

Programa De Propiedad Participada Falta De Reglamentacion De La Ley 26700

JURISPRUDENCIA

Programa de propiedad participada. Falta de reglamentación de la ley

26700 Se confirma la sentencia que hizo lugar a la demanda deducida con el objeto de que se dé cumplimiento a la ley 26700

En Buenos Aires, a los 13 días del mes de junio del año 2019, reunidos en Acuerdo los señores Jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal para dictar sentencia en los autos enunciados en el epígrafe y, de conformidad con el orden de sorteo efectuado, la doctora María Susana Najurieta dijo: 1. La sentencia de fs. 498/504 hizo lugar a la falta de legitimación activa opuesta por Aceros Zapla respecto a la coactora Gloria Nilda Tejerina y rechazó la demanda incoada por aquella, con costas; asimismo, desestimó las defensas de prescripción, falta de legitimación activa y pasiva planteadas por Aceros Zapla S.A., citado como tercero por el demandado Estado Nacional, y también desestimó la inconstitucionalidad de la ley 26.700. En cuanto al fondo, hizo lugar a las demandas promovidas por los señores Norberto Jesús Fabrego, Crecencio Serafín Mamani, José Gabino Vilte y José Quispe, condenando al Estado Nacional a pagar a los citados demandantes las sumas a liquidarse en la etapa de ejecución de sentencia según las pautas establecidas en el considerando VIII del fallo, con los intereses dispuestos. En relación a las costas, salvo lo ordenado respecto de la señora Tejerina, las distribuyó en el orden causado en todas las relaciones procesales. 2. Esta sentencia fue apelada por todas las partes. El recurso de la actora, interpuesto a fs. 509, fue concedido a fs. 510 y fue fundado mediante el escrito de fs. 527/528. Aceros Zapla S.A. apeló a fs. 511 y su recurso, concedido a fs. 512, fue fundado mediante el escrito de fs. 530/534. También el Estado Nacional presentó recurso de apelación a fs. 513, el que fue concedido a fs. 514. El memorial de agravios corre a fs. 519/526. Los agravios de la tercera citada y de la demandada fueron replicados a fs. 536/540 por la parte actora. A fs. 542/543 obra el dictamen del señor Fiscal General ante este Cámara. 3. En el memorial de fs. 527/528, la parte actora se agravió únicamente de la distribución de las costas y solicita que las mismas sean impuestas en su totalidad a la demandada y a la tercera citada. 4. En su memorial de fs. 519/526, el Estado Nacional presenta los siguientes reproches: a) en el sub lite se reúnen los recaudos para declarar la "cosa juzgada" por tratarse de pretensiones de resarcimiento idénticas a las planteadas en la causa anteriormente iniciada por los actores (expediente n° 9743/01); b) la señora juez a quo comete un error al asignar carácter operativo a la ley 26.700, toda vez que resulta indispensable que el Poder Ejecutivo dicte la reglamentación pertinente, función ajena a las facultades del Poder Judicial; c) es irrazonable establecer intereses del capital con posterioridad a agosto de 2010, olvidando que la ley 26.700 constituye una unidad coherente cuyas disposiciones deben ser aplicadas en bloque; aduce que el Estado Nacional asumió la obligación de pagar los importes con bonos de consolidación de la deuda pública, los que a su vez incluyen intereses; d) finalmente, critica la condena por haber incurrido en anatocismo, prohibido por el ordenamiento jurídico. 5. Aceros Zapla S.A. solicita a fs. 530/534 la revocación total de la sentencia pues insiste en la impugnación de la constitucionalidad de la ley 26.700. Argumenta que sus defensas fueron injustamente desestimadas y que su parte es colocada en indefensión porque no se ponderó que las acciones de los actores están prescriptas respecto de todo reclamo contra Aceros Zapla S.A. 6. Para un mejor tratamiento de los agravios, recordaré que los mismos actores promovieron en el año 2001 una demanda por resarcimiento de daños y perjuicios por la frustración de sus derechos derivados del Programa de Propiedad Participada que Aceros Zapla S.A. debió haber implementado en cumplimiento de las obligaciones impuestas en el Pliego de la Licitación a quien resultó adjudicataria del establecimiento Altos Hornos Zapla (expediente n° 9743/2001 "Fabrego Norberto Jesús y otros c/ Aceros Zapla S.A. s/ Proceso de Conocimiento"). Ese litigio fue promovido contra el Estado Nacional y contra Aceros Zapla S.A. pero fue desistido por la actora respecto del primero (fs. 55/56 del expediente n° 9743/01) y solamente se dio traslado de la demanda a la empresa Aceros Zapla S.A. En la sentencia definitiva dictada por esta Sala a fs. 432/435 de esa causa, la empresa demandada fue hallada responsable frente a los actores, señores Norberto Fabrego, José Gabino Vilte, José Quispe y Crecencio Serafín Mamani y confirmó el rechazo de la acción de la señora Gloria Nilda Tejerina (fs. 435). La condena -pronunciada por esta Sala I el 05/02/2008- estableció una indemnización a favor de cada uno de los coactores -con excepción de la señora Gloria Nilda Tejerina - y ordenó que el capital devengara intereses a partir del traslado de la notificación de la demanda a la tasa utilizada por el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones habituales de descuento a treinta días, plazo vencido. En ese expediente, la liquidación fue aprobada al 01/04/2008 (fs. 449). Los interesados promovieron ejecución de sentencia, que se concretó mediante el libramiento de los cheques respectivos contra la cuenta bancaria de Aceros Zapla S.A. por los siguientes importes, comprensivos de capital e intereses: Norberto Fabrego, \$ 8.786,62; Crecencio Serafín Mamani, \$ 9.169,58, José Gabino Vilte, \$ 8.786,44 y José Quispe, \$ 8.786,44 (fs. 474 y 477/478 del expediente n° 9743/01). En este expediente n° 7727/2013 se ha rechazado la excepción de cosa juzgada opuesta por el Estado Nacional en las dos instancias (fs. resolución de fs. 294 y confirmación por esta Sala a fs.

