

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, ordenando a la accionada que efectúe el pago del resarcimiento fijado en los artículos 1 y 3 de la normativa mencionada.

En Buenos Aires, a los 11 días del mes de junio de 2019, se reúnen en Acuerdo los señores jueces de la Sala II de esta Cámara para dictar sentencia en los autos del epígrafe. Conforme con el orden de sorteo efectuado, el doctor Alfredo Silverio Gusman dice: I.- Los señores Pedro Condori BUEZO, Francisco CRUZ, Bernardo GARCÍA, Rafael Federico GARCÍA, Nilda Beatriz GONZALEZ, Emilio Fausto LLANES, Milagros Dolores ORELLANA y Lucio SOTO, promovieron la demanda de autos contra el Estado Nacional (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación), con el objeto de que se de cumplimiento a la Ley N° 26.700. Pretenden el pago del resarcimiento fijado en los artículos 1 y 3 de la normativa mencionada y de todas las sumas derivadas de la misma, con más sus intereses y las costas del pleito (ver escrito inaugural de fs. 13/16). Narraron que son todos ex trabajadores de la Dirección General de Fabricaciones Militares (Establecimiento Altos Hornos Zapla de Palpalá, Pcia. De Jujuy) y que estaban prestando servicios en el momento que se dispuso su privatización y que, por ende, tenían derecho a acceder al Programa de Propiedad Participada -en adelante P.P.P. o el Programa- conforme el marco de las Leyes N° 23.696 y 23.809- y los Decretos N° 1131/90, 1213/90 y 2332/91. Alegan que son sujetos beneficiarios de la norma que invocan, pues estaban prestando servicios al momento de la privatización de la acería y continuaron trabajando hasta que concluyó el proceso de privatización en el mes de julio de 1992. Desatacan que a pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley N° 26.700 (B.O. 25/08/11), hasta el momento de promover los presentes obrados la norma no fue reglamentada, ni se reconoció, ni pagó a los accionantes las sumas y conceptos que surgen de los arts. 2, 3, 6 y concordantes de dicha ley. Sostienen que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación es el sujeto pasivo legitimado para la presente demanda, pues, conforme lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 26.700, es la autoridad encargada de ejecutar las operaciones de liquidación y pago del resarcimiento allí dispuesto. Finalmente, agregan que la demora excede todas las pautas de razonabilidad, máxime teniendo en cuenta la finalidad alimentaria de las prestaciones. II.- El pronunciamiento de fs. 312/316vta. hizo lugar a la demanda promovida por Pedro CONDORI BUEZO, Francisco CRUZ, Bernardo GARCÍA, Rafael Federico GARCÍA, Nilda Beatriz GONZALEZ, Emilio Fausto LLANES, Milagros Dolores ORELLANA y Lucio SOTO y condenó al ESTADO NACIONAL -Ministerio de Economía y Finanzas Públicas- a abonarle a éstos en concepto de resarcimiento, las sumas que resulten de la liquidación que deberá practicarse en la etapa de ejecución conforme las pautas indicadas en el Considerando V), con más los intereses. Asimismo, desestimó la defensa de falta de legitimación activa planteado por la demandada respecto a la trabajadora GONZALEZ, sin costas. Para así decidir, en primer término, advirtió que el objeto de la presente demanda consistió en el reclamo que formulan los accionantes contra el Estado Nacional, en razón del incumplimiento en que este habría incurrido, respecto de lo preceptuado en la Ley N° 26.700. Especialmente, con relación al pago del resarcimiento fijado en los artículos 1° y 3°. Sostuvo en base a las pruebas producidas y a la sentencia recaída en el marco de los autos caratulados ?Buenzo Pedro Condori y otros c/ Estado Nacional Ministerio de Defensa s/ Daños y Perjuicios?, expte. N° 11.730/2007, que la totalidad de los demandantes -incluida la coactora GONZALEZ- se encontraban trabajando en la ex Altos Hornos Zapla con anterioridad a la fecha del dictado de la norma que declaró sujeto a privatización a ?Altos Hornos Zapla? habiendo sido transferidos y egresando recién a partir de octubre