

Personal Militar Pago De Suplementos Embargo Procedencia Incumplimiento De Sentencia Estado Nacional Doctrina De La Corte Ley De Presupuesto

JURISPRUDENCIA

En la Ciudad de Córdoba a veinticinco días

del mes de noviembre del año dos mil diecinueve, reunida en Acuerdo la Sala ?A? de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de la Cuarta Circunscripción Judicial para dictar sentencia en estos autos caratulados: ?CARAVAJAL, CRISTIAN FEDERICO Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL - SUPLEMENTOS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD? (Expte. FCB 13030030/2009/CA1-CA3), venidos a conocimiento del Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto por el letrado de la parte actora (fs. 341/344), en contra del proveído dictado por el señor Juez Federal N°1 de esta ciudad, que no hizo lugar a lo planteado por la parte actora que solicito se trabe embargo, fundando dicha decisión por entenderlo improcedente en virtud del art. 9 de la Ley 24624.- Puestos los autos a resolución de la Sala los señores Jueces emiten sus votos en el siguiente orden: GRACIELA S. MONTESI - EDUARDO AVALOS - IGNACIO M. VELEZ FUNES.- La señora Juez de Cámara, doctora GRACIELA S. MONTESI, dijo : I.-Llegan los presentes autos a conocimiento y decisión de este Tribunal de Alzada en virtud del recurso de apelación interpuesto por el letrado de la parte actora (fs. 341/344), en contra del proveído dictado por el señor Juez Federal N°1 de esta ciudad, que no hizo lugar a lo planteado por la parte actora que solicito se trabe embargo, fundando dicha decisión por entenderlo improcedente en virtud del art. 9 de la Ley 24624.- II.-La impugnante, parte actora, considera que lo dispuesto por S.S con fecha 29 de marzo de 2019 no se ajusta a derecho, considerando que la resolución en crisis no ha tomado en cuenta normativa de orden público y en este caso al disponer no hacer lugar al embargo solicitado por ellos, cuando es el Estado Nacional quien ha incumplido con su obligación de abonar lo que por planilla de liquidación no se aprobó con fecha 31/07/2015. Manifiesta que los procedimientos administrativos no pueden vulnerar el límite de lo razonable, semejante plazo para pagar una acreencia, implica de por sí una violación a la garantía del debido proceso y una vulneración al derecho de la justicia en el caso concreto.- Que en el caso de marras, el Estado Nacional, ejerció la opción de diferimiento el 29/09/2015, por lo que debía cancelar la acreencia en el ejercicio presupuestario del año 2017. Por cuanto el art. 68 de la ley 26.895, incorporado como art. 170 de la ley 11.672, en donde se ?... confiere al Estado Nacional la prerrogativa de diferir por única vez el pago de la condena...?. Es decir, que solo podía diferir el pago de la condena, la cual debía pagar en el ejercicio del año 2016, por medio de su derecho a la opción de diferimiento de pago, lo cual realizó y por lo tanto, debía pagarlo en el ejercicio siguiente, con lo cual el pago debía materializarse en el año 2017. Continúa diciendo la actora en su escrito de agravio, que no tiene sentido que el Tribunal le siga dando al Estado una oportunidad tras otra, emplazándolo mediante cedula electrónica, siendo que mantiene una conducta reticente al no cumplir con las mandas judiciales no contestando los traslados y peor aún, no habiendo acreditado la cancelación de lo adeudado a los actores que debió ser en el año 2017. Expresa que en el caso de marras se hace evidente la falta de voluntad de pago de la deuda, sabiendo que los actores son simples ciudadanos comunes, con el agravante que son personal militar, por lo que ni si quiera tiene permitido el derecho de huelga. De ahí que se entienda, que es el acreedor más débil que tiene el gobierno nacional, y que si no es por medio del Poder Judicial de la Nación, sus derechos serán totalmente vulnerados y su sentencia ganada, firme y en condiciones de ser ejecutoriada, un simple papel decorativo que en los hechos no sirve para hacer efectivos sus derechos. Es decir NO HAY JUSTICIA EN EL CASO CONCRETO, pasaron 5 años desde la sentencia y el Estado Nacional sigue sin pagar su deuda.- Finalmente, asiente que de seguir el criterio que ahora sostiene el tribunal al haber rechazado el pedido de embargo que realizaran, caeríamos en el absurdo, que el Estado Nacional podría estar indefinidamente sin pagar sus acreencias. Por lo que a los administrados, ejercer su derecho ante la justicia, sería totalmente en vano y meramente superfluo y decorativo. Porque con esta interpretación del art. 19, su derecho sería absoluto e inmodificable, ni limitado por el derecho y la razonabilidad.