321/322). Ello es así, pues esta causa versa sobre la pretensión de los mismos actores de reclamar exclusivamente al Estado Nacional el pago del beneficio indemnizatorio que está previsto en la ley 26.700 (promulgada de hecho el 19.08.2011). Concretamente, respecto de los actores, Norberto Fabrego, José Gabino Vilte, José Quispe y Crecencio Serafín Mamani, la pretensión consistió -y así lo manifestaron los actores en ocasión del alegato, a fs. 483/484- en el cobro de la diferencia entre las sumas reconocidas en el juicio n° 9743/07 y las indemnizaciones admitidas según la ley 26.700, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de dicha ley. Parece conveniente recordar que dicha norma establece: "Artículo 7. Para el supuesto en que ex trabajadores o sus derechohabientes hubieren recibido el pago por sentencia judicial y el monto percibido fuera menor al monto que resulte de la presente ley, podrán reclamar ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (o los organismos que éste designara) la diferencia resultante"(el énfasis no está en el texto original).

7. Trataré el recurso de apelación del demandado Estado Nacional, quien reitera como primer agravio la defensa de "cosa juzgada", con sustento en las pretensiones de resarcimiento planteadas en la causa n° 9743/01 "Fabrego", a la que hemos hecho referencia. Tal como he manifestado en el considerando 6 precedente, no se verifica la identidad entre los sujetos de las dos contiendas y tampoco existe identidad respecto del objeto pretendido, por lo cual no se verificaron las exigencias del art. 347, inciso 6, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Además, existe una particularidad procesal relevante, cual es que este Tribunal ya se pronunció sobre el punto a fs. 321/322 de estos autos, desestimando la apelación del Estado Nacional contra la decisión de fs. 294, lo que configura una cuestión cuyo debate ha quedado cerrado en la segunda instancia. El siguiente agravio del Estado Nacional cuestionó el carácter inmediatamente operativo que la sentencia ha asignado a lo dispuesto por la ley 26.700. El recurrente argumentó que la sentencia está viciada por arbitrariedad pues ha incurrido en una injerencia indebida en las funciones privativas de otro departamento de Estado violando el principio de la división de poderes. Hizo referencia, además, al avance de un expediente administrativo de prolongado trámite, que estaría elaborando la reglamentación de la ley, reiterando su posición en el sentido de que es una facultad privativa de otro poder del Estado diferente al Poder Judicial (fs. 521). Sabido es que el Poder Ejecutivo Nacional tiene la atribución de reglar los pormenores que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación (artículo 99, inciso 2°, de la Constitución Nacional), pero ello no significa que los derechos reconocidos en leyes no reglamentadas carezcan de operatividad. Esta nota depende del grado de previsión y de precisión del legislador respecto de los elementos de la obligación y del modo de cumplimiento, sin que resulte, en el presente caso, imprescindible la intervención del Poder Ejecutivo Nacional cuya omisión, de prolongarse en el tiempo, puede conducir a la frustración de los derechos en desmedro de la finalidad perseguida por el legislador. Cabe recordar, en tal sentido, que se ha dicho que la omisión o retardo en el ejercicio de la facultad reglamentaria no obsta a la aplicación de la ley cuya operatividad no ofrece duda (conf. Corte Suprema, Fallos: 262:468; esta Sala, causa n° 5228/10 del 29/3/11). En este sentido me permito recordar lo manifestado por el Dr. Antelo, al juzgar el caso n° 3402/13 "Baspineiro Roberto Víctor y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación s/programas de propiedad participada", como integrante de la Sala III de esta Cámara, en cuanto resaltó la similitud entre la finalidad del legislador al dictar la ley 25.471 -que reconoció una indemnización económica a favor de ex agentes de YPF-, y la finalidad al dictar la ley 26.700, que beneficia a ex trabajadores del establecimiento Altos Hornos Zapla. Se concluyó en ese precedente: "...las leyes 25.471 y 26.700 constituyen instrumentos jurídicos tendientes a aportar soluciones transaccionales con los fines propuestos. Por ende, no es razonable interpretar -como lo hace el Estado Nacional- que tengan un contenido retórico carente de exigibilidad inmediata?". Comparto esta conclusión y por ende, entiendo que el beneficio reconocido por la ley 26.700 tiene carácter operativo y ello conduce a desestimar este agravio del demandado.

