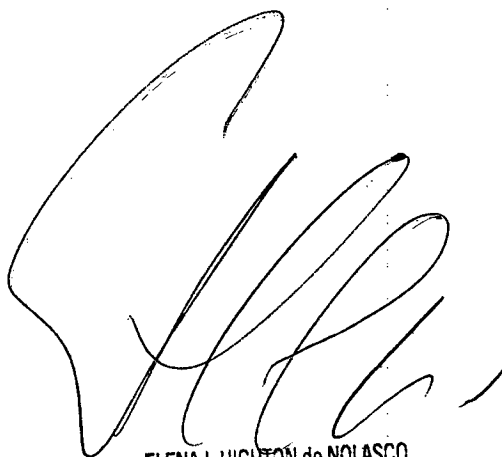
Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora

-//-

-//- Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada con el alcance indicado. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

A stylized, cursive signature in black ink, slanted upwards to the right.

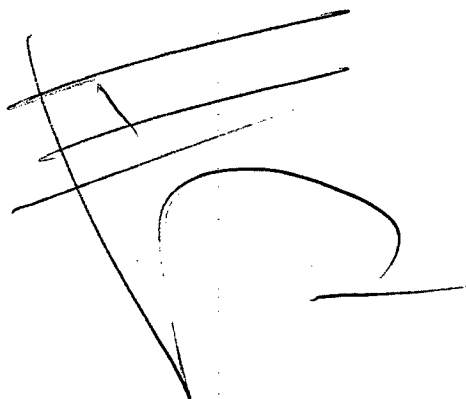
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

A large, flowing, cursive signature in black ink, slanted upwards to the right.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

A cursive signature in black ink, slanted upwards to the right.

RICARDO LUIS LORENZETTI

A cursive signature in black ink, slanted upwards to the right.

HORACIO ROSATTI



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por la **Fuerza Aérea Argentina - Estado Nacional, parte demandada**, representada por el Dr. Gustavo César Tissera, en calidad de apoderado.

Traslado contestado por **Jorge Alberto Bernardes, parte actora**, por derecho propio, con el patrocinio del Dr. Enrique Fernando Novo.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, Sala B.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia de la Ciudad de Río Cuarto.**

