

CAPÍTULO V

EMERGENCIA RESIDUAL EN LA DEUDA PÚBLICA INTERNA

SUMARIO

1. La nueva legislación.....	689
1.1. Una hoja en el vendaval.....	689
1.2. Su alcance.....	689
1.3. “Créditos” y “reconocimiento de deuda”.....	690
1.4. Caducidad y prescripción de créditos reconocidos.....	690
1.5. Caducidad ficta del trámite administrativo.....	691
1.6. Caducidad de la acción judicial en reclamos no reconocidos.....	692
1.7. La tasa de justicia.....	693
2. Análisis de su constitucionalidad.....	694
2.1. Inconstitucionalidad genérica del artículo 27.....	694
2.2. Constitucionalidad a la luz de la emergencia de 1989-1992.....	694
2.3. ¿Hay estado de emergencia en 1995?.....	695
2.4. Inatinerencia del problema.....	696
2.5. Sustento fáctico suficiente.....	696
3. Algunos interrogantes.....	697
3.1. La finalidad de la ley 24.447.....	697
3.2. ¿Nuevos juicios, viejos bonos?.....	698
3.3. El problema de la ejecución de la sentencia.....	699
3.4. Requerimiento de pago de deuda consolidada.....	699
3.5. Créditos no consolidados.....	700
4. La ley 24.447 en su contexto histórico.....	701
4.1. Introducción. Empréstito público forzoso y contrato de crédito externo.....	701
4.2. Los hechos a 1989.....	701
4.3. Los decretos 377 y 570 de 1989 11.....	704
4.4. El decreto 365/90 sobre depósitos y Bonex.....	704

4.5. 1990: Primera consolidación de la deuda interna.....	704
4.6. La consolidación de la deuda en 1991.....	706
4.7. Los ferrobonos de 1992.....	706
4.8. ¿La tendencia?.....	706

Capítulo V
EMERGENCIA RESIDUAL EN LA DEUDA PÚBLICA INTERNA¹

La ley 24.447 sobre caducidad de créditos contra el Estado previos a 1991

1. La nueva legislación

1.1. Una hoja en el vendaval

En el vendaval normativo del verano 1994-1995² puede pasar desapercibida una ley que meritúa ser conocida.

[Las emergencias y la quiebra del Estado se repiten, con una cadencia lamentable. Ésta es una de ellas y además con efectos residuales. Europa pasó por épocas similares en el siglo XVIII: Ésa es nuestra ubicación histórica con estos procedimientos de bancarrota. Hasta que no aprendamos las lecciones de la historia, cuya causa analizamos en el cap. I de la Sección I, repetiremos estas experiencias. Las salidas cambiarán, pero el resultado no.]

1.2. Su alcance

Se trata de la ley número 24.447³ que obliga a demandar al Estado hasta junio de 1995 por cualquier crédito contra el Estado nacional de causa o título anterior al 1-IV-1991, que no hubiera todavía sido percibido en bonos. Según veremos, de acuerdo al caso ello vence a comienzos de junio de 1995 o el 30 del mismo mes. Es una ley de emergencia, pero no fundada en los hechos de 1995, sino en la vieja emergencia de 1989-1992: Por ello la consideramos un efecto residual de aquella situación de emergencia.

¹ LL, 29-V-1995.

² Reforma a los Códigos Penal, Civil, de Comercio, Procesal; a las leyes provisionales, de honorarios profesionales, de la construcción, a normas de municipales; el decreto de necesidad y urgencia y los proyectos de ley del 28-II-1995, tales como la creación de un Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, una suerte de FMI propio para el orden de las cuentas provinciales, pero además con cesión de autonomía provincial en facultades ejecutivas para privatizar los bancos locales, Tal vez sea profético.

³ Ley de presupuesto para el año 1995, publicada en el B.O. del 30-XII-1994.

La ley 24.447, al tener por fundamento el mismo estado de necesidad pública ya declarado y admitido en los años 1989-1992, es constitucional.⁴ Sin embargo no puede dejar de advertirse la tendencia siempre declinante del régimen jurídico de la deuda pública interna, que cada vez la aproxima más a características de hace un par de siglos. En este artículo, sin perjuicio de explicar sus mecanismos, trataremos de mostrarla en su doble faz histórica inmediata y antigua, lo que pensamos contribuirá a su mejor comprensión.

1.3. “Créditos” y “reconocimiento de deuda”

En los arts. 25 a 27 la ley 24.447 se incluyen normas específicas sobre caducidad y prescripción de los “créditos” (art. 25) y reclamos de “reconocimiento de deuda” (arts. 26 y 27) de causa o título anterior a la entrada en vigencia de la ley de consolidación. Dichas normas derogan, para el caso particular de estos créditos y reclamos, las normas generales en materia de prescripción y caducidad.

Dada la distinción legal entre créditos y solicitudes de reconocimiento de deudas, puede concluirse que el art. 25 se refiere a la caducidad y prescripción de créditos reconocidos por el Estado, pero no abonados; los arts. 26 y 27 mentan el pedido de reconocimiento de alegadas deudas del Estado, aún no admitidas por éste.

1.4. Caducidad y prescripción de créditos reconocidos

Según el art. 25, “El 30-VI-1995 caducarán los derechos y prescribirán las acciones para peticionar créditos contra el Estado Nacional o cualquiera de los entes comprendidos en la Ley N° 23.982 de causa o título anterior al 1-IV-1991... La extinción de las consecuentes obligaciones del Sector Público Nacional se producirá de pleno derecho; sin perjuicio de la extinción que ya se hubiere operado con anterioridad en cada caso en particular por el vencimiento del plazo de prescripción, o la caducidad del derecho respectivo...”

Una primera conclusión es que si alguien tiene un crédito reconocido pero no pagado por el Estado nacional debe interponer la demanda a más tardar el 30-VI-1995, o perderá tanto la acción como el derecho, si es que no lo ha perdido antes por las normas generales. El viernes 30-VI-1995 y las dos primeras horas del lunes 3 de julio serán pues nerviosas en la justicia federal.

⁴Nos remitimos a nuestros artículos “La emergencia administrativa argentina de 1989-1992,” en el Libro de Homenaje al Profesor EDUARDO ORTIZ ORTIZ, San José, Costa Rica, Colegio Santo Tomás de Aquino, 1994, p. 433 y ss.; “El estado actual del derecho administrativo,” *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1993, n° 14, pp. 300-302; “Legalidad y urgencia en el derecho administrativo,” en la *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, San José, Colegio de Abogados de Costa Rica y Asociación Costarricense de Derecho Público, 1981, p. 289 y ss.

Otra de las dudas que presenta dicha norma es el caso, sumamente extendido, de personas que tienen derecho a ser suscriptores originales de títulos de consolidación de la deuda pública que no les han sido físicamente entregados. ¿Deben demandar? La respuesta pareciera ser afirmativa ante el texto legal, aunque tampoco resulta demasiado razonable.

Otro caso es el de quienes tienen quebrantos impositivos de periodos anteriores ya reconocidos por el Fisco, el 20% de los cuales pueden ser transformados en bonos de consolidación de la ley 23.982⁵ para compensar créditos del Estado.⁶

¿Necesitan demandar? Pensamos *prima facie* que no, *si han recibido los bonos*. Ahora bien, si no han recibido los títulos de la deuda pública que corresponde emitirles, la situación revierte a la del caso anterior: La demanda parece indispensable.

