

RESOLUCION

Nº 1528/96

EXPEDIENTE Nº 510.736/92

ADMINISTRACION GENERAL

Buenos Aires, 9 de octubre de 1996

VISTO:

Que por nota del 10 de febrero de 1992 la empresa Benito Roggio e Hijos S.A., contratista de la obra de construcción del edificio de los Tribunales Federales de la Ciudad de Córdoba, solicitó en los términos del decreto 211 de 1992 la liquidación del saldo de los créditos reconocidos en su favor mediante las tres Actas de Acuerdo suscriptas el 1º de octubre de 1987 por la señora Directora General de la Subsecretaría de Administración del Poder Judicial de la Nación, en ejercicio de las facultades a la sazón delegadas por esta Corte -resolución 788 de 1987, dejada sin efecto por la acordada 25 del 23 de mayo de 1995- (cfr. fs. 1/2).

CONSIDERANDO:

Que si las mencionadas Actas de Acuerdo habían reconocido a la empresa interesada créditos por un importe total de Australes Cinco millones ciento siete mil quinientos ochenta y ocho con dos centavos (A. 5.107.588,02), a valores del 31 de enero de 1987, en concepto de diferencias de actualización monetaria y gastos financieros e improductivos previstos por los arts. 2º del decreto 1618/86, y 6º y 11º del decreto 1619/86 (fs. 88/95). En coincidencia con las

21

prescripciones del art. 1° del decreto 1621/ 86, las actas en cuestión establecieron que el pago habría de efectuarse en diez cuotas anteriores a la fecha de vencimiento, mediante la aplicación de un índice que registrase diariamente la evolución del promedio de las tasas efectiva mensual activa regulada y de descuento de certificados de obras públicas del Banco de la Nación Argentina. Además, fijaron un plazo de pago de quince días corridos, vencido el cual debía añadirse "un interés adicional al mecanismo de ajuste mencionado en el artículo 1° del decreto 1621 de 1986, y en carácter de punitorio, equivalente a la mitad de la tasa regulada del Banco Central de la República Argentina durante todo el curso de la mora";

Que el 25 de febrero de 1992, la Sra. Directora General firmó el acta de fs. 71 en la cual, sobre la base de los cálculos elaborados por el Departamento de Auditoría y Control de Gestión de la Subsecretaría de Administración a fs. 3/70, fue determinado el saldo favorable a la empresa interesada en la cantidad de Pesos Dieciséis Millones setecientos cincuenta y un mil quinientos setenta y cuatro con noventa y tres centavos (\$ 16.751.574,93) a valores del 1° de abril de 1991. Por dicho importe fueron suscriptos los respectivos formularios de requerimiento de pago de deuda consolidada (v. fs. 72/74);

Que el 12 de mayo de 1992 la Comisión Liquidadora Ley 12.910 de la Dirección General de Arquitectura y Servicios, cuya intervención fue requerida por el Señor Presidente del Tribunal, produjo el informe n° 18/92, de conformidad con el cual el saldo pendiente de pago se limitaba a la canti-

dad de Pesos Quinientos noventa y un mil ochocientos setenta nueve (\$ 591.879) (v. fs. 159/166);

Que a raíz del dictado de la resolución n° 600/92 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos -cuya copia fue agregada a fs. 197/199-, la Comisión Liquidadora Ley 12.910 produjo un segundo informe, el N° 37 de fecha 8 de septiembre de 1992, mediante el cual el saldo en cuestión fue reliquidado con arreglo a las pautas establecidas en la resolución mencionada. Al efecto, la comisión tuvo en cuenta las constancias aportadas por la Subsecretaría de Administración y las solicitadas a la Delegación del Tribunal de Cuentas, referentes a los 48 pagos que habían sido efectuados a la contratista entre el 25 de enero de 1988 y el 4 de mayo de 1990. Según esta nueva liquidación, dicho saldo resultaba favorable al Poder Judicial de la Nación por la suma de Pesos Cuatro millones sesenta y un mil doscientos ochenta y ocho (\$ 4.061.288), a valores del 1° de abril de 1991 (v. fs. 201/204, 205/221, y 222/276);