del año 1992. Por ello, meditó en base a lo establecido por la Ley N° 26.700 y sin perjuicio de lo decidido en la causa conexas, que los trabajadores reunían las condiciones necesarias para hacer lugar al reclamo. En ese contexto, destacó que si bien la norma no había sido reglamentada, ello no podía convertirse en un detrimento para los acreedores. Destacó que la falta de reglamentación legislativa no obstaba a la vigencia de ciertos derechos que pueden ser invocados, ejercidos y amparados sin el complemento de disposición legislativa. En consecuencia, condenó al Estado Nacional a pagarle a cada uno de los accionantes una suma de dinero cuyo monto deberá establecerse durante la etapa de ejecución de sentencia y con la intervención del perito contador designado en la causa, en las condiciones fijadas por la Ley N° 26.700. Finalmente, dispuso que al monto de condena se le adicionarán los intereses computados a partir de agosto de 2010 hasta el día de su efectivo pago, según los intereses comprendidos en los bonos de consolidación de deuda pública, del régimen que corresponda, conforme lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley N° 26.700. III.- La sentencia comentada motivó la apelación articulada por los actores en fs. 317, quienes expresaron agravios a fs. 326/329vta., mereciendo la réplica del Estado Nacional a fs. 344/347. La representación estatal, a su vez, apeló la sentencia y fundó su recurso a fs. 331/339, que fue replicado por los trabajadores a fs. 341/342vta. Al fundamentar su apelación, los demandantes postulan: a) Resulta improcedente la aplicación del

régimen de consolidación de deuda pública de las Leyes n° 23.982 y 25.344; b) La inconstitucionalidad del art. 6, primer párrafo de la Ley N° 26.700 en tanto se interprete que sujeta el pago de la indemnización al régimen de consolidación y c) Cuestionan la imposición de costas. El Estado Nacional, en concreto, objeta: a) La Magistrada de la anterior instancia incurre en un error al sostener que la trabajadora Nilda Beatriz GONZALEZ se encontraba en relación de dependencia con el Establecimiento Altos Hornos Zapla a la fecha de su privatización. Ello así pues al contrario se encontraba laborando desde el 01.01.1983 hasta el 30.04.1992 en la Obra Social de Fabricaciones Militares (OSFAMI); b) El retiro voluntario de los actores implica la pérdida de su derecho a acceder al Programa; c) El fallo recaído en la causa anterior (expte N° 11730/2007), priva a los trabajadores de su derecho a reclamar la indemnización especial fijada por la Ley N° 26.700. En tal sentido, existe plena identidad entre ambos procesos pues se reclama la misma pretensión ?el resarcimiento económico por la frustración del acceso al P.P.P. habilitando así la procedencia de la cosa juzgada? y d) La sentencia erróneamente reconoce el carácter operativo de la Ley N° 26.700, sin embargo el Estado Nacional no puede consentir que la función ejecutiva de reglamentar la ley pueda ser suplida por la autoridad del Tribunal, pues ello implicaría una clara violación a la división constitucional de los poderes del Estado. IV.- En primer término, corresponde tratar la cuestión planteada por la representación estatal que considera que en las presentes actuaciones se verifica un supuesto de cosa juzgada, en virtud de lo resuelto en la causa ?Buenzo Pedro Condori y otros c/ Estado Nacional Ministerio de Defensa s/ Daños y Perjuicios?, expte. N° 11.730/2007. Sin embargo, cabe señalar que el Estado Nacional no introdujo ese extremo en la etapa procesal oportuna al contestar demanda, siquiera al presentar su alegato (ver fs. 38/59 y fs. 304/307). Es decir que su petición ha sido expuesta recién en la Alzada, constituyendo una reflexión tardía al no haber sido debatida en el proceso tramitado en la anterior instancia (confr. arg. arts. 271 y 277 del C.P.C.C.N.). Más allá de ese insalvable obstáculo procesal, hago notar que tampoco podría prosperar tal planteo. Conforme se extrae de la demanda, la pretensión en estos