1.5. *Caducidad ficta del trámite administrativo*

En el caso de los reclamos por reconocimiento de deudas que el Estado no ha admitido ni denegado en sede administrativa, el artículo 26 contempla la caducidad del trámite administrativo y el 27 el plazo para iniciar la acción judicial.

El art. 26 dice que “Los procedimientos administrativos sustanciados con motivo de la solicitud de reconocimientos de deudas de causa o título anterior al 1-IV-1991 que no fueren impulsados por los interesados durante un plazo de más de SESENTA (60) días hábiles computados desde la última actuación útil, caducarán automáticamente sin necesidad de intimación al interesado para su impulso, ni resolución expresa de la autoridad administrativa competente. No serán aplicables a estos trámites las disposiciones del art. 1º, inciso e), apartado 9º de la Ley N° 19.549.”

Resulta de esta norma legal que si el particular no impulsa el procedimiento administrativo en el cual solicitó el reconocimiento de una deuda del Estado, no será necesario a la administración intimarle su impulso (como sí lo es por la legislación general), y ni siquiera declarar la caducidad del trámite administrativo por acto administrativo expreso (ídem): Dicha caducidad se producirá, en estas deudas o pretensiones crediticias anteriores al 1-IV-1991, de pleno derecho.

La ley está creando así una solución especial para los créditos anteriores al 1-IV-1991, que no deroga sino para el caso particular la legislación general del decreto-ley 19.549.⁷

Semejante norma sólo puede regir, desde luego, para el futuro, pero es de aplicación para los reclamos en trámite.

⁵ Ley 24.073, B.O. del 12-IV-1992, título VI.

⁶ Ley 24.073, art. 3º.

⁷ Para una explicación del régimen general vigente ver el tomo 4.1. de nuestro *Tratado*, cap. VIII, n° 12, pp. 38-45 y sus remisiones.

Sin embargo y según veremos, la solución del art. 27 torna carente de contenido lo dispuesto en el art. 26, puesto que al no poder disponer una caducidad retroactiva; contempla una segunda forma de caducidad a contarse a partir de su entrada en vigencia.

1.6. *Caducidad de la acción judicial en reclamos no reconocidos*

En el sistema legal y jurisprudencial normal, el plazo para computar la acción judicial sólo nace a partir de una decisión expresa, no de una decisión ficta.⁸

Aquí la ley dispone lo contrario: Desde la caducidad ficta que la ley impone de pleno derecho entra a correr el plazo de noventa días hábiles judiciales para impugnar el acto —tácito— ante la justicia.

Si la denegatoria ficta fuere anterior a la ley 24.447, el plazo se cuenta a partir de la posterior entrada en vigencia de la ley. Esto puede parecer generoso en la especialidad de la solución, pero no lo es.

Lo que la ley está disponiendo, en definitiva, es que lo que antes de su entrada en vigencia no hubiere sido aceptado (art. 25), o denegado expresamente, queda ahora denegado por ella, pues a partir de esta ley, como último plazo, comienza de cualquier modo a correr el término para interponer la demanda judicial.

Pasado ese plazo de 90 días hábiles judiciales desde la entrada en vigencia de la ley 24.447, como máximo, el derecho se pierde si la demanda no es iniciada. Como el plazo se comienza contar el 1° de febrero, en un cálculo estimativo estará venciendo también en junio de 1995, pero antes del otro plazo del art. 25 de la ley 24.447.

Con ello la ley está dictando una suerte de norma general que en realidad dice: En caso de silencio de la administración, considéranse rechazados a la fecha de entrada en vigencia de esta ley todos los reclamos por reconocimiento de deudas contra el Estado nacional. Es más o menos lo que se venía haciendo en Francia a comienzos del siglo pasado.⁹

La ley no prohíbe a la administración hacer lugar en 1995 a un reconocimiento de deuda reclamado por un particular, sólo dice que si no se lo reconocen y pagan dentro de los noventa días hábiles judiciales de su entrada en vigencia, ese derecho no podrá ya reclamarse judicialmente.

Ni siquiera será suficiente con que le “reconozcan” el crédito antes del 30 de junio, porque si no lo cobra, se le aplicará la caducidad del art. 25.

Los particulares tendrán que tener, pues, listas sus demandas para comienzos del mes de junio de 1995 aún en el supuesto de que le reconozcan su crédito

⁸Para el régimen del silencio nos remitimos a la obra citada en la nota anterior, tomo 4.1., cap. VIII, n° 13, pp. 45-52 y sus referencias.

⁹M. DE CORMENIN, *Droit administratif*, tomo II, París, Thorel y Pagnerre, 1840, 5ª ed., pp. 18 a 25.

antes de la fecha indicada. Y deben interponer la demanda aunque le estén por reconocer o le hayan reconocido, pero no pagado, el crédito.

Dice así el art. 27 de la ley 24.447 que “En los casos de denegatoria por silencio de la Administración ocurrido en los procedimientos administrativos sustanciados con motivo de la solicitud de reconocimiento de deudas de causa o título anterior al 1-IV-1991, se producirá la caducidad del derecho para interponer la demanda contencioso administrativa contra la denegatoria a los NOVENTA (90) días hábiles judiciales contados desde que se hubiere producido la denegatoria tácita o desde la fecha de entrada en vigencia de esta ley, lo que fuere posterior. Vencido dicho plazo sin que se haya deducido la acción correspondiente, prescribirán también las pretensiones patrimoniales consecuentes. En estos casos no será de aplicación el art. 26 de la Ley N° 19.549.”¹⁰

Para simplificar los textos legales, basta con eliminar la parte pertinente del art. 26 y decir en el 27 “En los procedimientos administrativos sustanciados con motivo de la solicitud de reconocimiento de deudas de causa o título anterior al 1-IV-1991, se producirá la caducidad del derecho para interponer la demanda a los NOVENTA (90) días hábiles judiciales de la entrada en vigencia de esta ley.”

La ley opera como suficiente denegación tácita del reclamo a los efectos de habilitar la instancia judicial y al mismo tiempo como límite temporal al derecho a la interposición de la demanda.

El plazo de noventa días hábiles *judiciales*, por lo demás, es igual al establecido con carácter genérico en el art. 25 del decreto-ley 19.549/72, con la diferencia que aquí se cuenta a partir del primer día hábil judicial a partir de la entrada en vigencia de la ley 24.447.

1.7. *La tasa de justicia*

Dado que el objeto de la litis es que le entreguen *bonos* al actor, parece razonable que ella pueda pagarse con tales bonos. A su vez, dado que las empresas no tienen bonos de esta naturaleza, una solución alternativa debe ser la de admitir el pago de la tasa de justicia no en relación al monto *nominal* del crédito, sino al monto *real* que resulta de la cotización de los bonos cuya entrega se acciona.

¹⁰ Dicho art. 26 del decreto-ley 19.549/72 dispone: “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el acto adquiera carácter definitivo por haber transcurrido los plazos previstos en el art. 10 y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.” El art. 10 por su parte establece que “El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución se considerará que hay silencio de la Administración.”

De otro modo habría un tributo sin causa fáctica suficiente y adecuada, porque el monto de la tasa de justicia se estaría arbitrariamente refiriendo a un monto del juicio que no es tal, con violación a las garantías de propiedad y debido proceso tanto adjetivo como sustantivo. Habrá que esperar los primeros juicios para ver cuál es la solución que se impone.

