



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 3 de Diciembre de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Martínez, Gabriel Rubén c/ Estado Nacional Ministerio del Interior Policía Federal Argentina s/ daños y perjuicios", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal confirmó, en lo sustancial, la sentencia de primera instancia que había condenado al Estado Nacional al pago de la indemnización por daños y perjuicios que el uso de trajes de amianto produjo al actor, en el ejercicio de sus funciones como bombero de la Policía Federal Argentina.

En la etapa de ejecución, el agente Martínez reclamó el pago de los accesorios devengados entre el 20 de abril de 2017, fecha de la expresión del capital e intereses en la liquidación aprobada de autos (sobre cuya base la demandada realizó la previsión presupuestaria en los términos de los arts. 22 de la ley 23.982 y 170 de la ley 11.672) y el 16 de mayo de 2018, fecha de la dación en pago del monto resultante de ella. A este fin, presentó liquidación.

El Estado Nacional se opuso con sustento en que había cumplido con el procedimiento previsto en tales normas por lo que no existía mora que justificara el cálculo de intereses. De manera subsidiaria, cuestionó la fecha de la dación en pago considerada por la actora y acompañó sus propios cálculos.

El juez hizo lugar a la pretensión del demandante e intimó al Estado Nacional a fin de que en el plazo de cinco días acreditara en autos el depósito del monto calculado por aquél (fs. 715).

La cámara rechazó el recurso de apelación interpuesto por el Estado Nacional en razón de que "la propia demandada presenta la liquidación de la deuda y calcula intereses moratorios hasta la fecha en que se hizo saber el pago". Y confirmó la fecha de este último según lo resuelto por el juez (fs. 736).

Contra este pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 754/766, cuya denegación dio origen a la presente queja.

2°) Que si bien las decisiones dictadas en la etapa de ejecución no revisten el carácter de definitivas a los fines del art. 14 de la ley 48, cabe hacer excepción a dicha regla cuando lo resuelto causa al apelante un gravamen de insusceptible reparación ulterior (Fallos: 317:1071; 322:1201; 324:826; 339:1812, entre muchos otros).

Asimismo, el recurso extraordinario es admisible toda vez que el fallo impugnado configura un supuesto de resolución contraria implícita al derecho federal invocado (Fallos: 311:95; 313:1714 y su cita, entre otros), en tanto la cámara omitió pronunciarse sobre el principal planteo del Estado Nacional -sustentado en la interpretación que postuló de los arts. 22 de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

la ley 23.982 y 170 de la ley 11.672-, respecto del cual la liquidación que incluyó los intereses, fue propuesta en subsidio de aquél y con el fin de controvertir el cálculo practicado por el actor.

3°) Que, de acuerdo con conocida doctrina del Tribunal, el carácter meramente declarativo de las sentencias contra la Nación -establecido en el art. 7° de la ley 3952-, tiende a evitar que la administración pueda verse colocada, por efecto de un mandato judicial perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento judicial por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la Administración Pública. También señaló que ello no significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales pues importaría colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar por su observancia, y que no cabe descartar la ulterior intervención judicial para el adecuado acatamiento del fallo, en el supuesto de una irrazonable dilación en su cumplimiento (Fallos: 265:291; 269:448; 277:16; 278:127; 295:426 y 297:467). Concorde con el criterio enunciado, el art. 22 de la ley 23.982 estableció un procedimiento que procura armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia (Fallos: 339:1812).

4°) Que, en ese orden de ideas, el art. 68 de la ley 26.895, incorporado como art. 170 de la ley 11.672

complementaria permanente de presupuesto -t.o. decreto 740/2014- fijó las pautas a las que deben someterse para su cancelación las condenas dinerarias a cargo del Estado Nacional.

La norma establece que a falta de crédito presupuestario suficiente en el ejercicio en el que corresponde satisfacer el pago, el Poder Ejecutivo debe arbitrar las medidas necesarias para su inclusión en el ejercicio siguiente, para lo cual la jurisdicción deudora deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto. También dispone que las condenas serán satisfechas con los recursos que anualmente autorice el Congreso "siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial"; y que, producido "su agotamiento", se atenderá "el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente".

El precepto citado confiere al Estado Nacional la prerrogativa de diferir por única vez el pago de la condena en el supuesto de que se agote la partida presupuestaria correspondiente al ejercicio en el que se encontraba prevista su cancelación; mientras esto suceda, cobra pleno efecto la inembargabilidad de los fondos afectados a la ejecución presupuestaria prevista en el art. 165 de la ley 11.672, en las condiciones que este Tribunal señaló tempranamente en Fallos: 322:2132.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

5°) Que, desde otra perspectiva, el plazo especial de pago establecido por el art. 170 de la ley 11.672, obsta a la ejecución forzosa de las condenas dinerarias dictadas contra el Estado Nacional, mientras esté vigente y a condición de que se cumplan los recaudos previstos en él (Fallos: 339:1812).