autos se sostiene en la Ley N° 26.700, por medio de la cual el legislador reconoció el derecho a obtener la reparación para todos aquellos ex trabajadores que, por cualquier razón, no pudieron acogerse al Programa de Propiedad Participada de Altos Hornos Zapla (conf. escrito de demanda de fs. 13/16vta.). Mientras que en la causa N° 11.730/2007, esta Sala ponderó si los actores habían sido ilegítimamente excluidos de ese Programa, concluyendo que no contaban con tal derecho, en razón de que la extinción voluntaria del vínculo laboral obstaba al reconocimiento de la indemnización requerida (ver sentencia de fs. 681/683vta. del expediente ?Buenzo?, que en este acto tengo a la vista). En este contexto, y teniendo en cuenta que el objeto que se persigue mediante el instituto de la cosa juzgada es asegurar la inmutabilidad de lo resuelto por sentencia firme en un proceso anterior; entiendo que en el caso no existe identidad de objeto y causa que pueda llevar al dictado de sentencias contradictorias. Por cierto, dicho razonamiento también es idóneo para descartar el agravio relativo a los actores de la adhesión a un régimen de retiro voluntario. V.- En cuanto al rechazo de la falta de legitimación activa opuesta por la demandada respecto de la trabajadora GONZÁLEZ decidida por la a quo, entiendo que debe confirmarse. Como bien expuso la sentenciante, estimo conveniente recordar que los sujetos beneficiarios de dicha norma son los ex trabajadores o derechohabientes de Altos Hornos Zapla con derecho al P.P.P. que no hubieran sido incluidos o, por cualquier motivo, no hubieran podido acogerse a él siempre que estuvieran trabajando en la empresa en el momento del dictado de la norma que declaró a la empresa sujeta a privatización - Decreto N° 1131/90, B.O. 21/06/1990- (artículos 1 y 3, inc. c de la Ley N° 26.700). Ahora bien, conforme surge de la contestación de oficio de fs. 137/138 la Señora Nilda Beatriz GONZALEZ se encontraba trabajando en la fecha indicada. En efecto, la trabajadora ingresó el 01 de agosto de 1975 y egresó el 01 de mayo de 1992. Por su parte, el informe pericial de fs. 143/144vta. resulta coincidente con lo informado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas al contestar el oficio librado solicitando las fechas de ingreso y egreso de los actores. En función de lo expuesto, toda vez que según se desprende del sub lite, la accionante prestó servicios en la empresa al momento en que se declaró sujeta a privatización, corresponde confirmar la sentencia en cuanto rechazó la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el Estado Nacional. VI.- Resuelta la cuestión precedente, corresponde tratar el fondo de la cuestión, comenzando con el agravio relativo al supuesto exceso incurrido en la sentencia al disponer la aplicación de una ley no reglamentada. Si bien es cierto, tal como plantea la representación estatal en su contestación de demanda a fs. 50 vta./52 vta., que la Ley N° 26.700 no se encuentra aún reglamentada, también lo es que la norma reconoce con claridad los destinatarios y las pautas concretas para proceder a la liquidación de la indemnización reconocida (confr. Sala III de este fuero, causa 3402/13 ?Baspineiro Roberto Victor y otros c/ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación s/programa de propiedad participada? del 1/08/2017). Va de suyo que la ausencia de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, no puede enervar la vigencia del mandato legal ni perjudicar a los trabajadores beneficiados por la norma (conf. esta Sala, causa n° 3506/13 ?Cazón? del 23.3.18. En tal sentido, la Constitución de 1853/60 sólo preveía la potestad del Poder Ejecutivo de completar las leyes, esto es, un poder propio del presidente para desarrollar la ley no condicionado por una habilitación del Congreso, conforme el inc. 2 del art. 86 del texto constitucional. En otras palabras, la Constitución de 1853/60 sólo reconoció un poder reglamentario del presidente limitado a los reglamentos ejecutivos (conf.