2. Análisis de su constitucionalidad

2.1. Inconstitucionalidad genérica del artículo 27

Respecto de la solución de la primera parte del art. 27 existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia declarando la inconstitucionalidad de fijar el cómputo de plazos para acudir a la justicia a partir de plazos fictos de denegación; también hay doctrina en igual sentido. Básicamente se trata de evitar que el particular pierda sus derechos sin siquiera darse cuenta de ello.¹¹

En el presente caso, salvo la circunstancia de que la norma aparece medio escondida en la ley de presupuesto (lo que la torna de más difícil conocimiento por los particulares), cabe tener presente que tanto el art. 25 como el 27 ponen un terminante límite temporal a los créditos o reclamos de causa anterior al 1-IV-1991.

El art. 25 también impone la necesidad de iniciar la acción judicial bajo pena de tener por prescripta la acción y caducado el derecho al 30-VI-1995, aún en el caso que la administración hubiere reconocido el crédito de causa anterior al 1-IV-1991.

No puede sorprender demasiado que haga lo mismo el art. 27, sólo que contando más complejamente el plazo.

Uno de los plazos es taxativo y fijo: El 30-VI-1995 (art. 25); el otro depende de feriados, días inhábiles, y el cómputo que finalmente den 90 días hábiles judiciales desde el 1-II-1995. (Art. 27.)

2.2. Constitucionalidad a la luz de la emergencia de 1989-1992

Al margen de cuál sea la más correcta interpretación de estas normas, lo cierto es que su declaración de inconstitucionalidad no parece previsible, por cuanto se refieren a créditos a la época del estado de necesidad pública que sufrió el país en el período 1989-1992.¹² No se trata, además, de un reglamento de necesidad y urgencia, sino de una ley *stricto sensu*.

¹¹ Por ejemplo, no se pueden aplicar por analogía términos para acudir a la justicia, como lo explicamos en el tomo 4.1. de nuestro *Tratado*, cap. VIII, n° 5, y sus referencias de la nota 1.

¹² Aun para épocas normales hemos señalado la tan sólo “dudosa constitucionalidad de acortar por vía de legislación o reglamentación local los plazos de prescripción del Código Civil.” *Tratado*, t. 4.1., cap. VIII, par. 1.4.

Si este súbito obligar a los administrados a demandar a la administración so pena de perder sus derechos es o no razonable, será una cuestión a debatir: Pero raro será el abogado que recomiende no iniciar la acción para intentar luego discutir la inconstitucionalidad de la ley que le declara prescripta su acción y caduco su derecho.

Esta nueva solución excepcional dada por la ley para la misma época de emergencia 1989-1992 posiblemente no será invalidada por la justicia, pues tiene la misma causa fáctica y por ende jurídica, aunque sea un intento legal sobreviniente de carácter complementario para cerrar parte de las cuentas de aquella crisis. Queda con ello emparentado con las leyes 23.696 y 23.697 y normas complementarias y supletorias, incluida la ley de consolidación. Es una ultraactividad de aquella crisis.

Tampoco nos parece suficiente autocontradicción como para provocar la inconstitucionalidad de la ley, el que mientras las leyes 23.696 y 23.697 respondían a la emergencia con medidas desmonopolizadoras, desreguladoras y privatizadoras, en el presente caso la ley adopte una medida intervencionista, restrictiva del derecho de propiedad. Ya lo hemos explicado en otra parte y allí nos remitimos.¹³

Por lo demás, la realidad de aquella emergencia, y con ello la constitucionalidad de esta nueva ley que todavía la primigenia emergencia viene a ultraactivar, está suficientemente demostrada.¹⁴

2.3. *¿Hay estado de emergencia en 1995?*

Ese estado de emergencia existió ciertamente al momento de declararlo las leyes 23.696 y 23.697 más sus prórrogas, pero pareció superado en 1992.¹⁵

Los datos económicos que justificaban la emergencia en 1989 comenzaron a debilitarse en 1991. Los datos de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina,¹⁶ expresan que en 1993 la Argentina no sólo tuvo el menor índice anual de inflación de toda América Latina (7,4%), sino que su crecimiento del producto bruto interno fue del 6%, el segundo de América Latina, superior al de México, Chile, Brasil, Venezuela.

En el período 1991-1994 que coincide con los primeros años luego de la entrada en vigencia del plan de convertibilidad la Argentina tuvo un crecimiento acumulado del producto bruto interno del orden del 25%, con un paralelo aumento de la demanda y el consumo internos, más el aumento del crédito interno y exter-

¹³ "El estado actual del derecho administrativo," pp. 300-302; "La validez constitucional del decreto 2284/91," *op. loc. cit.*

¹⁴ Lo explicarnos en "La emergencia administrativa argentina de 1989-1992," *op. loc. cit.*: El estado actual del derecho administrativo, *op.cit.*, pp. 290 a 297; La validez constitucional del decreto 2284/91, *op. loc. cit.*.

¹⁵ Nuestro artículo "El estado actual del derecho administrativo," *op. cit.*, p. 305.

¹⁶ Informe de 1993, Montevideo, 1994.

no, todo ello en el marco de un aumento en términos absolutos de la población económicamente activa y estabilidad monetaria. La deuda externa, que en 1989 llegó al 59.7% del P.B.I., pasó al 36.3% en 1990, al 28.9% en 1991 y al 19.9% en 1992, manteniéndose ya en 1993 en el 18%.¹⁷

La primera pregunta que se formula el lector de una nueva ley de emergencia es si realmente ella existe en 1994/5. Los datos bursátiles de comienzos de 1995 son todavía insuficientes para diagnosticar una crisis de igual envergadura, y el mismo gobierno no la invocaba con alcance general antes del 28-II-1995.

2.4. *Inatención del problema*

Sin embargo, pensamos que el hecho que la emergencia, como dato profundo de 1989-1991, haya cesado o disminuido en intensidad a partir de 1992, para asomar nuevamente en 1995, no incide sobre el caso de esta ley.

No es necesario recurrir a los recientes remezones de fines de 1994 y comienzos de 1995 para justificar en la *nueva* emergencia la constitucionalidad de los arts. 25 a 27 de la ley 24.447: El *viejo* fundamento de la emergencia al 1-IV-1991 todavía es válido para la solución de esta ley, referida en esos artículos a las deudas reconocidas o reclamadas por causa o título anterior a aquella fecha.

2.5. *Sustento fáctico suficiente*

Hay también un sustento fáctico suficiente en la ley: La conveniencia de despejar el panorama de cuál es la situación de los débitos del Estado al momento referido. Varios reglamentos de necesidad y urgencia dictados en el año 1990 apuntaban a la misma finalidad, que ahora finalmente una ley viene a fijar. Con cruda analogía, es un paso procedimental más del virtual proceso de quiebra que se vivió en aquel entonces: Ahora se ha fijado un último plazo para que los acreedores verifiquen sus créditos.¹⁸

Desde luego, no cabrá al Estado quejarse de los juicios que se inicien, pues ellos son provocados por él. La ley 24.447 pide que lo demanden, no quiere dejar que los particulares esperen la normal conclusión del trámite administrativo mientras la prescripción está suspendida. Suponemos que la administración acelerará los pasos para emitir antes del 30-VI-1995 los bonos cuyo derecho ya ha reconocido, para no forzar todavía más juicios innecesarios sobre sí.