Que en virtud de lo dispuesto en la resolución N° 1404 de 1992, mediante la cual el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos precisó las fechas, tasas, y series de índices que correspondía aplicar los fines previstos en los arts. 1° y 2° del decreto 1621 de 1986 y de la resolución M.E.O.S.P. N° 600/92, la Comisión Ley 12.910 produjo un tercer informe, el 11/93 del 13 de abril de 1992, según el cual el saldo favorable al Poder Judicial de la Nación era de Pesos Cuatro millones ciento cincuenta mil setecientos trece (\$ 4.150.713), a valores del 1° de abril de 1991 (v. fs. 282/300;

h

Que con posterioridad, el Grupo Técnico de la Comisión de Compromisos y Contingencias dependiente del Ministerio de Economía, cuya intervención fue solicitada a fin de verificar los procedimientos de cálculo, observó el informe N° 11/93 en relación con ciertos aspectos de detalle. Como consecuencia de ello, la Comisión produjo un cuarto informe, el N° 10/95, de fecha 28 de febrero de 1995, en el cual concluye que el saldo, siempre favorable al comitente, alcanzaba a la suma de Pesos Cuatro millones trescientos sesenta y cuatro mil quinientos treinta y dos (\$ 4.364.532), a valores del 1° de abril de 1991, señalando también que las diferencias observadas resultaban poco significativas (v. fs. 313/317, 323/329, 331/332);

Que en la presentación formulada después de la vista de las actuaciones administrativas así formadas, la empresa contratista objetó las pautas de liquidación contenidas en la resolución M.E.O.S.P. N° 600/92. Aclaró que tales objeciones coincidían, en sustancia, con las que había planteado directamente ante el Ministerio referido, en las actuaciones tramitadas con motivo de los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico en subsidio -el primero de ellos fue rechazado por la resolución M.E.O.S.P. N° 1432 de 1992-, interpuesto por un grupo de empresas constructoras y una de las entidades que representan a los empresarios de ese sector, contra la resolución 600/92;

Que en cuanto interesa, expresa que la resolución cuestionada es ilegítima porque modifica de manera unilateral y retroactiva, con perjuicio para su parte, el método de actualización del capital y de cálculo de los intereses morato-

rios previsto en el decreto 1621 de 1986 y concordemente estipulado en las Actas de Acuerdo, cláusula que había sido fruto de la transacción en virtud de la cual su parte renunció a numerosos reclamos a cambio de que se le reconocieran los mayores costos previstos en los decretos 1618 y 1619 de 1986. Señala que, de conformidad con el art. 1° del decreto 1621 de 1986, el capital debía ser revalorizado por aplicación de índices que reflejaran la variación diaria del promedio de las tasas efectivas mensuales activas reguladas y las tasas empleadas en las operaciones de descuento de certificados de obra correspondiente al período del que se tratare; y, según el art. 2°, los intereses moratorios debían ser equivalentes a la mitad de la primera de las tasas indicadas;

Que destaca que, apartándose de tales prescripciones, el art. 2°, inc. "b", de la resolución M.E.O.S.P. N° 600/92, dispuso que los intereses moratorios se computaran sobre el importe de cada cuota actualizado hasta la fecha de vencimiento originaria, es decir, no sobre el capital actualizado hasta la fecha del efectivo pago. Expresa que el cálculo de intereses moratorios sobre cada cuota según el valor histórico que tenía el capital respectivo a la fecha de su vencimiento desnaturaliza la penalidad hasta el extremo de favorecer el incumplimiento, por cuanto la magnitud de los intereses así computados disminuye proporcionalmente respecto del capital con el transcurso del tiempo;

Que por otra parte objeta lo dispuesto en el art. 2°, inc. "d", de la resolución citada, con respecto a que los pagos parciales deben ser imputados a los

6

3

conceptos previstos en los actos administrativos que los autorizaron, y lo previsto en el inciso "e", con relación a que no se reconocerán intereses moratorios durante el plazo de quince días contado desde la fecha de vencimiento, concedido por el decreto 1621 de 1986 para efectuar el pago. Asimismo, cuestiona la instrucción de reliquidar los saldos pendientes y promover las acciones legales de repetición de las sumas pagadas en exceso, contenida en los incisos "f" y "g" del mencionado art. 2°. En este sentido, considera que dicha instrucción contradice los propios actos anteriores de la comitente, quien había efectuado los pagos realizados tanto a su parte como a la generalidad de las empresas que se acogieron a los decretos 1618, 1619, y 1621 de 1986, partiendo de un criterio de cálculo sustancialmente diverso del introducido en el año 1992 por la resolución controvertida que, por tanto, vino a desconocer derechos adquiridos al amparo del criterio aplicado antes de ser dictada. Además, señala que la resolución cuestionada aún no está firme, dado que se halla pendiente de resolución el recurso subsidiariamente interpuesto contra ella (v. fs. 415/416 y 434/458);

Que el dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 85.151, del 27 de octubre de 1992, agregado a fs. 343/363, emitido en las actuaciones relativas a los recursos de reconsideración y jerárquicos interpuestos en sede de ese ministerio contra la resolución M.E.O.S.P. N° 600/92, ilustra respecto del sentido y alcance de la disposición objetada. En síntesis, explica que el método de ajuste según la variación diaria del promedio de las tasas activa regulada de descuento de certificados de

obra previsto en el art. 1° del decreto 1621 de 1986 es, en cuanto a su resultado económico, equivalente a revalorizar el capital según el índice de precios mayoristas, nivel general, y sumarle intereses compensatorios del 12% anual, capitalizables cada año.