La justificación de este plazo se encuentra en los ya señalados fines propios del régimen en punto a armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia. Esos fines -por el contrario- son de suyo inconducentes para fundar la improcedencia de los intereses durante la tramitación del pago, ante la falta de previsión expresa que los excluya y habida cuenta de que la oportunidad del pago, aun cuando se prevé un orden de prelación, está condicionada por la disponibilidad de los fondos que unilateralmente apruebe el Estado en el presupuesto nacional.

6°) Que a lo expuesto cabe añadir un doble orden de consideraciones.

En primer lugar, los intereses moratorios, por imperativo legal, deben computarse hasta la cancelación del crédito en orden a satisfacer su integridad y producir el efecto liberatorio del pago para el deudor (art. 744 del código civil, actual art. 870 del Código Civil y Comercial de la Nación). En efecto, los intereses son accesorios del capital, y en ese carácter constituyen una parte de la deuda (Llambías, Jorge J.,

Tratado de Derecho Civil, Obligaciones, Tomo II-B, sexta edición actualizada, Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 2012, pág. 148).

Ciertamente no puede reputarse como pago, con sus efectos extintivos propios, el inicio del procedimiento del art. 170 de la ley 11.672 mediante la previsión presupuestaria del monto de la condena a los valores computados (en concepto de capital e intereses hasta allí devengados) en la liquidación aprobada en la causa.

En segundo término, la sentencia definitiva dictada en autos condenó al Estado Nacional a pagar el capital, con más sus intereses hasta su cancelación, decisión pasada en autoridad de cosa juzgada.

Cabe recordar que conocida jurisprudencia de este Tribunal ha conferido jerarquía constitucional a la cosa juzgada (Fallos: 224:657; 250:435; 252:370), en razón de que la inalterabilidad de los derechos definitivamente adquiridos por sentencia firme reconoce fundamento en los derechos de propiedad y defensa en juicio (Fallos: 199:466; 258:220; 281:421) y que la estabilidad de las decisiones jurisdiccionales constituye un presupuesto ineludible de la seguridad jurídica (Fallos: 319:2527; 341:774).

7°) Que, en consecuencia, más allá del grave defecto que implica la omisión de examinar los agravios del Estado Nacional que se vinculan con la interpretación de las normas federales en juego y de no haber reparado en que aquél practicó



Corte Suprema de Justicia de la Nación

una liquidación de modo subsidiario, el rechazo de la pretensión estatal resuelto por la cámara debe ser confirmado por los fundamentos expuestos.

8°) Que esta Corte no puede dejar de advertir que la cuestión aquí planteada se reitera en un importante número de causas, ocasionando inconvenientes en las ejecuciones de sentencias dinerarias dictadas contra el Estado Nacional. En efecto, situaciones como la suscitada en el *sub lite* provocan la extensión en el tiempo de los pleitos con perjuicio tanto para el erario público -por el devengamiento de intereses- como para los acreedores -por la dilación en la percepción íntegra de su crédito- y para el propio servicio de justicia -habida cuenta de la litigiosidad que ello provoca y los ingentes recursos que deben destinarse para su resolución-.

En este entendimiento y considerando la doctrina del precedente de Fallos: 339:1812 y lo resuelto en el *sub lite*, es necesario precisar que, para la cancelación de los reconocimientos judiciales firmes sujetos al procedimiento del art. 170 de la ley 11.672, el Estado Nacional deberá adoptar las medidas necesarias para que la previsión presupuestaria sea comprensiva del capital de condena y de los intereses devengados hasta su efectivo pago. De otro modo, además de los perjuicios señalados, la sujeción de los accesorios a sucesivas previsiones presupuestarias, frustraría los fines propios del régimen establecido por dicha norma pues atentaría contra la racional

administración de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas en el orden causado, en atención a la complejidad que exhibe la cuestión debatida y a las divergencias interpretativas suscitadas a raíz de las normas aplicables (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Exímase al recurrente de integrar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que el día 29 de diciembre de 2016 la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal confirmó la sentencia de primera instancia que había condenado al Estado Nacional al pago de una indemnización al señor Gabriel Martínez, bombero de la Policía Federal Argentina, por los daños a la salud que le produjo el uso de trajes de amianto en ejercicio de sus funciones.

El crédito del señor Martínez quedó sujeto al trámite de ejecución de sentencias contra la Nación regulado en los arts. 22 de la ley 23.982 y 170 de la ley 11.672. Por tal motivo, el 20 de abril de 2017 se expresó el monto de capital e intereses adeudados hasta ese momento y el Estado llevó a cabo la previsión presupuestaria correspondiente, para dar en pago dicho importe el día 16 de mayo de 2018.