¹⁷Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Argentina en crecimiento*, Buenos Aires, 1994, p. 22. Ver también la edición de 1995 y *Argentina. Un país para invertir y crecer*, Buenos Aires, 1995.

¹⁸Por eso ya dijo A. BATBIÉ en 1885 que la consolidación de la deuda es una bancarrota suavizada (*adoucie*) del Estado: *Traité théorique pratique du Droit Public et Administratif*, t. VII, París, Larose y Forcel, 1885, p. 343.

Los juicios que se inicien a comienzos de junio de 1995 (ausencia de reconocimiento expreso del derecho) y al 30 del mismo mes de junio de 1995 (créditos reconocidos pero no abonados; títulos no entregados) al menos permitirán al Estado saber con certeza cuáles y cuántos son los acreedores que se consideran con suficiente derecho para litigar, no sólo para reclamar en sede administrativa, por causa o título anterior al 1-IV-1991.

Frente al costo de la tasa de justicia, la lentitud del trámite y la posibilidad de perderlo, la apuesta que el Estado parece formularse al dictar la presente ley es que tal vez no serán demasiados los que demanden. Es una buena apuesta.

Con todo, la posible utilización de los bonos para compensar créditos fiscales y la reciente resolución ministerial que autoriza a pagar con ellos la totalidad de las ofertas por privatizaciones, pueden estimular su uso potencial.

Por ende, se fortifica la conveniencia de demandar judicialmente la obtención de los bonos de consolidación por créditos de causa o título anterior al 1-IV-1991 que no hayan sido aún percibidos o recibidos.

Es el último paso para cerrar las cuentas y consolidarlas al 1-IV-1991. Después se verá como sigue la historia al momento del pago.¹⁹

3. Algunos interrogantes

3.1. La finalidad de la ley 24.447

Una primera pregunta que cabe así formularse es ¿para qué se dicta esta ley? Muchos particulares no han iniciado hasta ahora demanda contra el Estado por créditos o presuntos créditos de aquella época, amparados por el carácter suspensivo de la prescripción que tiene la tramitación administrativa.²⁰

Podían esperar el desenlace del procedimiento administrativo y no tenían que enfrentar la decisión y el gasto de interponer la demanda. Si la ley parece en

¹⁹Ya en España, en 1882, voluntariamente se convirtió deuda consolidada al 3 por ciento, en deuda perpetua al 4 por ciento: SANTAMARÍA DE PAREDES, VICENTE, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1894, 4ª ed., pp. 727-8. En Francia a comienzos del siglo XX, en cambio, la deuda perpetua ya era vista como una institución normal: TH. DUCROCQ, *Cours de droit administratif et de législation française de finances*, 7ª ed., t. V, *L'État, Dette publique et impôts*, por TH. DUCROCQ y EUGENE PETIT, París, 1904, Ancienne Librairie Thorin et Filsa, A. Contemoing Editeur, p. 130 y ss.

²⁰Art. 1º, inc. e), apartado 9º del decreto-ley 19.549/72: "Transcurridos sesenta (60) días desde que un trámite se paralice por causa imputable al administrado, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas. Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad."

principio beneficiar al Estado con plazos más cortos para los acreedores, en rigor puede resultar perjudicándole al obligarle a soportar una eventual avalancha de juicios de su propia fabricación. Muchos particulares que de otro modo hubieran postergado *sine die* la demanda tendrán ahora que tomar la decisión de iniciarla o abandonar su derecho. Tal vez con mayor reflexión el propio Estado derogue esta ley antes de junio de 1995.

Suponiendo que los reales o potenciales acreedores tuvieran derecho en cuanto al fondo, con la anterior espera le estaban dando un lapso adicional en el cual ordenar sus cuentas. Si a la inversa suponemos que no tienen derecho, constituían tan sólo una incógnita que tampoco la ley va a despejar; que se inicien “x” juicios no significa que exista un “x” monto mayor de deuda interna de causa anterior a 1991. Eso recién se va a saber cuando los juicios terminen, de aquí a una década o más.

De ello surge que no parece razonable ni menos conveniente al Estado que obligue a sus acreedores o pretendidos acreedores a iniciarle juicio ya mismo. A lo sumo tendrá la certeza de cuántos de quienes hasta ahora le reclamaban en sede administrativa por créditos anteriores al 1-IV-1991, se sienten con fuerzas y dinero suficientes como para iniciar la acción en junio de 1995.

3.2. *¿Nuevos juicios, viejos bonos?*

¿Por qué el Estado obliga a que le demanden, cuando su natural conveniencia como presunto deudor es esperar el transcurso del tiempo? Muchos potenciales créditos de particulares se pierden porque los acreedores no terminan de decidirse a iniciar el juicio, porque no pueden pagar abogados y la tasa de justicia, porque descreen de la viabilidad judicial de su derecho, porque fallecen, porque los asuntos se tornan demasiado viejos. Visto así, parece una apuesta ganadora. Sin embargo, las empresas medianas y grandes demandarán al menos por los créditos de que sientan seguras.

¿Por qué lo hace este equipo económico, que tantas veces se ha quejado de los juicios contra la administración? Es difícil entonces no abrigar la duda de que al obligar a llenar los tribunales de juicios contra el fisco, la ley 24.447 no se vea a la larga acompañada por una ley complementaria que resuelva que los créditos cuyo reconocimiento así se obtenga se pagarán con otros nuevos bonos, no los de la ley de consolidación 23.982 de 1991, que ya estarán próximos a vencer para ese entonces. Las futuras sentencias y sus futuros bonos quizás no sean tampoco plenamente ejecutables, como no lo son los ferrobonos de 1992. Ya hemos visto muchos antecedentes históricos en el derecho comparado.

Con lo cual los actores en los juicios que fuerza la ley 14.447 pagarán en dinero efectivo la tasa de justicia y potencialmente se verán al final retribuidos con bonos a largo plazo, sin recuperar siquiera la tasa judicial, en el supuesto que lo ganen.

Es posible que su uso en el ámbito empresarial para compensar créditos fiscales lleve a tomar la decisión de defender el derecho en los estrados judiciales. Igualmente puede influir en ello la posible utilización de los bonos para ofertar en privatizaciones, materia siempre variante. En la resolución MEOSP n° 187-95²¹ se admite pagar las privatizaciones, en su totalidad, con cualquiera de los títulos públicos, denominados en moneda nacional o extranjera.²² Claro que al terminar los juicios ya no quedarán privatizaciones por hacer, lo que bajará el valor de mercado del título.

3.3. *El problema de la ejecución de la sentencia*

Otra de las cuestiones a meritar en esta materia es el viejo problema de la ley 3952, cuyo artículo séptimo determina el carácter meramente declarativo de las sentencias condenatorias contra el Estado. La jurisprudencia en su momento resolvió que no correspondía dar una interpretación absoluta a dicho principio, so pena de incurrir en una irrazonable denegación de justicia.

