



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

Expte. N° 10703/14 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en GCBA c/Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Río Negro s/ Ej. Fiscal - otros”.

TRIBUNAL SUPERIOR:

I.- Introducción

Se solicita la opinión de este Ministerio Público Fiscal en relación al recurso de queja y, en su caso al de inconstitucionalidad interpuestos por el GCBA, en razón de que la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario denegara éste último que fuera deducido contra la sentencia de fecha 12 de agosto de 2013 dictada por la Sala III de dicho tribunal, en cuanto resolviera: *“Rechazar el recurso de apelación interpuesto, con costas por su orden en atención a las cuestiones debatidas...”* (fs. 10/11).

II.- Antecedentes

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires promovió demanda ejecutiva contra el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, a fin de obtener el cobro de la suma de pesos trescientos sesenta y seis mil doscientos cincuenta y dos con ocho centavos (\$ 366.252,08), con más sus intereses y costas a la fecha de efectivo pago, en concepto de prestaciones médicas a favor de los afiliados de ese Ministerio, por hospitales dependientes del GCBA, en los términos de la ley N° 2808, de conformidad con lo que surge de fs. 1/3 y 91/92 del expediente EJV 954383. Las facturas corresponden a prestaciones brindadas durante los años 1999 y 2000 (conf. intimación obrante a fs. 2 de dicho expte.).

Intimada de pago la demandada y frente a la incomparecencia del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, el 1° de marzo de 2010 se resolvió mandar llevar adelante la ejecución hasta hacer íntegro pago al GCBA de la suma reclamada, con más sus intereses y costas (fs. 109 del expediente EJV 954383).

Una vez firme la sentencia dictada, la demandada se presentó e hizo saber que el pago de la suma recaída en autos iba a ser previsto e incorporado en el presupuesto correspondiente al año 2011 (fs. 116 expediente EJP 954383), de conformidad con lo dispuesto en la ley provincial N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial. Frente al diferimiento del pago, el GCBA solicitó se intime a la demandada a acreditar en autos la previsión en el presupuesto alegada, a lo que la accionada contestó con fecha 20 de septiembre de 2010 que “... se informa que se dará oportuna intervención a la Subsecretaría de Presupuesto y de Hacienda de la provincia, como así también a la Comisión de Presupuesto de la Legislatura Provincial para su toma de conocimiento...” (fs. 124 del expediente EJP 954383).

Con posterioridad, la demandada manifestó que al haberse dictado sentencia en marzo de 2010 y ser la deuda objeto de autos de causa o título anterior al 30 de junio de 2010, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la ley provincial N°4599, los importes reclamados, su entender, se encontraban incluidos en el régimen de consolidación de deuda allí establecido. Corrido el traslado, el GCBA petitionó el rechazo de lo solicitado por la ejecutada por extemporáneo, en virtud de la previsión de deuda originariamente denunciada y acreditada.

El magistrado de grado dictó sentencia en la que decidió “... declarar a la deuda objeto de autos y sus accesorios incluida en la consolidación dispuesta por la ley 4599 de la provincia de Río Negro, con costas por su orden...” (fs. 2/3 de la queja y fs. 144/145 del expediente EJP 954383).

Contra ese decisorio, la actora interpuso recurso de apelación (fs. 157/159 del expediente EJP 954383), que fue contestado por la demandada (fs. 7/8 de la queja y fs.163/164 del expediente de ejecución fiscal), dictando la Sala III de la Cámara la sentencia que se da cuenta en el acápite I del presente (fs. 10/11 de la queja y fs. 171/172 del expediente EJP 954383).



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

Contra dicho pronunciamiento, la recurrente interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 12/16 de la queja y fs. 177/181 del expediente EJF 954383). A su turno, la demandada contestó el traslado del mismo (fs. 17/18 de la queja y fs.184/185 del expediente EJF 954383).

Finalmente la Cámara, con fecha 12 de agosto de 2013, declaró inadmisibles el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA. Para así decidir, entendió que el mismo no se había dirigido contra una sentencia definitiva ni se había demostrado la concurrencia de un caso constitucional.

Frente a dicho rechazo la impugnante articuló queja en los términos contemplados en el artículo 33 de la Ley N° 402 (fs. 22/29 vta.).

III.- Admisibilidad

El recurso de queja fue interpuesto en plazo, por escrito, ante el Tribunal Superior y contiene una crítica razonada del auto que denegó el recurso de inconstitucionalidad (conf. art. 33 de la Ley N° 402).

Con relación al requisito de sentencia definitiva, cabe señalar que como ya lo ha expresado en reiteradas oportunidades esta Fiscalía General, en concordancia con lo dicho por V.E., en principio, las decisiones dictadas con posterioridad a la sentencia definitiva no son equiparables a ellas, salvo que el auto posterior las modifique.