BALBIN, Carlos, ¿Los decretos reglamentarios y de necesidad y urgencia? en obra colectiva dirigida por SABSAY, Daniel A. y coordinado por MANILI Pablo L., ¿Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial?, 1° ed., Buenos Aires, Hammurabi, 2010, Vol. 4, pág. 152). La Constitución Nacional en su actual artículo 99 inc. 2, establece que el Presidente tiene la atribución de remitir ¿las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.?. Descripto brevemente el contexto conceptual, cabe señalar puntualmente que los decretos reglamentarios o de ejecución son los actos de alcance general dictados por el Poder Ejecutivo con efectos jurídicos sobre terceros. En otros términos, el reglamento de ejecución es el acto dictado por el Ejecutivo con el propósito de fijar los detalles o pormenores de las leyes sancionadas por el Congreso, es decir, las reglas de carácter general, abstracto y obligatorio, con ese alcance material periférico, por reconocimiento constitucional y consentimiento legislativo (conf. BALBIN, aporte citado en SABSAY, Daniel A. y MANILI Pablo L., ¿Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial?, 1° ed., Buenos Aires, Hammurabi, 2010, Vol. 4, pág. 153). Por lo tanto, las instrucciones y reglamentos que debe dictar el Presidente de la Nación tienen como finalidad la aplicación de las leyes que lo requieran y, en principio, dependen de que esas normas estén relacionadas con la administración y las atribuciones ejecutivas (conf. GELLI, María Angélica, ¿Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, 4ta. Edición ampliada y actualizada?, Tomo II, página 363). Ello así, si la reglamentación no es necesaria el Presidente no está habilitado para el ejercicio de aquella competencia (conf. GARAY, Alberto F., ¿La reglamentación de las leyes y su espíritu?, Anuario de derecho, Buenos Aires, Universidad Austral, Volumen 4, pág. 255). Resulta palmario que no deben alterar el espíritu de la ley que viene a desarrollar con excepciones reglamentarias. De ese modo, la Constitución Nacional impone un concreto y sólido límite a su ejercicio. A su vez, determina la relación jerárquica que existe entre la ley y el reglamento de ejecución ya que este último no puede alterar su espíritu.

De tal modo, queda prevista la preeminencia de la ley frente al reglamento desde el mismo texto constitucional. En suma, el reglamento de ejecución está jerárquicamente subordinado a la ley, y se encuentra también limitado por el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Carta Magna, por el cual ni el Congreso puede alterar los derechos al reglamentarlos, ni el Presidente puede alterar el espíritu de la ley que reglamente.