3.4. *Requerimiento de pago de deuda consolidada*

Ahora bien, en materia de consolidación de la deuda pública interna, la jurisprudencia también ha tenido oportunidad de recordar que entre las circunstancias que justificaron el dictado de la ley 23.982 figura precisamente “la imposibilidad de atender los compromisos patrimoniales del sector público sin recursos fiscales genuinos, debido a que la ley 23.982 tornó jurídicamente imposible toda emisión de dinero sin respaldo, y la circunstancia de que esos pasivos superaban largamente la capacidad de pago actual del Estado nacional.”²³

El decreto 1639/93²⁴ fue dictado para impedir “eventuales demoras en la entrega de los medios de pago” y fija en 90 días corridos²⁵ el plazo dentro del cual los entes deudores y los organismos de control deben conformar u observar el requerimiento judicial de pago en materia de deudas consolidadas (bonos y en su caso dinero efectivo); las actuaciones deben remitirse al organismo de control como mínimo 30 días antes del vencimiento del plazo. Vencido ese término, la justicia intima al ente deudor para que se expida en el plazo de cinco días hábiles, pasados los cuales el Tribunal suscribirá en sustitución de las autoridades admi-

²¹ B.O. del 20-II-1995, p. 11.

²² Cuatro en moneda local y 27 en moneda extranjera.

²³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, pp. 2.058 y 1.059; Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, *in re Carrari*, 3-XII-1994, cap. V.

²⁴ B.O. del 10-VIII-1993, p. 36.

²⁵ Prorrogables por el tribunal: Art. 3° Es desde luego sorprendente que un decreto pretenda reglamentar los plazos del proceso judicial, pero allí está, y los jueces lo aplican.

nistrativas los formularios respectivos,²⁶ luego de lo cual en 15 días²⁷ se ordena “la acreditación a la orden del Juzgado, Secretaría y Autos de que se trate, de los Bonos de Consolidación en la Caja de Valores S.A.”²⁸

3.5. *Créditos no consolidados*

El art. 22 de la citada ley dispuso que a partir de su entrada en vigencia el Poder Ejecutivo nacional deberá comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1-IV-1991 que carecieran de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento; y que el acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo.

Igual solución se consideró aplicable respecto de todas las obligaciones de dar sumas de dinero no alcanzadas por el régimen general establecido en los arts. 1º, 2º y concordantes de la misma ley.²⁹ El razonamiento es que si se trata de “obligaciones de causa o título posterior al 1-IV-1991, la obligación sería directa; en los demás casos, sería consecuencia de la adecuación a la realidad económica actual y a la normativa vigente, de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.”³⁰

La Corte Suprema había entendido en el caso *Pietranera* que el Poder Judicial podía adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia “en el supuesto de una irrazonable dilación en su cumplimiento por la Administración Pública,” en razón de que el carácter declarativo de las sentencias contra el Estado debía entenderse en forma razonable, en cuanto su propósito era evitar que la administración se viera colocada, por un mandato judicial, en situación de no poder satisfacer la sentencia por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin.

Consecuentemente, el mecanismo de la comunicación al Congreso y la espera del siguiente año era a juicio de la Cámara el modo de satisfacer la referida razonabilidad, en las circunstancias del caso. Más aún, si el Poder Ejecutivo no envía

²⁶ Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *in re Ernesto García*, 22-IX-1994, y otros.

²⁷ El segundo párrafo del artículo cuarto no aclara si se trata de días hábiles o corridos; por analogía al primer párrafo, que fija el término de cinco días en días hábiles, y por tratarse de un término judicial, podría concluirse que son días hábiles judiciales. La pregunta, claro está, es qué hace un decreto del Poder Ejecutivo entrometiéndose en el proceso judicial. Y por qué los tribunales lo aplican como si fuera derecho vigente.

²⁸ Art. 4º, segundo párrafo.

²⁹ *in re Carrá*, caps. V y VI.

³⁰ *in re Carrara*, con cita de *Fallos*, 265:291, *Pietranera*, interpretando los alcances del referido art. 7º de la ley 3.952.

al Congreso el pedido de previsión de fondos, en algunos supuestos se puede de todos modos computar el año presupuestario siguiente como término razonable tras el cual se puede pedir la ejecución coactiva de la sentencia.³¹

4. La ley 24.447 en su contexto histórico

4.1. Introducción. Empréstito público forzoso y contrato de crédito externo

Una de las confusiones que se presentan en esta materia es que algunas deudas estatales se contraen en el exterior, con sometimiento a la ley y a la jurisdicción del lugar de celebración y ejecución del contrato, en tanto que otras se celebran y ejecutan en el país, con sometimiento a la ley local.

En el primer caso no es usual emplear la terminología de “*empréstitos públicos*,” sino que resulta más frecuente la noción de “*contrato de crédito externo*.”

Los contratos de crédito externo pueden renegociarse con la otra parte pero no pueden modificarse unilateralmente; el empréstito público está sometido a la legislación local y lo que ésta disponga. En cambio, la doctrina tradicional sobre el empréstito público forzoso era y es favorable a la potestad “soberana” del Estado para imponerlos y modificarlos.³²

Existen en el mundo numerosos ejemplos de empréstitos públicos nacidos el siglo pasado (de la Rusia zarista, de nuestro país para la guerra de la triple alianza, etc.) que terminaron licuados o extinguidos por el tiempo un siglo después. Más cercanamente, el ahorro forzoso también quedó licuado con ganancia para el Estado. Por eso algunos autores lo comparan con la lotería nacional: Algunos ganan más de lo que han puesto, otros no reciben nada.³³

En épocas difíciles, se pagan los intereses pero no el capital, hasta que el transcurso de las décadas y la tasa de mortalidad terminan eliminando o disminuyendo el número de acreedores que persiguen aún sus acreencias.

4.2. Los hechos a 1989

En 1989 la situación de crónico endeudamiento externo,³⁴ con virtual paralización de los pagos por capital e incluso intereses de la deuda externa, no estaba acompañada de una pareja falta de pago de la deuda interna. Así se le había

³¹ *in re Carrari*, cap. VII.

³² Nuestro artículo “El contrato de crédito externo,” en la *Revista de Administración Pública*, n° 97, Madrid, 1982, pp. 423-449, reproducido en el libro colectivo, *Contratos administrativos*, tomo II, Buenos Aires, Astrea, 1982, p. 187 y ss.; actualmente en el t. 7, *El derecho administrativo en la práctica*, cap. XXIV.

³³ DUVERGER, MAURICE, *Hacienda pública*, Barcelona, Bosch, pp. 147-150.

³⁴ Que desde luego viene de muy antaño, a punto tal que es un dato “sistémico” de todo país subdesarrollado: MARTNER, GONZALO, *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI editores S.A., 1967, pp. 33 y 34; HAMSON, A. H., *Public Enterprise and Economic Development*, Londres, 1959, p. 24; FORINO, SABATINO A., *El desarrollo económico y la política fiscal*, Buenos Aires,

señalado al país en alguna oportunidad, destacando el puntual pago de los bonos externos cuyos principales tenedores eran residentes de este país.

Por eso se pudo afirmar que “Es correcto decir que los Bonex son títulos de deuda externa. Sin embargo hay una diferencia fundamental de los que tradicionalmente se llaman títulos de la deuda externa..., y es que los Bonex siempre fueron pagados.”³⁵ De allí que en julio de 1990 “los demás títulos de la deuda externa... no superaban el 15% y los Bonex cotizaban a más del 60%.”³⁶

Ello constituía entonces una paradoja, ya que a todas las diferencias económicas, financieras y políticas entre deuda externa e interna³⁷ no se sumaba la diferencia jurídica conforme a la cual la externa se rige por el derecho privado de otro país³⁸ y la interna por el derecho público nacional.³⁹ El poder público⁴⁰

Macchi, 1966, pp. 182-186; JARACH, DINO, *Estudio sobre las finanzas argentinas*, Buenos Aires, Depalma, 1961, pp. 45-6.