2°) Que con posterioridad, el actor reclamó el pago de los intereses devengados entre el 20 de abril de 2017 y el 16 de mayo de 2018 y presentó liquidación por ese concepto. El Estado Nacional se opuso argumentando que no existía mora que justificara el cálculo de intereses, ya que se había dado cumplimiento con el procedimiento de ejecución previsto en las normas señaladas; subsidiariamente, practicó una liquidación diferente a la presentada por la parte actora.

El juez de primera instancia hizo lugar al cálculo complementario de intereses, y la Cámara confirmó esa decisión señalando que el propio Estado Nacional había presentado una liquidación de la deuda con intereses moratorios.

3°) Contra ese pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo el recurso extraordinario de fs. 754/766, cuya denegación dio origen a la presente queja.

Reitera, en primer lugar, que ha dado pleno cumplimiento al trámite de ejecución de sentencias que le imponen las leyes 23.982 y 11.672, por lo cual no existió mora alguna que habilite el cómputo de intereses. En segundo término, sostuvo que este argumento fue debidamente expuesto en segunda instancia y no resuelto por la cámara, de manera que se habría omitido abordar una cuestión conducente para la adecuada solución de la causa. Por último, tacha de arbitraria a la sentencia en cuanto no habría advertido que su liquidación de intereses no comportó un allanamiento a la pretensión del actor, en tanto fue presentada como respuesta subsidiaria y solo para el caso en que se rechazara su oposición al pago de los accesorios aquí discutidos.

4°) Que si bien las decisiones dictadas en la etapa de ejecución no revisten el carácter de definitivas a los fines del art. 14 de la ley 48, cabe hacer excepción a dicha regla cuando lo resuelto causa al apelante un gravamen de imposible o insuficiente reparación ulterior.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Asimismo, el recurso extraordinario es admisible toda vez que el fallo impugnado omitió pronunciarse sobre la cuestión federal planteada por el Estado Nacional -vinculada a la interpretación de los arts. 22 de la ley 23.982 y 170 de la ley 11.672-, y ello configura un supuesto de resolución contraria implícita al derecho federal invocado. Por lo demás, los agravios relativos a la arbitrariedad de la sentencia apelada deben ser tratados conjuntamente, por estar indisolublemente ligados a los puntos de derecho federal controvertidos.

5°) Que la cuestión federal a dirimir consiste en interpretar las normas que estructuran el sistema de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional, especialmente los arts. 22 de la ley 23.982 y 170 de la ley 11.672, a fin de determinar si corresponde el cómputo de intereses desde el momento en que se aprueba la liquidación del crédito de la condena hasta su pago por parte del Estado.

6°) Que el art. 22 de la ley 23.982 le impone al Poder Ejecutivo Nacional el deber de comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1° de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento. Asimismo, autoriza al acreedor a ejecutar su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinario del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito

presupuestario respectivo. Es decir, la disposición fija el momento a partir del cual el acreedor está legitimado para embargar los bienes estatales susceptibles de ejecución y cobrarse sobre su producido (Fallos: 322:2132).

A su vez el art. 68 de la ley 26.895, incorporado como art. 170 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto -t.o. decreto 740/2014- fijó las pautas a las que deben someterse para su cancelación las condenas dinerarias a cargo del Estado Nacional. La norma establece que a falta de crédito presupuestario suficiente en el ejercicio en el que corresponde satisfacer el pago, el Poder Ejecutivo debe arbitrar las medidas necesarias para su inclusión en el ejercicio siguiente, para lo cual la jurisdicción deudora deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto.

También dispone que las condenas serán satisfechas con los recursos que anualmente autorice el Congreso "siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial"; y que, producido "su agotamiento", se atenderá "el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente". A su vez, el precepto citado confiere al Estado Nacional la prerrogativa de diferir por única vez el pago de la condena en el supuesto de que se agote la partida presupuestaria correspondiente al ejercicio en el que se encontraba prevista su cancelación (Fallos: 339:1812); mientras esto suceda, cobra pleno efecto la inembargabilidad de los



Corte Suprema de Justicia de la Nación

fondos afectados a la ejecución presupuestaria prevista en el art. 165 de la ley 11.672, en las condiciones que este Tribunal señaló en Fallos: 322:2132.

Mas, en lo que a este caso incumbe, resulta relevante resaltar -tal como lo hizo la señora Procuradora Fiscal- que *estas disposiciones no contemplan expresamente el cálculo de intereses por el período que media entre la liquidación del monto de la condena y el momento del pago, es decir, mientras dura el trámite de previsión presupuestaria y el eventual diferimiento de pago.*

7°) Que los arts. 22 de la ley 23.982 y 170 de la ley 11.672, conjuntamente con el art. 7° de la ley 3952, conforman un sistema que procura armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia. Se trata de un procedimiento que pretende que el Estado pueda adoptar los recaudos de orden contable o presupuestario y evitar así ser sorprendido por un mandato judicial perentorio que lo coloque en una circunstancia que podría llegar a perturbar el funcionamiento de servicios esenciales.