En ese sentido, es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aplicable *mutatis mutandi* al recurso de inconstitucionalidad local que, en principio, las decisiones dictadas en la etapa de ejecución de sentencia no revisten el carácter de definitivas a los fines del art. 14 de la ley 48¹. En igual sentido se expidió V.E. en numerosas oportunidades². Sin embargo, también ambos altos tribunales han establecido como lógica excepción a tal principio, el de aquella decisión que, causando un perjuicio de imposible reparación ulterior,

¹ Conf. Fallos CSJN 330:4509, entre otros. En la misma línea, puede consultarse el dictamen de esta Fiscalía General N° 189/11 recaído en los autos "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad en: Comisión de Vecinos de Lugano en marcha c/ GCBA s/ queja por apelación denegada", expte. N° 8207/11, dictamen de fecha 7/11/2011.

² Entre ellos Expte. n° 6816/08 "Bottoni, Julio Heriberto s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'GCBA c/ Bottoni, Julio H. s/ ej. fiscal —radicación de vehículos—".



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

previsiones del art. 53 de la misma, que en lo pertinente establece la consolidación de las obligaciones del Estado provincial vencidas o de causa o título anterior al 30 de junio de 2010 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, en las condiciones previstas en la ley N° 3466, mediante la cual el Estado provincial adhirió al régimen previsto en la ley nacional N° 25.344.

Ahora bien, cabe recordar que la ley nacional N° 25.344 (B.O. 21/11/2000) declaró en emergencia la situación económico financiera del Estado Nacional por un año, prorrogado por otro año más (art. 1). A su vez, en lo que aquí interesa, el art. 13 estableció el período y la forma en que se deben consolidar las obligaciones vencidas, disponiendo lo siguiente:

“consolidanse en el Estado Nacional, con los alcances y en la forma dispuesta por la ley 23.982 las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000...”

A su vez, en el art. 24 la norma invitaba a las provincias y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la ley, legislando en el ámbito de su competencia sobre las materias incluidas en ella.

Por su parte, la ley nacional N° 23.982 en su artículo 1° prescribe cuando y como podrán ser consolidadas las obligaciones vencidas:

“a) Cuando medie o hubiese mediado controversia reclamada judicial o administrativamente, conforme a leyes vigentes acerca de los hechos o el derecho aplicable, b) Cuando el crédito o derecho reclamado judicial o administrativamente, o susceptible de ser reclamado judicial o administrativamente haya sido alcanzado por suspensiones dispuestas por leyes o decretos dictados con fundamento en los poderes de emergencia del Estado hasta el 1 de abril de 1991, y su atención no haya sido dispuesta o instrumentada por otros medios c) Cuando el crédito sea o haya sido reconocido por pronunciamiento judicial aunque no hubiere existido controversia, o ésta cesare o hubiere cesado por un acto administrativo firme, un laudo arbitral o una transacción. d) Cuando se trate de obligaciones accesorias a una obligación consolidada.” Asimismo, dispone que “[l]as

por recurso de inconstitucionalidad denegado en Fernández, Nilda Ester c/ GCBA s/ ejecución de sentencia”, Expte. N° 7941/11.

obligaciones mencionadas sólo quedarán consolidadas luego de su reconocimiento firme en sede administrativa o judicial”.

Esta ley también, en su art. 19 incluía a las provincias al autorizarlas a *“consolidar las obligaciones a su cargo que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 1º. Las normas legales locales respectivas no podrán introducir mayores restricciones a los derechos de los acreedores que las que la presente ley establece respecto a las deudas del sector público nacional”.*

Descrita así la normativa aplicable, fácil resulta colegir que, mientras la ley nacional fija como fecha de límite para la consolidación el 1º de enero de 2000, la ley provincial la establece en el 30 de junio de 2010, por lo que excede la fecha establecida por la ley nacional 25.344.

Por su parte, en orden a la normativa provincial, puede advertirse que el la ley 3466, adhirió a la ley 25.344 y consolidó *“las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1º de enero de 2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1º de enero de 2000”.* A su vez, la ley 4599 que ha invocado la demandada extendió ese plazo al establecer en su art. 53 la consolidación de *“obligaciones vencidas o de causa o título anterior al 30 de junio de 2010 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, en las condiciones previstas en la ley H n° 3466 y Decreto de Naturaleza Legislativa n° 09/02”.*

IV. b) La Jurisprudencia de la Corte Suprema.

Cabe indicar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido, en casos análogos al presente, que *“si bien los estados provinciales pueden invocar y hacer valer las leyes de consolidación que dictan sobre la base que les confirió el art. 19 de la ley nacional 23.982, en virtud de la remisión que efectúa el art. 13 de la ley 25.344, dicha aplicación es posible en*



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

la medida en que las normas legales que se invocan, y los actos que se realizan en consecuencia, se ajusten a las previsiones contenidas en la ley nacional y no presenten un conflicto con el art. 31 de la Constitución Nacional (arts. 4 de la ley 27 y 21 de la ley 48; Fallos 322:1050).