- Corrido el traslado de ley, la parte demandada, a través de su apoderado, contesta traslado en su escrito agregado a fs. 346/351 de autos, rechazando todo lo manifestado por la impugnante. III.- Previo a ingresar al análisis de la cuestión debatida corresponde efectuar una breve reseña de las constancias de la causa que resultan relevantes a fin de decidir. Que a fs. 76/78 se encuentra sentencia de fecha 28 de diciembre que ordena hacer lugar a la demanda interpuesta por los actores. La misma es apelada a fs. 87 por el abogado del Estado Nacional, por lo que llegado el caso a esta Cámara, se confirma la sentencia apelada a fs. 102/104 en todo lo que decide y ha sido materia de agravios. Una vez que fuera aprobada la planilla de liquidación de fs. 141/162 y consentida por la actora fs. 168/170, con fecha 11/11/2015 se intima al Estado Nacional fs. 184 a que realice los trámites necesarios tendientes a la presupuestación de las acreencias aprobadas. Con fecha 04 de diciembre de 2015, el apoderado del Estado Nacional informa que el crédito reconocido en autos será incorporado en el presupuesto nacional que el Congreso de la Nación tratara en el año 2016 y que ejecutara en el período 2017/2018 (fs.192). A fs.

240 el Juez Inferior no hace lugar al pedido de embargo de la actora de fs. 237 atento la normativa de orden público de pago de pasivos por parte del Estado. Posteriormente el abogado de la actora solicita ejecución de sentencia por honorarios, actualizando planilla, la que es impugnada por la demandada y rechazada dicha impugnación por el Juez Aquo a fs. 260. A fs. 303 esta Cámara de apelación confirma proveído de fecha 29/09/2017, rechazando la apelación realizada por la parte demandada ante la impugnación de la planilla aportada por la actora. Fundo su resolución en fallo plenario "Medina Francisco Darío c/ EN" (13130018/2006) en cuanto a los rubros que conforman la base económica a la hora de formular una planilla de liquidación. Con fecha 06/09/2018, manifiesta la actora que al no haberse cumplido con el pago de lo adeudado pese a existir liquidación firme y vencida la opción de diferimiento de pago, solicita ejecución de sentencia y traba de embargo sobre los bienes del Estado Nacional (fs.311). A fs. 320 el Juez inferior provee diciendo que atento el tiempo transcurrido sin que el Estado Nacional haya cancelado las acreencias, intima a que en 48 hs. informe el estado de dicho trámite. A su vez no hace lugar al pedido de embargo de la actora en virtud del art. 9 de la ley 24.624. Seguidamente la representación jurídica del Estado Nacional solicita ampliación del plazo teniendo en cuenta la compleja organización de su defendida. A fs. 323/326 consta acompañado el informe del Estado Nacional que establece el procedimiento a seguir para cancelar las condenas judiciales firmes y consentidas. Evacuada la vista por la actora, rechaza lo manifestado y vuelve a solicitar se trabe embargo sobre las cuentas de la demandada. El Juez inferior, con fecha 17 de mayo de 2019 a fs. 335, vuelve a rechazar el embargo solicitado por idéntica razón que los anteriores pedidos, art.9 ley 24.624, lo que motiva a la reposición con apelación en subsidio de la parte actora fundándola en el tiempo transcurrido desde que se aprobó la planilla y hasta la fecha, según dicen, más de 4 años. Contestada la expresión de agravios por la demandada a fs. 346, la causa es elevada a esta Cámara Federal de Apelaciones para su tratamiento y posterior resolución. IV.- Entrando al estudio de la causa traída en autos y realizando un análisis de las presentes actuaciones, la cuestión a resolver se circunscribe a determinar si lo decidido por el Inferior mediante proveído de fecha 17/05/2019 resulta o no ajustado a derecho. Como primera medida entiendo oportuno destacar que el art. 219 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación prescribe que no se trabará nunca embargo en los "...demás bienes exceptuados de embargo por ley...", y el art. 220 de ese cuerpo legal prescribe que el embargo indebidamente trabado sobre alguno de los bienes enumerados en el artículo anterior podrá ser levantado, de oficio o a pedido del deudor, aún en aquellos casos en que la resolución que lo decretó se hallare consentida. Por su parte, el art. 131 de la ley 11.672 (T.O. 2005) dispone que "los fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional, ya sea que se trate de dinero en efectivo, depósitos en cuentas bancarias, títulos, valores emitidos, obligaciones de terceros en cartera y en general cualquier otro medio de pago que sea utilizado para atender las erogaciones previstas en el Presupuesto General de la Nación, son inembargables y no se admitirá toma de razón alguna que afecte en cualquier sentido su libre disponibilidad por parte del o de los titulares de