Este sistema, diseñado por un órgano de carácter representativo, el Congreso de la Nación, en ejercicio del poder presupuestario que le asigna el art. 75, inc. 8 para fijar las prioridades en la asignación de recursos limitados para la satisfacción de necesidades ilimitadas, permite analizar la

incidencia de la decisión judicial y su ejecución en el desarrollo regular de las prestaciones estatales y evita -en el extremo- convalidar la impunidad gubernamental como *modus operandi* en su relación con la comunidad.

Al analizar los casos que se plantean dentro de este esquema, entonces, se ha de procurar un marco equidistante, que evite caer en los extremos de la irresponsabilidad estatal por un lado y la falta de una visión solidaria por el otro "C., J. C." (Fallos: 343:264).

8°) Que una interpretación situada, coherente y que no pierda de vista los objetivos centrales de los mandatos constitucionales que inspiran estas disposiciones exige una lectura a la luz de los arts. 14, 17, 19 y 28 de la Constitución Nacional.

Concretamente, el art. 17 consagra la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y prohíbe la confiscación, y ése es el marco jurídico que no puede ser alterado por normas infraconstitucionales (Fallos: 318:445). La Constitución protege ciertos intereses, declarándolos inviolables, en el sentido de que no pueden ser desconocidos ni alterados sustancialmente, lo cual no invalida que puedan ser restringidos o limitados por ley formal o sustituidos mediando justificación razonable y previo pago de una indemnización (CAF 303/2017/CS1, "U.N.I.R.E.C. c/ Ramos e Iglesias E. y ot. s/ expropiación", del 1° de octubre de 2020, voto del juez Rosatti).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En esa línea, no puede perderse de vista que esta Corte ha conferido jerarquía constitucional a la cosa juzgada, ya que la inalterabilidad de los derechos definitivamente adquiridos por sentencia firme reconoce fundamento en los derechos de propiedad y defensa en juicio, y la estabilidad de las decisiones jurisdiccionales constituye un presupuesto ineludible de la seguridad jurídica (Fallos: 341:774, y sus citas).

En este caso la sentencia definitiva dictada en autos condenó al Estado Nacional a pagar el capital, *más sus intereses*, decisión firme y pasada en autoridad de cosa juzgada (cfr. fs. 570/575 y 614/619 vta.). De esta manera, ante la ya señalada ausencia de ley que excluya el cómputo de intereses al reglamentar el ejercicio de este derecho constitucional en los términos de los arts. 14, 19 y 28 de la Constitución Nacional, no puede inferirse una norma prohibitiva de la retribución de la privación del capital, sino más bien lo contrario: la plena operatividad de las cláusulas constitucionales sin necesidad de recurrir a disposiciones de derecho privado.

9º) Que por último, no puede obviarse que la cuestión aquí planteada se reitera en numerosas causas, ocasionando inconvenientes en las ejecuciones de sentencias dinerarias dictadas contra el Estado Nacional, ya que provocan la extensión en el tiempo de los pleitos con perjuicio tanto para el erario -por el devengamiento de intereses-, para los acreedores -por la dilación en la percepción íntegra de su crédito- y para el

propio servicio de justicia -habida cuenta de la litigiosidad que ello provoca y los ingentes recursos que deben destinarse para su resolución-.

En muchos de esos expedientes, el Estado no solo cuestiona la procedencia de los intereses en el período ya analizado, sino que plantea la necesidad de un nuevo trámite de previsión presupuestaria para su pago.

En este entendimiento es necesario precisar que, para la cancelación de los reconocimientos judiciales firmes sujetos al procedimiento del art. 170 de la ley 11.672, el Estado Nacional deberá adoptar las medidas necesarias para que la previsión presupuestaria sea comprensiva del capital de condena y de los intereses devengados hasta su efectivo pago. De otro modo, además de los perjuicios señalados, la sujeción de los accesorios a sucesivas previsiones presupuestarias atentaría contra la racional administración de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares, al permitir el devengamiento indefinido de intereses durante procedimientos de previsión presupuestaria sucesivos.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas en el orden causado, en atención a la complejidad que exhibe la cuestión debatida y a las divergencias interpretativas suscitadas a raíz de las normas aplicables (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Comercial de la Nación). Exímase al recurrente de integrar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional - Policía Federal Argentina**, representado por la **Dra. Lorena Natalia Tuscano**, en calidad de **apoderada**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal n° 4**.