VII.- Ahora bien, nótese que la Ley N° 26.700 no se encuentra aún reglamentada a pesar de haber sido sancionada hace más de siete años (B.O. del 25.08.2011). Así las cosas, no encuentro fundamento alguno que autorice a justificar la demora en que incurriera la demandada, sin que las explicaciones aportadas por aquella revistan entidad suficiente para avalar su conducta omisiva. En efecto, el Estado Nacional se limita a informar a este Tribunal que ¿el día 24 de junio del corriente año tomó una nueva intervención la Oficina Nacional de Presupuesto de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda a requerimiento de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa, ambas de esta cartera ministerial, encontrándose a la fecha las actuaciones en la Secretaría de Finanzas para que se expida acerca de los bonos con los que se cancelará la deuda reclamada? (conf. contestación de oficio de fs. 189). Es decir, únicamente indica que el trámite se encuentra recorriendo el proyecto de reglamentación de la ley, omitiendo toda referencia o indicación concreta respecto de la cuestión objeto de estos obrados. A este grado de tardanza, como mínimo el informe debió explicitar lo concerniente a de qué manera la falta de reglamentación impide el cumplimiento de su parte del derecho que la Ley N° 26.700 reconoce a los ex trabajadores de Altos Hornos Zapla, normativa aquella que, insisto, identifica con claridad los destinatarios de sus disposiciones y las pautas concretas para proceder a la liquidación de la indemnización reconocida. En síntesis, la falta de actividad reglamentaria legislativa no obsta a la vigencia de ciertos derechos que, por su índole y como sucede en autos, pueden ser invocados, ejercidos y amparados sin el complemento de disposición legal alguna. Por lo demás, la ausencia de reglamentación puede derivar en la inconstitucionalidad del propio precepto legal no reglamentado. Ello será así, en tanto su inoperatividad redunde en la imposibilidad de ejercer un derecho reconocido por la misma ley (conf. PIAGGIO, Lucas A., ¿La falta de reglamentación de leyes como causal de su inconstitucionalidad sobreviniente?, Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, volumen: 2015-B, pág. 2446). Además, la misma ley prevé todos los elementos de la obligación y el modo de cumplimiento, por lo que no encuentro razones para justificar tamaña demora ni para descalificar la prudente decisión del ¿a quo?. En suma, la Ley N° 26.700 reconoce el derecho, los sujetos de la obligación al igual que la prestación y da las pautas precisas para la liquidación del crédito. A su vez pone en cabeza del Ministerio de Economía el procedimiento administrativo a los fines del cobro del resarcimiento que le corresponde a cada ex trabajador (conf. Sala III de este fuero, causa ¿Baspineiro? del 01.08.2017). En las condiciones indicadas, con la presente decisión se tornan efectivos los derechos reconocidos en la reglamentación legal, pues de otro modo estaríamos ante una mera declaración voluntarista del Legislativo cuyo cumplimiento se encontraría supeditado a que el Ejecutivo se digne proceder a la instrumentación del régimen. Por lo demás, el art. 9 de la norma en análisis es por sí suficiente para responder a todas las objeciones de la demandada al respecto.

VIII.-Corresponde, ahora, expedirse respecto a la queja formulada por los actores relativa a la improcedente aplicación del régimen de consolidación de deuda

pública de las Leyes n° 23.982 y 25.344 y al planteo de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley N° 26.700. Esta norma dispuso en forma expresa "el pago a los ex trabajadores o sus derechohabientes del resarcimiento establecido en la presente ley se efectuará conforme lo establecido por las leyes 23.982 y 25.344 y los artículos 59 y 60 de la ley 26.546". Sobre este punto, cabe señalar que al momento de entablar la demanda los actores solicitaron "el cumplimiento de la ley 26.700, el pago del resarcimiento fijado en sus arts. 1 y 3 y de todas las sumas derivadas de la misma que a mis representados correspondan, cuyo monto deberá establecerse en la etapa probatoria, mas sus intereses a partir de Julio de 2010..." (ver fs. 13vta.). De este modo, no se llega a comprender cuál es, en definitiva, el agravio volcado por los apelantes en la pieza recursiva en la medida que la Magistrada de la anterior instancia ha reconocido en plenitud lo solicitado por ellos al hacer lugar a la demanda. En razón de ello, analizar la cuestión esgrimida importaría reconocerle un alcance a los derechos de los litigantes, que no ha sido solicitado en la