Que agrega que el método de cálculo en apariencia propiciado por las empresas constructoras, quienes en ningún momento se habían avenido a desarrollar concretamente su versión del procedimiento de cálculo, significaba en la práctica incrementar exponencialmente la deuda, dado que la pretensión de éstas parecía consistir en que el capital, ajustado por la variación diaria del promedio de tasas hasta la fecha del efectivo pago fuese multiplicado por el coeficiente que mide la variación de la mitad de las tasas de descuento vigentes durante el período de mora. De manera que, en un ejemplo hipotético, 1 austral adeudado desde el 15 de julio de 1985 -fecha del acta acuerdo-, actualizado hasta el 1° de abril de 1991 por el promedio de tasas (cfr. variación del promedio de tasas en las columnas N° 5 y 6 del Anexo II de la resolución M.E.O.S.P. N° 1404 de 1992), significaba aproximadamente la cantidad de 3,60 pesos que, multiplicada por la mitad de la tasa regulada aplicada en concepto de intereses moratorios (cfr. variación registrada en las columnas N° 7 y 8 del Anexo II de la resolución citada) desde el 15 de febrero de 1987 -fecha de la entrada en mora- hasta el 1° de abril de 1991, representaban la suma de Pesos Doscientos setenta y tres (\$ 273) y fracción, es decir, 76 veces el capital actualizado incluyendo los intereses compensatorios del 12% anual acumulativo. Por lo demás, señala asimismo que aplicar la mitad de la tasa regulada prevista en el art. 2° del decreto 1621 al capital ya ajustado por la variación del promedio de tasas impli-

caría revalorizar nuevamente, en buena medida, la deuda. Al respecto, destaca que el art. 6º, inc. "b" del decreto 211 de 1992 dispuso que no correspondía capitalizar los intereses moratorios;

Que concluye en que, a fin de evitar las distorsiones evidenciadas en el ejemplo indicado, el art. 1º de la resolución M.E.O.S.P. N° 600/92 dispuso que, en caso de mora, el capital debía ser actualizado según el promedio de las tasas del art. 1º del decreto 1621 de 1986 hasta la fecha del efectivo pago, pero los intereses moratorios previstos en el art. 2º del decreto 1621 de 1986 debían ser calculados sobre el valor de la cuota actualizado hasta la fecha de vencimiento correspondiente. Admitió que este procedimiento presentaba como efecto propio la disminución de la cuantía de los intereses moratorios, considerados como proporción del capital actualizado, con el transcurso del tiempo. No obstante, justificó dicho efecto señalando que la tesis contraria, es decir, la de aplicar los intereses moratorios sobre el capital actualizado a la fecha del efectivo pago según la pretensión de las empresas interesadas, significaba multiplicar varias veces la deuda en valores constantes, lo cual no era lícito. En distinto orden de ideas, en relación con la imputación de los pagos, sostuvo que no era correcto que los pagos parciales fuesen imputados a conceptos distintos de los indicados en los actos autorizativos del gasto respectivo;

El dictamen referido cita expresamente el caso del reclamo formulado por la firma Benito Roggio e Hijos S.A. en relación con el pago del saldo de las actas acuerdo correspondientes a la obra de construcción del edificio de los tribunales federales de la Ciudad de Córdoba, motivo de las pre-

9

sentes actuaciones. Al respecto, señala que, según la nota de la Subsecretaría de Administración del Poder Judicial de la Nación de fecha 6 de junio de 1990 (v. fs. 1/2 del expte. N° 469.624/90 cde. 5 y en el expte. "antecedentes para agregar sin acumular al expte. 2284/90"), recibida por el Ministerio de Economía en el expediente N° 7599/90, el total de lo pagado en concepto de certificaciones de obra e intereses moratorios ascendía a la cantidad de Dólares Estadounidenses Diecisiete millones novecientos veintissiete mil quinientos ochenta y nueve con cuarenta y siete centavos (U\$S 17.927.589,47), a valores del 30 de mayo de 1990, mientras que lo ya abonado en cumplimiento de las actas equivalía a la cantidad de Dólares Estadounidenses Ocho millones doscientos nueve mil novecientos cincuenta y cinco con veintinueve centavos (U\$S 8.209.955,29), a valores de aquel momento, y el saldo pendiente representaba la cantidad de Dólares Estadounidenses Veinte millones ciento seis mil ciento cuarenta y tres con cincuenta y cinco centavos (U\$S 20.106.143,55) a valores homogéneos. El caso fue expuesto como ejemplo concreto de los excesos resultantes de la interpretación desviada del régimen de los arts. 1° y 2° del decreto 1621.