³⁵ RIVAS, ANÍBAL RICARDO y BARTOLOMÉ, GERARDO MIGUEL, *Cómo invertir en Bonex*, Buenos Aires, Tesis, 1990, pp. 8, 64, 74 y otras.

³⁶ *Op. cit.*, p. 9.

³⁷ Ver por ejemplo J. M. BUCHANAN, “Internal and External Borrowing,” en el libro de R. W. HOUGHTON, *Public Finance*, Londres, Penguin, 1971, p. 338 y ss.; LERNER, A. P., “The Burden of the National Debt,” en el mismo libro *Public Finance*, *op. cit.*, p. 300; R. VAN DER BORGHT, *Hacienda pública*, tomo I, Barcelona, Labor, 1929, p.178; KAPLAN, BENEDICTO, *Finanzas públicas*, Buenos Aires, Oresme, 1955, pp. 339 y 340; BURKSE, RAGNAR, *Problemas de formación de capital*, México, 1963, FCE, 3ª ed., p. 142 y ss.; BARRÈRE, ALAIN, *Política financiera*, Barcelona, Miracle, 1963, pp. 594-598; BURATO, ALFREDO, *Manual de finanzas públicas*, Buenos Aires, 1967, p. 255. Una de las diferencias centrales es también que la deuda externa tiene por origen fundamental operaciones puramente crediticias, en tanto que la deuda interna incluye en gran medida créditos de proveedores y contratistas del Estado por las prestaciones realizadas en virtud de tales contratos. Desde luego, la distinción no es absoluta, y tampoco lo ha sido históricamente. Sobre esto último puede verse la composición de la deuda interna y externa a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX en CORMENIN, *op. cit.*, pp. 10-25.

³⁸ Esta es la solución actual, que se pacte la jurisdicción del país en el cual el contrato de crédito externo se celebra y se ejecuta. Antiguamente eran más frecuentemente operaciones en las que el monarca tomaba prestado de algún rico mercader local bajo el régimen del derecho privado: GROVES, HAROLD M., *Finanzas públicas*, México, 1965, p. 793; esta solución venía de antaño criticada por ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, Nueva York, 1957, p. 372. La evolución histórica de la deuda pública puede verse en NITTI, F.S., *Principes de science de finances*, París, 1904, p. 650 y ss. El hecho que el crédito externo provenga de un determinado país extranjero, banco o consorcio de bancos extranjeros, o de un organismo multilateral o internacional de crédito, no produce diferencias de régimen jurídico en el contrato de crédito externo. Hay quienes sostienen que tampoco hay diferencias más profundas entre ambos: ROSENSTEIN-RODAN, P. N., “The Consortia Technique,” en el libro de BHAGWATI, JAGDISH y ECKHAUS, RICHARD S., *Foreign Aid*, Londres, 1970, p. 224.

³⁹ Nuestro artículo “El contrato de crédito externo,” citado; GERALDO ATALIBA, *Empréstitos públicos e seu regime jurídico*, San Pablo, 1973, pp. 68 y 69. Más aún, es frecuente encontrar en los libros la afirmación de que su fuente inmediata es la ley y no la voluntad de las partes contratantes: GIULIANI FONROUGE, GIULIANO, *Derecho financiero*, Buenos Aires, 1970, tomo II, p. 898 y ss.; INGROSSO, GUSTAVO, *Diritto finanziario*, Nápoles, 1956, p. 682.

⁴⁰ Así DRAGO, LUIS MARÍA, *Los empréstitos del Estado y la política internacional*, Buenos Aires, 1907, p. 251.

del Estado, aplicable en lo interno pero no en lo externo, daba en la práctica resultados opuestos.⁴¹

Sea por una toma de conciencia de la implicancia del diverso tratamiento de la deuda externa e interna, por la imposibilidad de pagar ambas deudas, o por presión externa, en la crisis de 1989 se comienzan a dictar distintas normas respecto de la deuda interna, acompañadas de continuadas renegociaciones de la deuda externa.

El nuevo modelo económico que se introdujo con la reforma del Estado fue de apertura de la economía y liberación progresiva de los mercados, con medidas desreguladoras, desmonopolizadoras, etc.: Hasta ahí la liberalización económica.⁴² Pero también lo integró un severo ajuste tributario⁴³ a los particulares, ahora reactualizado y renovado.

Ese proceso fue aplicando cada vez más normas de derecho público a la deuda *interna* del Estado, al propio tiempo que se renegociaba la deuda *externa* tratando de crear confianza al inversor extranjero en títulos nacionales emitidos en el exterior. Pero con la progresiva internacionalización de la economía resulta que también se necesita generar confianza del inversor *extranjero* en *el país*. Demasiada aplicación del poder unilateral del Estado para el tratamiento de la deuda *interna* tiene así repercusión no solamente en el crédito interno sino también en el crédito *externo*. Es pues un arma de doble filo, a la cual sólo se puede razonablemente recurrir en situaciones de verdadera excepcionalidad.⁴⁴

⁴¹ El resultado de aplicar el derecho público al empréstito interno llevaba a la conclusión de que el Estado tenía la facultad unilateral de modificar sus condiciones (TROTABAS, LOUIS, *Précis de science et législation financières*, París, 1950, p. 414; DUVERGER, *op. cit.*, p. 113; FERNÁNDEZ DE VELASCO, RECARDO, *Los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1927, p. 288; SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1959, tomo II, p. 127), con la consiguiente pérdida de confianza del inversor, elemento indispensable del crédito. (ATALIBA, *op. cit.*, p. 20 y ss.; DUVERGER, *op. cit.*, p. 125 y ss.; GRIZIOTTI, *Principios de política, derecho y ciencia de la hacienda*, p. 401; FALZONE, GUIDO, *Le obbligazioni dello Stato*, Milán, 1960, p. 136; BIELSA, RAFAEL, *Derecho administrativo*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 1964, 6ª ed., pp. 442 y 443.)

⁴² Ver nuestro citado artículo "El estado actual del derecho administrativo," pp. 297-299.

⁴³ El régimen de los empréstitos públicos internos, en cuanto regido por el derecho público, se considera *lato sensu* parte del poder tributario del Estado.

⁴⁴ Con lo cual se retorna a las viejas y conocidas críticas al endeudamiento del Estado, desde las ya citadas de ADAM SMITH hasta las de fines de siglo pasado en España: Decía POSADA en 1898 que el uso del crédito se justificaba para invertir en obras de rédito futuro o "bien pueden implicar gastos en razón: 1.º De una gran calamidad pública: Una guerra; y 2.º de una mala administración, por imprevisión, inmoralidad, etc., etc., en cuyo caso la deuda supone carga grave improductiva. (*Op. cit.*, pp. 412 y 413.) La crítica subsiste en este siglo. (DUVERGER, *op. cit.*, p. 120.) En la historia argentina nunca ha existido control de mérito u oportunidad respecto del endeudamiento interno o externo (lo explicamos en nuestro citado artículo "El contrato de crédito externo," pp. 200 y 201 y sus referencias), con lo cual el problema se eterniza o se agrava según las épocas. La mala administración o la imprevisión se vuelven así endémicas como generadoras de deuda pública.