demanda, y que tampoco encuentra su justificación en la norma cuya aplicación, reitero, ha sido requerida como fundamento de la demanda. Desde este enfoque, la crítica propuesta encuentra un escollo procesal que impide el tratamiento de la queja que los recurrentes traen a conocimiento de este Tribunal. Se aclara que no desconozco la posibilidad de proceder a un control de constitucionalidad de oficio, alternativa admitida por la Corte Suprema de Justicia en diversas oportunidades (conf. C.S.J.N. "Mill de Pereyra" del 27.09.01 y "Banco Comercial de Finanzas" del 19.08.04). Empero, dicha labor del Tribunal no podría ir en desmedro del marco en que quedo trabada la litis ni aceptar una pretensión de orden patrimonial no esgrimida al iniciarse la contienda ni debatida en el pleito (arg. art. 18 de la Constitución Nacional y arts. 271 y 277 del C.P.C.C.N.). Descartado el análisis constitucional del modo en que ha sido propuesto en esta instancia, no se necesitan mayores argumentaciones para concluir en que la lectura de la norma antes transcripta revela claramente la naturaleza consolidada de la obligación. En este sentido, considero que la pretensión de los actores presupone la aceptación de las condiciones y modalidades de pago dispuestas por la ley y que el Magistrado hizo lugar a la pretensión solicitada por los actores en forma íntegra y condenó al Estado al cumplimiento de la ley. No parece una solución razonable permitir que se le aplique sólo algunas de las previsiones allí contempladas y se margine de la solución del conflicto, aquellas que específicamente el legislador ha optado por incorporar para poder hacer frente al pago del crédito. IX.- En cuanto a la forma en la que la sentenciante de grado impuso las costas, considero que este aspecto del pronunciamiento debe ser modificado, pues no concurren circunstancias de excepción que justifiquen prescindir del criterio objetivo del vencimiento o derrota que, en materia de costas, ha aceptado -como regla- el art. 67 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, lo cual no implica una penalidad para el litigante vencido sino que tiene por objeto resarcir al adversario los gastos en que su conducta lo obligó a incurrir para obtener el reconocimiento de sus derechos (confr. causas: 7056 del 5.12.90; 7455 del 22.2.91; 8697 del 14.10.92; 4323/92 del 23.6.93; 45.926/95 del 24.9.98, entre muchas otras). En ese sentido, juzgo que no concurren en la especie razones fundadas para apartarse del criterio general y encuadrar el caso en la solución estrictamente excepcional que autoriza el art. 68, párrafo segundo, del Código de forma. Por consiguiente, en virtud del principio objetivo de la derrota, propongo modificar la imposición de costas llevada a cabo en primera instancia, las que deberán ser soportadas por el Estado Nacional en su calidad de vencido. X.- En síntesis, voto para que se confirme la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios salvo en lo atinente a las costas devengadas en la anterior instancia que se imponen al Estado Nacional en su calidad de vencido. En cuanto a los gastos procesales incurridos ante la Alzada, dado el resultado de ambos recursos, los costos generados por la apelación de la representación estatal serán abonados íntegramente por este. En cambio, los ocasionados por el recurso de los actores se distribuyen en un 80% a estos apelantes y la parte restante a la demandada, en atención a la medida del progreso de la impugnación (arts. 68 y 71 del C.P.C.C.N.). Difiérase la regulación de honorarios para el momento en que se encontrare aprobada la liquidación definitiva. Los doctores Ricardo Víctor Guarinoni y Eduardo Daniel Gottardi por razones análogas a las expuestas por el doctor Alfredo Silverio Gusman, adhieren al voto que antecede. En virtud del resultado que instruye el Acuerdo que antecede, esta Sala RESUELVE: confirmar la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios salvo en lo atinente a las costas devengadas en la anterior instancia que se imponen al Estado Nacional en su calidad de vencido. En cuanto a los gastos procesales incurridos ante la Alzada, dado el resultado de ambos recursos, los costos generados por la apelación de la representación estatal serán abonados íntegramente por este. En cambio, los ocasionados por el recurso de los actores se distribuyen en un 80% a estos apelantes y la parte restante a la demandada, en atención a la medida del progreso de la impugnación (arts. 68 y 71 del C.P.C.C.N.). Regístrese, notifíquese y devuélvase. ALFREDO SILVERIO GUSMAN RICARDO VÍCTOR GUARINONI EDUARDO DANIEL GOTTARDI

042401E