8. Los restantes reproches del Estado Nacional se refieren a la determinación concreta de la condena. El apelante se agravia porque la sentencia ha ordenado la liquidación de intereses a partir de agosto de 2010 hasta el efectivo pago y solicita la correcta aplicación de las leyes de consolidación. La ley constituye una unidad mediante la cual se persigue una finalidad de pacificación social y quien se acoge al beneficio no puede seccionar lo que le conviene del nuevo régimen y desechar lo que le disgusta. La ley 26.700 contiene pautas estandarizadas para el cálculo del beneficio, que incluyen una actualización del valor de la acción hasta julio de 2010 (artículo 3, inciso "b", apartado 2), actualización que, como regla general, está prohibida en operaciones de otra naturaleza. Esta voluntad del legislador que debe ser respetada de manera integral incluye que el pago será efectuado por el Estado Nacional bajo el régimen de consolidación de la deuda pública (artículo 6). A su vez, los títulos públicos a los que hace referencia el artículo 6° de la ley 26.700 -que remite a los artículos 59 y 60 de la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2010- o los bonos que los hayan reemplazado o que los reemplacen en el futuro, tienen un régimen específico que integra la voluntad del legislador y debe ser respetado en su conjunto (esta Sala, causa n° 7228/13, del 29.05.18, especialmente considerando 10). En consecuencia, no comprendo el gravamen del Estado Nacional pues la sentencia de primera instancia ha ordenado el cumplimiento de la ley, que dispuso el pago según el régimen de consolidación de deudas (artículo 6) y ello presupone efectuar el pago con las características de los bonos que prevén la liquidación de ciertos intereses. Propiciaré rechazar el agravio y confirmar la decisión de la primera