los fondos y valores respectivos". Adviértase que se trata de una ley de presupuesto que, en cuanto tal, reviste la característica de ser de orden público. Ahora bien, la misma disposición impone a quienes en virtud de su cargo hayan tomado conocimiento de alguna medida judicial comprendida en lo arriba transcripto, la obligación de comunicar al Tribunal la imposibilidad de mantener vigente la medida, atento lo dispuesto por ley. Es más, el mismo art. 131 también expresa que "en aquellas causas judiciales donde el Tribunal, al momento de la entrada en vigencia de la ley 24.624 hubiera ordenado la traba de medidas comprendidas en las disposiciones precedentes y los recursos afectados hubiesen sido transferidos a cuentas judiciales, los representantes del Estado Nacional que actúen en la causa respectiva solicitarán la restitución de dichas transferencias a las cuentas y registros de origen, salvo que se trate de ejecuciones válidas, firmes y consentidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la ley 24.624". Así las cosas, y analizando las disposiciones precedentemente descriptas, surge claramente la imposibilidad de trabar el embargo que se pretende en autos. A mayor abundamiento, el art. 19 de la ley 24.624 fija un ámbito de aplicación a la prohibición de embargar al señalar que: "Lo dispuesto en este artículo es de aplicación para cualquier clase de cuenta o registro a nombre del Estado Nacional o de cualquiera de sus organismos o dependencias del Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público y la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires". Por su parte, el art. 20 de la Ley 24.624 expresamente establece: "Los pronunciamientos judiciales que condenen al ESTADO NACIONAL o a alguno de los entes y organismos enumerados en el artículo anterior al pago de una suma de dinero o, cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva en el pago de una suma de dinero, serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en el PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, sin perjuicio del mantenimiento del régimen establecido en la Ley N° 23.982. En el caso que el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el del ejercicio siguiente, a cuyo fin la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena

antes del día TREINTA Y UNO (31) de agosto del año correspondiente al envío del proyecto. Los recursos asignados por el CONGRESO NACIONAL se afectarán al cumplimiento de las condenas siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendiéndose el remanente con los recursos que se asignen en el siguiente ejercicio fiscal?. Asimismo la ley 11.672 en su art. 168, establece: ?La inembargabilidad consagrada por el Artículo 19 de la Ley N° 24.624, será aplicable cuando subsistan condenas judiciales firmes, que no puedan ser abonadas como consecuencia del agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto. En ningún caso procederá la ejecución del crédito hasta transcurrido el período fiscal siguiente o subsiguiente a aquel en que dicho crédito no pudo ser cancelado por haberse agotado la partida presupuestaria asignada por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.?. En consecuencia, y conforme lo reseñado considero que en este caso en particular no corresponde ordenar el embargo solicitado por la parte actora, ello por cuanto más allá de lo sostenido por el art. 20 de la ley 24.624, la inembargabilidad a los bienes del Estado debe subsistir en tanto y en cuanto haya condenas judiciales firmes, que no hayan podido ser abonadas como consecuencia del agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto, sino hasta haber transcurrido el periodo fiscal siguiente o subsiguiente a aquel en que dicho crédito no pudo ser cancelado, circunstancias estas que se encuentran acreditadas en la presente causa, toda vez que las sumas adeudadas fueron presupuestadas para el ejercicio financiero 2017, pero al carecer de crédito presupuestario las mismas fueron reprogramadas para el actual ejercicio presupuestario 2019/2020, por lo que corresponde confirmar lo resuelto por el Inferior. Ello así, y a razón de lo antes expuesto, para mayor abundamiento, no escapa a la suscripta que si bien se emplazó en varias oportunidades al Estado Nacional para que informe sobre la inclusión de la deuda en los diferentes ejercicios y este demoro en hacerlo, recordemos que es el poder público un organismo complejo y burocrático que tiene tiempos organizacionales que mucho distan de lo ?esperable?. Y es sabido que el cobro de acreencias reconocidas en sede judicial contra el Estado Nacional se rige por la ley 23.982 que no priva a los particulares de los beneficios económicos solo los limita temporalmente. Más