4.3. *Los decretos 377 y 570 de 1989*

El 27 de julio y 18 de agosto de 1989 se dictaron los decretos 377 y 570 en materia de deuda pública interna, en plena emergencia económica pero antes de la reforma del Estado. El art. 38 de la ley 23.697 les dio fuerza de ley. El camino estaba marcado para los empréstitos públicos obligatorios de carácter tributario.

4.4. *El decreto 365/90 sobre depósitos y Bonex*

Luego de la ratificación legislativa de los decretos 377/89 y 570/89, a comienzos de 1990 se transforman por decreto 36/90 los plazos fijos en la banca nacional en una serie más de los bonos externos,⁴⁵ que ni siquiera se llegó a emitir prontamente, y que en todo caso cotizaba a mediados de aquel año al 60%, habiéndose dispuesto su entrega a valor nominal.

Hubo, en lo inmediato, una confiscación del 40%; pero debe tenerse presente que algunas de las colocaciones financieras afectadas de ese fin de semana largo de fin del año 1989 estaban en un dígito por encima de la inflación.

El efecto inmediato fue una importante retirada de circulante, con un corte total en la cadena de pagos: Se dio así aquello que ALBERDI llamara el empobrecimiento repentino de la sociedad, como característica primera de una crisis que abarca “no sólo al comercio, sino a la sociedad entera.”⁴⁶ Se trató, también, de un empréstito obligatorio de carácter tributario. Un impuesto, en suma, con promesa de devolución parcial. Otra variante empírica del “ahorro” obligatorio.

4.5. *1990: Primera consolidación de la deuda interna*

En el marco de lo antes expuesto se dicta el decreto 1757/90, cuyo capítulo VII, arts. 85 a 95, transforma toda la acreencia de los contratistas del Estado por cualquier vínculo jurídico en un nuevo empréstito forzoso, a diez años de plazo, con títulos que no se cotizarán en bolsa. El art. 92, en cuanto se aclara qué entes estatales estaban comprendidos, fue ampliado por el decreto 1.930/90.

Este empréstito público forzoso tuvo caracteres tributarios o fiscales no solamente por su propia naturaleza coactiva y unilateral, sino también porque al igual que los anteriores no trasladaba al título de crédito la exacta acreencia de los contratistas, sino una versión de ella.

Conforme al art. 85 segundo párrafo del decreto 1757/90, en efecto, si la actualización prevista en el contrato del cual nacía el crédito del contratista devenía

⁴⁵ La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal lo declaró inaplicable, por inconstitucional, a un pequeño depositante *in re Peralta*, publicado en *ED* del 31-V-1990 con nota de BIDART CAMPOS, que la Corte revocó en diciembre de 1990.

⁴⁶ ALBERDI, JUAN BAUTISTA, *Escritos póstumos*, tomo I, Buenos Aires, 1895, pp. 20, 21 y 185. Ver OLIVERA, JULIO H. G., “La teoría alberdiana de la crisis,” en su libro *Economía clásica actual*, Buenos Aires, Macchi, 1977, p. 56.

superior a la que resultaba de aplicar el índice de precios mayoristas nivel general del INDEC más un ocho por ciento anual, se aplicaba el segundo y no el primero.

Como se advierte, este capítulo constituyó una intervención unilateral en los contratos celebrados por el Estado con particulares, una limitación al derecho de propiedad en términos absolutos, y también una privación de la disposición de tales créditos por el plazo del empréstito obligatorio.⁴⁷ Con ello se diferencia de otros empréstitos obligatorios posteriores, que por lo menos pueden negociarse en bolsa, por supuesto que por debajo de la par. Los de 1990 ni siquiera eran negociables.

El empréstito público forzoso creado por ley formal es una institución conocida del derecho público: Se dice que su fuente inmediata es la ley y no la voluntad de las partes.⁴⁸ Algunos autores señalan que en verdad es una manifestación del poder tributario o fiscal del Estado antes que una operación crediticia⁴⁹ y otros destacan su carácter mixto de impuesto y préstamo.⁵⁰

El empréstito creado por decreto no era una institución conocida. En cualquier caso, la situación de caos y emergencia era indubitable, y la jurisprudencia tenía reconocida al Poder Ejecutivo facultad legislativa en estas situaciones. Sólo la constitución de 1994 viene a introducir una limitación al respecto.⁵¹

En ese momento excepcional pudo resultar aplicable lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de impuestos, ya que de impuestos estamos tratando: “El ejercicio de un poder legal, como es el de crear impuestos, o modificar los anteriores (en el caso no se ha discutido la validez de la forma en que se lo ha puesto en práctica) puede ciertamente producir perjuicios en el patrimonio de los particulares, sin que tal circunstancia sea óbice contra su legitimidad, so pena de detener la actividad gubernamental, en consideración de una garantía, la de propiedad privada, que no puede interpretarse con semejante extensión.”⁵²

⁴⁷ Trae sin embargo a la memoria lo que los traductores de GROVES, HAROLD M., *Finanzas Públicas*, México, Trillas, 1965, p. 824 y ss., llamaron “la exacción de capitales como medio de redimir la deuda;” ver también sus referencias: HICKS y ROSTAS, *The Taxation of War Wealth*, Oxford, Clarendon Press, 1941, p. 180 y ss. Hemos tomado el tema desde otro ángulo en “La interpretación restrictiva de concesiones y privilegios,” *LL*, 14-II-1995, reproducido *supra*, cap. III.

⁴⁸ GIULIANI FONROUGE, *Derecho financiero*, tomo II, Buenos Aires, 1970, p. 898 y ss., y nuestro artículo “El contrato de crédito externo,” *op. loc. cit.*

⁴⁹ ATALIBA, GERALDO, *Empréstitos públicos e seu regime jurídico*, San Pablo, 1973, pp. 68 y 69; DUVERGER, MAURICE, *Hacienda pública*, Barcelona, 1968, pp. 113 y 114, etc., lo que reafirma la necesidad de ley.

⁵⁰ DUVERGER, *op. cit.*, p. 116.

⁵¹ Art. 99, inc. 3.

⁵² *Gratry, Fallos*, 180:107; año 1938.

4.6. *La consolidación de la deuda en 1991*

En 1991 la ley 23.982⁵³ “consolida” la deuda del Estado anterior al 1-IV-1991 en bonos de la deuda pública pagaderos a largo plazo, que en su mayor parte —no conocemos datos oficiales— todavía no han sido entregados.⁵⁴ De hecho importó una conversión obligatoria⁵⁵ de la deuda de los anteriores empréstitos públicos forzosos, disminuyendo su utilidad al no ser fácticamente confeccionados y entregados.

Ahora deberán demandarse antes del 30-VI-1995, según la ley 24.447, so pena de perderlos.

Lo mismo se aplica a toda otra persona con derecho o título *reconocido* a recibir cualquier otro bono de consolidación a igual fecha, pero que no lo tenga en sus manos (30 de junio); si su derecho o título *no* ha sido reconocido, el plazo vence a *comienzos* del mismo mes de junio, según vimos.