instancia sobre el punto. 9. Respecto al planteo de Aceros Zapla S.A. en relación de la actuación procesal del tercero que interviene en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, es oportuno recordar que rige el principio de autonomía de la gestión procesal y, por ello, puede en principio oponer defensas y excepciones, pero también es cierto que su actuación -y la comprensión de su afectación en los términos del artículo 96 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- debe ser ajustada a la naturaleza de las relaciones y a las pretensiones esgrimidas (conf. Arazi R./Rojas J., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, tomo 1, Rubinzal Culzoni editores, 2014, p. 545). En este expediente, el Estado Nacional ha fundado su citación en el propósito de evitar que, en el eventual proceso ulterior que siga contra la sociedad anónima citada, esta parte pueda oponer la excepción de negligente defensa (esta Cámara, Sala III, causa 3402/13, ya citada, voto del Juez Dr. Antelo; Sala I, causa n° 3801/2013 del 23.08.2013, considerando 3). La parte actora, por su lado, no ha ampliado la demanda contra Aceros Zapla S.A. pues entiende que el resarcimiento que reclama ha sido instituido por el Estado Nacional a su cargo, sin perjuicio de la relación que este sujeto tuviere con la sociedad anónima adjudicataria de la explotación. Sentado lo anterior, debo tratar la impugnación a la constitucionalidad de la ley 26.700 que ha reiterado Aceros Zapla S.A. Es oportuno recordar que el control de constitucionalidad que corresponde a los jueces, entendido como un juicio a la norma en confronte con la Constitución es, a la vez, la misión más excelsa y la más grave y delicada. Siempre debe ser considerada la ultima ratio del orden jurídico, por lo que sólo cabe acudir a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional (doctrina de Fallos 316: 1718; 325: 1922 y otros). Por ello se exige que la declaración de inconstitucionalidad sea peticionada en un caso concreto y no conjetural, y siempre que exista agravio suficiente y en la medida en que no se trate de declaraciones abstractas (conf. Hernández Antonio María, Derecho Constitucional, tomo 1, La Ley, 2012, p. 203 y sus citas). Además, el control de constitucionalidad de la ley debe ceñirse al ámbito de las previsiones contenidas en la propia norma y no enfocar las derivaciones o resultados de su aplicación, pues ello importaría valorarla en mérito a factores extraños (doctrina de Fallos 324: 754 y 325: 2600, entre otros). En el caso bajo examen, los demandantes promovieron demanda exclusivamente contra el Estado Nacional y las consecuencias del fallo contra el tercero sólo pueden vislumbrarse en el marco de una futura acción de regreso. En este contexto, el agravio que invoca el tercero es meramente conjetural pues se desconoce cuáles serán las acciones legales que el Estado Nacional llevará adelante y con qué alcance, como así también cuáles son las defensas que Aceros Zapla S.A. estará en condiciones o tendrá la voluntad de oponer en esa ocasión. Ello significa que no hay determinación precisa ni certeza sobre el agravio, dado que el planteo de inconstitucionalidad podrá ser presentado por Aceros Zapla S.A. en una eventual acción de regreso. En similar sentido se ha expresado el señor Fiscal General a fs. 542/543. Lo expuesto conduce a desestimar íntegramente el agravio de Aceros Zapla S.A.

10. La parte actora impugnó en su memorial la imposición de costas y solicita que se impongan en su totalidad a la demandada y al tercero citado. La interpretación de las normas en juego en ambos expedientes, la variedad de soluciones y la diferente recepción de los planteos por los tribunales, muestran la complejidad del proceso que atravesó el establecimiento Altos Hornos Zapla y la dificultad jurídica del tema, todo lo cual justifica hacer excepción al principio general que contempla la imposición de costas según el vencimiento objetivo. En el caso, coincido con la apreciación de la señora Juez de primera instancia y propongo confirmar la distribución de las costas en el orden causado. Por lo expuesto, expreso mi voto en el sentido de confirmar la sentencia apelada en todo cuanto ha sido materia de agravio. En cuanto a las costas de Alzada, propiciaré distribuirlas en el orden causado en todos los recursos pues resulta evidente la complejidad del conflicto, como así también la dificultad de su comprensión para todas las partes en atención a la variedad de los reclamos y a la existencia de soluciones jurisprudenciales disímiles, todo lo cual justifica la solución excepcional que se propicia (art. 68, segundo párrafo, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Los doctores Fernando A. Uriarte y Guillermo Alberto Antelo adhieren al voto que antecede. Por las consideraciones y conclusiones del Acuerdo precedente, el Tribunal RESUELVE: confirmar la sentencia apelada en todo cuanto ha sido materia de agravio. Las costas de Alzada se distribuyen en el orden causado. Teniendo en cuenta el mérito, la extensión, la eficacia de la labor desarrollada en la pretensión articulada por la señora Tejerina -cuyas costas le fueron impuestas- y la adecuada proporción que los honorarios de los peritos debe tener con los que les corresponden a los profesionales de las partes (art. 478, primer párrafo, del Código Procesal y Corte Suprema, Fallos: 300:70, 303:1569, entre otros), se fijan los de la perito contadora, Susana Analía De Paola, en mil cien pesos (\$1.100), únicamente apelados por bajos. Se difiere la regulación de honorarios de Alzada para el momento del establecimiento de la liquidación definitiva y una vez que sean regulados los honorarios por los trabajos de primera instancia en relación a la demanda promovida por los señores Norberto Jesús Fabrego, Crecencio Serafín Mamani, José Gabino Vilte y José Quispe. Regístrese, notifíquese -al señor Fiscal General en su despacho- y devuélvase los autos. María Susana Najurieta Fernando A.

Uriarte Guillermo Alberto Antelo

042397E

l>