allá de lo planteado supra, ello no implica que el Estado Nacional no deba prestar atención, con la debida diligencia, a los requerimientos judiciales. Por otra parte, ante incumplimientos reiterados, los magistrados poseen facultades para efectuar intimaciones con apercibimientos diversos al que aquí nos ocupa. Por último, estimo oportuno señalar que lo aquí decidido en nada se contradice con lo sostenido por esta suscripta en anteriores pronunciamientos en los que si bien entendí que correspondía ordenar la embargabilidad de los bienes y cuentas del Estado, lo era por cuanto en aquellos se trataba de deudas exigibles por sentencias firmes que llevaban 10 años o más sin poder ser cobradas, todo lo cual no haría sino justificar la medida solicitada, situación esta que conforme lo analizado precedentemente no se encontraría acreditado en autos por cuanto la sentencia de primera instancia data de fecha 02/12/2011 (ver ?MORENO, BENITO IGNACIO C/ ANSES - REAJUSTES VARIOS? - Expte. N° 33130447/1998/CA1; ?MENDEZ LUIS C/ E.F.A. S/ DIFERENCIAS SALARIALES? - Expte. N° 24130031/1993; ?BONAFE, ALBERTO PEDRO C/ ANSES - REAJUSTE DE HABERES? - Expte. N° 33010383/2002 entre otros). En consecuencia, y conforme los fundamentos brindados precedentemente corresponde confirmar la resolución apelada de fecha 17/05/2019 en todo lo que decide y ha sido materia de agravios. V.- Finalmente, y en relación a las costas de esta Alzada, entiendo que las mismas deben ser impuestas a la actora perdidosa en virtud del principio objetivo de la derrota (conf. art. 68 - primera parte), difiriéndose la regulación de honorarios que pudiera corresponder para su oportunidad. ASI VOTO.- El señor Juez de Cámara, doctor EDUARDO AVALOS, dijo: I.- Luego de efectuar un detenido estudio de la causa que nos ocupa, me permito disentir con la solución de la vocal de primer voto, Dra. Graciela S. Montesi, en cuanto propicia confirmar el proveído de fecha 17 de mayo de 2019 dictado por el señor Juez Federal N° 1 de Córdoba en todo lo que decide y ha sido materia de agravios, con costas a la actora perdidosa. II.- Ello así, ya que al expedirme en los autos caratulados: ?MENDEZ, Luis c/EFA- Diferencias Salariales? (Expte. N° 24130031-1993), sentencia de fecha 17/05/2017, destacué en primer lugar que nuestro Alto Tribunal tiene dicho en el conocido precedente ?Pietranera? (fallo 265:291) que el propósito de las normas que impiden la ejecución, en este caso el art. 19 de la Ley N° 24.624 no es otro que el de evitar que la administración pueda verse situada por imperio de un mandato judicial perentorio en el trance de no poder satisfacer el requerimiento por no tener los fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la administración. Sin embargo, de ello no se sigue que el Estado se encuentre fuera del orden jurídico que está obligado a tutelar ni que esté exento de acatar los fallos judiciales. Asimismo, también tiene dicho que el artículo en cuestión debe ser interpretado de modo tal que armonice con los principios y garantías consagrados por nuestra Ley Fundamental y con el resto del ordenamiento jurídico (fallos 296:22 y 302:1209, entre otros). Por otra parte, el Máximo Tribunal también ha señalado que el art. 22 de la Ley 23.982 -y en sentido análogo el art. 20 de la Ley N° 24.624- autoriza y fija el momento a partir del cual el acreedor está legitimado para embargar los bienes estatales susceptibles de ejecución y cobrarse sobre su producido; y que la aplicación mecánica y generalizada del art. 19 de la Ley N° 24.624 sin consideración alguna a lo que prevén el art. 22 de la Ley 23.982 y el art. 20 de la Ley 24.624, conduciría a la frustración de los derechos de los particulares que se encuentren en condiciones de ejecutar las

sentencias con arreglo a estas dos últimas normas, lo que no se condice con la intención del legislador (fallos 297:142; 299:93; 301:460). Asimismo, ha destacado que la falta de partida presupuestaria pertinente para atender el pago del crédito reconocido en sede judicial constituye un extremo de hecho cuya existencia no se presume, por lo que debe ser probado por quien invoque la aplicación del art. 19 de la Ley 24.624 (Gioagnoli, César Augusto c/Caja Nacional de Ahorro y Seguro s/cobro de seguro?, CSJN, 16/09/1999). En este orden de pensamiento, esta Sala por unanimidad también tiene dicho en los autos caratulados: ?Bonafe, Alberto Pedro c/ANSES- Reajuste de haberes? (Expte. N° 33020383-2002), sentencia de fecha 13/02/2017, que la base de garantizar la tutela judicial efectiva no agota su contenido en que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia, sino que comprende además el cumplimiento de lo mandado por el Juez en orden a la eficacia de la sentencia. Desde otro costado, con fundamento en los arts. 8 y 25 del pacto de San José de Costa Rica, ha surgido un nuevo paradigma, el de la tutela judicial y administrativa efectiva, que no se limita a regular el trámite del proceso sino el acceso al mismo y el posterior control por el juez en la etapa de cumplimiento de la sentencia. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho: ?[...] que el incumplimiento de una sentencia judicial constituye un desconocimiento de la división de poderes que resulta inadmisibles en un estado de derecho y, en consecuencia, causa un grave deterioro del estado constitucional democrático. De conformidad con el mandato contenido en los artículos 108, 109, 116 y 117 de la Constitución Nacional, no hay duda acerca de que las sentencias emanadas del Poder Judicial son, en las condiciones que prevé el ordenamiento procesal, de cumplimiento obligatorio e inmediato [...] Que poco sentido cabría otorgarle a la garantía del debido proceso que consagra el artículo 18 de la Constitución Nacional si el Estado no asegura la prestación de un servicio de justicia que contenga mecanismos efectivos para hacer cumplir las decisiones que pongan fin a los conflictos con el Estado. Si no existe la plena seguridad ciudadana de que la protección de la justicia es más que una mera declamación retórica de los jueces sin capacidad de ser respetada y cumplida por las autoridades que detentan el control de la fuerza pública, resulta artificial invocar la obligatoriedad de las reglas constitucionales que limitan el poder o esperar del gobierno la protección de los derechos fundamentales que consagra nuestra Constitución [...] Que es condición necesaria para afirmar la supremacía de su texto que se asegure la efectividad de las resoluciones de los jueces. No se trata entonces de invadir el ámbito de actuación de otros poderes, sino de dar solución a la problemática que se plantea en el caso, con la convicción republicana de que cuando la Constitución Nacional reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no meramente ilusorios [...]? (?Arte Radiotelevisivo Argentino c/Estado Nacional -JGM- SMC s/amparo Ley 16.986? del 11/02/14). Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene dicho que el derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable; y que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales (Corte IDH Casos: ?González Medina y familiares vs. República Dominicana?, sentencia del 27/02/2012, Serie C, N° 240, párrafo 255; ?Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala?, sentencia del 24/11/2009, Serie C, N° 211, párrafo 132; ?Salvador Chiriboga vs. Ecuador?, sentencia del 06/05/2008, Serie C, N° 179, párrafo 59; ?Contreras y otros vs. El Salvador?, sentencia del 31/08/2011, Serie C, N° 232, párrafo 145). Asimismo, tiene dicho que de conformidad con el artículo 25.2 de la Convención Americana, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculo o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral (Corte IDH. Caso: ?Furlan y Familiares vs. Argentina?, sentencia del 31/08/2012, Serie C, N° 246, párrafo 211). Asimismo, sostuvo que el artículo 25 de la Convención impone al Estado parte garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por las autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Asimismo, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias y de las providencias judiciales depende de su ejecución. Lo contrario supondría la negación misma del derecho involucrado (Corte IDH Caso: ?Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador?, sentencia del 27/06/2012, Serie C, N° 245, párrafo 263) [a mayor abundamiento ver de mi coautoría: ?Derecho Administrativo?, Tomo 2, Alveroni Ediciones, Córdoba, 2014, pág. 233/252. En el caso de autos, las sumas adeudadas al actor -establecidas al 31/07/2015- fueron presupuestadas para el año 2017 (ver fs. 188), postergado su pago para el ejercicio 2018 y luego para el ejercicio 2019/2020 por insuficiencia de fondos (fs. 323/327vta. y fs. 362/363vta.); es decir, que la demandada si bien dio cumplimiento a la previsión presupuestaria mediante la incorporación del requerimiento correspondiente para el año 2017, al día de la fecha no han sido abonadas las sumas adeudadas. Por lo tanto, en base a todo lo expuesto, es que considero que le asiste razón a la recurrente. Ello por cuanto no cabe perder de vista que de conformidad con lo prescripto por el art. 68, última parte, de la ley 26.895, la condena debía ser atendida en el ejercicio 2017 y ante el agotamiento de los recursos asignados en este último para la cancelación de sentencias judiciales, debía satisfacerse en el ejercicio 2018. Nuestro Alto Tribunal ha dejado bien en claro que el