En el mismo sentido, remitiéndose al dictamen del Procurador General, en el caso “D. 627. XXXVI, Delbes Cecilia Laura y ots. (por sí y en reprs. De sus hijos menores) c/ Municipalidad del Partido de Puán s/incidente de ejecución”, indicó que “...la Corte se ha pronunciado a favor de la aplicación de normas locales de consolidación, en la medida que no se presentara un conflicto con el art. 31 de la Constitución Nacional, circunstancia que entendió configurada siempre que las provincias las hubieren dictado en virtud de la adhesión que posibilita el art. 19 de la ley 23.982 y sin incluir disposiciones más gravosas que la norma nacional...”.

También sostuvo nuestro máximo tribunal en el caso “Vergano de Rodriguez”, que cuando una provincia a través de su legislación local extiende el plazo de consolidación fijando una “fecha de corte” que va más allá de la prevista en la ley nacional N° 25.344, no debe aplicarse la ley local, pues se producen circunstancias más gravosas para los acreedores provinciales que las previstas en la legislación nacional a la que las provincias estaban autorizadas a adherir, contrariándose así lo dispuesto en el art. 19 de la ley N° 23.982. Así, indicó en dicho precedente que “la legislación se extiende más allá de lo permitido, al abarcar un período superior al previsto por la ley 25.344...Esta diferencia les ocasionaría a los actores un serio perjuicio, ya que si se admitiese la aplicación de la ley al caso, deberían recibir los bonos respectivos con una fecha de emisión posterior a la establecida por la ley nacional.” (CSJN Fallos 327:4668; 331:352).

IV. c) La aplicación al caso de la normativa provincial.

Sentado cuanto antecede, cabe destacar, que en este caso, según consta a fs. 2 del expte. EJF 954383/0, las deudas aquí reclamadas datan de

los años 1999 y 2000, y la consolidación que presente se apoya en normativa que fija como fecha límite a tal efecto el 30 de junio de 2010.

Empero, llegados a este punto, cabe advertir que si bien toda la deuda que aquí se reclama se encontraría alcanzada por la consolidación dispuesta en las leyes provinciales, ellas contrarían lo establecido en la normativa nacional que la habilita, concretamente en lo referido a la “fecha de corte” de las obligaciones que pueden consolidarse, pues ellas son sólo las vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000 (conf. art. 13).

La provincia demandada pretende, en consecuencia, la aplicación de la ley 4599 que resulta inconstitucional, en la medida que exceden el plazo que autoriza la normativa constitucional y, en consecuencia, transgreden el principio de supremacía fijado por el art. 31 de la Constitución Nacional, que dispone que esa “... *Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...*”.

Esta circunstancia, advertida tanto por el GCBA al momento de apelar, como por la Fiscal de Cámara a la hora de emitir el dictamen obrante a fs. 168, sin bien fue mencionada por la Cámara al momento de confirmar la decisión, no fue materia de análisis alguno, pues simplemente se indicó que el art. 129 de la CCABA habilitaba a los magistrados a dejar de lado ese análisis, a fin de “asegurar la operatividad del sistema federal y la autonomía de las provincias”, y el principio de “lealtad interprovincial” (conf. fs. 10 vta.).

Esta argumentación, más allá de no estar acompañada de análisis alguno, no se hace cargo de una cuestión esencial, que es que uno de los límites al sistema federal imperante en nuestro país se encuentra en el principio de supremacía constitucional dispuesto en el art. 31 de la Constitución Nacional, cuestión que no recibió siquiera mención alguna.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

Así las cosas, entiendo que, en el presente caso, correspondía por lo menos diferenciar las facturas emitidas durante el año 1999, las cuales quedarían comprendidas, conforme lo aquí sostenido, dentro del período que establece la ley nacional y, con ello, alcanzadas por la consolidación, de las emitidas en el año 2000, que son posteriores a la "fecha de corte" que estableció la normativa nacional y, por ende, quedarían fuera de la posibilidad de ser consolidadas.

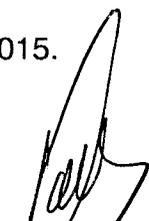
Cabe concluir entonces, teniendo en cuenta la legislación antes descripta, los hechos que rodean el caso y el criterio jurisprudencial emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que no corresponde la aplicación de la ley provincial más allá de la fecha de corte establecida en la ley nacional, esto es, el 1 de enero de 2000.

V.-

Por las razones esgrimidas, opino que el Tribunal Superior de Justicia debería hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad con los alcances aquí expuesto, y reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones para que se dicte un nuevo pronunciamiento que tenga en cuenta las consideraciones aquí vertidas.

Fiscalía General, 5 de febrero de 2015.

Dictamen FG N°032-CAyT/15.-



Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.