4.7. *Los ferrobonos de 1992*

Al año siguiente de la consolidación, el decreto 52/92⁵⁶ ofreció pagar en “ferrobonos” las deudas líquidas de Ferrocarriles Argentinos anteriores al 1° de octubre de 1992, no comprendidas en la ley 23.982. (Art. 2°.)

Su característica fundamental era y es la que resulta de su art. 1°, inc. *b*:

“Vencimiento: Se extenderán *con carácter de perpetuidad, sin vencimiento.*”

Quien no los tenga en su poder, también deberá demandar a tenor de la ley 24.447.

4.8. *¿La tendencia?*

En 1989-1992 se iniciaron pues, y en 1994/5 se retoman, trazos de aparente resurgimiento del antiquísimo régimen jurídico de la deuda pública: La elección de la frase “deuda consolidada” se emparenta con el nombre que recibió antaño la deuda llamada “perpetua e irredimible,” “irrepetible” (incobrable), del Estado,⁵⁷

⁵³ B.O. del 23-VIII-91. El art. 13 permite que los suscriptores originales de los bonos de esta ley pueden compensarlos a la par con créditos fiscales, exceptuadas las deudas impositivas, aduaneras y previsionales o las derivadas de multas.

⁵⁴ Igual opinión en MABROMATA, ENRIQUE, “Deuda consolidada. Voluntad de pago del Estado?”, en *Informaciones empresarias e institucionales*, n° 3, Buenos Aires; 1994, p. 6.

⁵⁵ Sobre la conversión voluntaria y forzosa ver DUVERGER, *op. cit.*, p. 141 y ss.

⁵⁶ B.O. del 13-I-1992.

⁵⁷ Hay muchas clasificaciones y distinta terminología según el país, el autor y la época. Pero todos los libros en mayor o menor medida explican en paginas próximas conceptos tales como deuda consolidada voluntaria y forzosa, deuda perpetua voluntaria y forzosa, etc. Ver p. ej. MEUCCI, LORENZO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Turín, Fratelli Bocca, 1892, 3ª ed., p. 514 y ss.; BATBIÉ, A., *Traité théorique et pratique de Droit Public et Administratif*, t. VII, París, Larose y Forcel, 1885, p. 340 y ss. Otras clasificaciones de la deuda pública (flotante, amortizable, etc.), que incluyen la

“con carácter de perpetuidad, sin vencimiento.” (Los ferrobonos.) Es la misma que el Código Civil declara en el artículo 1842 no compensable con los créditos del Estado, pero que las leyes permiten no obstante compensar con tributos y las resoluciones del Ministerio de Economía autorizan a utilizar en las privatizaciones.⁵⁸

Su origen se remonta al siglo XII en Venecia; en palabras de MEUCCI su “progreso” se da en Inglaterra en el siglo XVIII y su “perfeccionamiento” en 1793 en Francia, merced al “Gran Libro” de la deuda pública francesa: “Una verdaderamente nueva y gran institución.”⁵⁹ Su autoría durante la revolución francesa en ese año de 1793 se debe a CAMBON,⁶⁰ como así también la de otras normas revolucionarias en materia de deuda pública. En este siglo agónico XX, la deuda flotante se renueva “de vencimiento en vencimiento” y la constituyen “empréstitos indefinidamente renovables,”⁶¹ con lo cual se aproxima también a la deuda perpetua.

La antigua caracterización de los empréstitos públicos y contratos de crédito externo como “recursos de carácter transitorio”⁶² no es desde hace mucho tiempo aplicable a nuestro país y muchos otros.

categoría de deuda consolidada irredimible o perpetua, en POSADA, ADOLFO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1898, pp. 412-416; SANTAMARÍA DE PAREDES, VICENTE, *Curso de derecho administrativo*, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1894, 4ª ed., p. 727 y ss., quien también recuerda, al igual que los demás autores, la “Conversión” de la deuda amortizable a deuda perpetua. En Francia, diversos decretos y leyes de 1808, 1810, 1814, declararon el “decaimiento absoluto” de todo crédito o repetición contra el Estado anterior al año 9, de cualquier causa, forma o título, “sin excepción, limitación ni interpretación alguna.” M. DE CORMENIN, *Droit administratif*, t. II, París, Thorel y Pagnerre, 1840, 5ª ed., pp. 40 y 41, quien da medio centenar de distintos ejemplos incluidos en el “decaimiento absoluto” de derechos. La ley del 25 de marzo de 1817, por su parte, prescribe un plazo de caducidad de seis meses para la presentación de los títulos anteriores al 1º de enero de 1816. (*Op. cit.*, p. 16.) Ello, sin perjuicio de supuestos especiales en que se fijaron plazos más breves. (*Op. cit.*, p. 19 y ss.) En virtud del art. 156 de la ley del 24-VIII-1793, en ciertos casos el ministro de finanzas podía “rechazar en el nombre y el interés del Tesoro, el pago.” (*Op. cit.*, p. 21.) DE CORMENIN expresa que anteriormente existía una unidad “despótica.” (*Op. cit.*, tomo I, p. III.) La bibliografía es inagotable. Pueden agregarse JÉZE, GASTON, *La technique du crédit public*, París, 1923 y sucesivas ediciones hasta 1937; P. ALLIX y F. BLOCH-LAINÉ, *Finances publiques*, París, 1955; W. WITHERS, *The Public Debt*, Nueva York, 1945; del mismo autor, *The Retirement of Public Debt*, Londres, 1932, etc.

⁵⁸ Así por ejemplo la resolución MEOSP n° 187/95, B.O. del 20-II-1995, p. 11, que antes comentamos.

⁵⁹ MEUCCI, *op. loc. cit.*

⁶⁰ Lo explica DUVERGER, *op. cit.*, p. 139. Su impronta, como la de otras iniciativas de CAMBON, ha despertado émulos contemporáneos.

⁶¹ DUVERGER, *op. cit.*, p. 163. Ello entraña el peligro de “que la crisis se agrave de una forma brutal” (*op. cit.*, p. 163); la forma de salir de la encrucijada es consolidar la deuda (*op. cit.*, p. 164) a interés inferior, con carácter semivoluntario o directamente forzoso como en Italia en 1926.

⁶² VAN DER BORGHT, *op. cit.*, p. 156 y ss.; MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, tomo III-B, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970, p. 662, n° 1207 y sus referencias de las notas 1998 y 1999. En realidad, a pesar de estas citas del referido autor, es claro que percibieron mejor la realidad quienes señalaron en este siglo su carácter habitual y no excepcional. *Idealmente* debiera ser excepcional, no existe duda alguna; pero tampoco hay duda posible que en la práctica es usual y continuo. Más aún, algún moderno CAMBON seguramente envidiaría al revolucionario ministro

No lo será tampoco al entrar al tercer milenio. Tanto, que ahora es parte corriente del lenguaje oficial el concepto de *superávit de solvencia*, que a pesar de su envidiable y prometedor connotación semántica, se refiere tan sólo a poder generar los recursos suficientes como para pagar cada año exclusivamente los intereses de la deuda pública.

Es como pagar siempre únicamente el mínimo de las tarjetas de crédito: Eso cuando tenemos *superávit de solvencia*. Si no pagamos el mínimo, las empresas emisoras nos reclaman, pero no piden la quiebra. El nuevo milenio nos encontrará así parecidos al Estado, en esfuerzos denodados por mantener el *superávit de solvencia*.