Que con ulterioridad, el señor Administrador General requirió a la empresa interesada que indicara concretamente el monto del saldo que a juicio de ésta se le adeudaba, y acompañara los cálculos respectivos. La firma Benito Roggio e Hijos S.A. contestó ese requerimiento remitiéndose a lo expuesto en la presentación efectuada en oportunidad de tomar vista de las actuaciones. Señaló que estimaba innecesario formular una nueva liquidación del saldo en cuestión, hasta tanto no fuesen respondidas las objeciones relacionadas con la aplicación de

la resolución M.E.O.S.P. N° 600/92 planteadas por su parte en la oportunidad señalada (v. fs. 464 y fs. 471/473);

Que con anterioridad a la suscripción del acta de fs. 71, la empresa interesada había formulado una propuesta de transacción en la cual afirmó que el saldo de los créditos reconocidos en las actas de acuerdo era de Australes Ciento ochenta y tres mil seiscientos treinta y siete millones ciento diez mil ciento ochenta y siete (A. 183.637.110.187), a valores del mes de agosto de 1990 -cantidad que, actualizada según el índice de precios mayoristas, nivel general, hasta el 31 de marzo de 1991, equivale a la suma de Pesos Treinta y siete millones ciento veinticinco mil trescientos diez con ochenta y cinco centavos (\$ 37.125.310,85) pesos- (v. fs.1/5 del expte. N° 475.641/90);

Que los antecedentes hasta aquí reseñados evidencian que las resoluciones M.E.O.S.P. N° 600 y 1404 de 1992 introdujeron precisiones tendientes a evitar que el régimen del decreto 1621 de 1986 condujera a la indebida multiplicación del capital, en virtud de la aplicación de la mitad de la tasa regulada al capital ya ajustado por la variación del promedio de tasas regulada y de descuento. Es decir, se limitaron a traducir las pautas -v. gr., tasas- del decreto referido en un criterio racional de cálculo, compatible con la doctrina de Fallos 296:115, 300:116, 307:2070 y 315:1843. Cabe señalar que la desproporción existente entre los montos adeudados y los importes respectivamente pagados en el caso, con anterioridad al dictado de las resoluciones en cuestión, resulta manifiesta: el capital de Australes Cinco millones ciento siete mil quinientos ochenta y

11

ocho con dos centavos (A. 5.107.588,02), a valores del 31 de enero de 1987, originalmente adeudado, actualizado hasta el 1° de abril de 1991 por el índice de precios mayoristas, nivel general, equivale a la cantidad de Pesos Cinco millones setecientos cincuenta y dos mil ciento cincuenta y cinco (\$ 5.752.155,22. De otro lado, la suma del importe de todos los pagos, actualizados desde la fecha en que fue realizado cada uno de ellos por los mismos índices y hasta el mismo momento, equivale a la cantidad de Pesos Nueve millones ochocientos treinta y dos mil trescientos noventa y tres con sesenta y ocho centavos (\$ 9.832.393,68), monto cuyo exceso respecto de lo adeudado no queda explicado de aplicarse tasas de interés razonables. A lo que cabe añadir que, en la propuesta de transacción mencionada, la empresa interesada manifestó que, a su juicio, aún restaba un saldo impago equivalente a Pesos Treinta y siete millones ciento veinticinco mil trescientos diez con ochenta y cinco centavos (\$ 37.125.310,85), a valores del 1° de abril de 1991, sin perjuicio de lo cual fue determinado en la cantidad de Pesos Dieciséis millones setecientos cincuenta y un mil quinientos setenta y cuatro con noventa y tres centavos (\$ 16.751.574,93), en el acta de fs. 71;

En tales condiciones, las objeciones de la firma interesada, relativas a que las resoluciones señaladas modificaron lo acordado, afectando los derechos adquiridos por su parte al amparo del decreto 1621 de 1986, carecen de toda entidad, ya bien se considere que aquéllas revistieron el carácter de normas meramente aclaratorias, o bien se entienda que introdujeron verdaderas correcciones al régimen del decreto aludido y las cláusulas correlativamente insertas en las actas de acuerdo. En el primer supuesto, es decir, el de que importaron

76

normas aclaratorias, su aplicación retroactiva no suscita reparos. En relación con el segundo supuesto, vale decir, el de que las resoluciones M.E.O.S.P. N° 600 y 1404 de 1992 modificaron el régimen del decreto 1621 de 1986 y las cláusulas correlativas, privándolas de efecto, cabe advertir que a la administración le asiste el poder genérico de revocar, modificar o sustituir los actos administrativos viciados de nulidad absoluta, suspendiendo sus efectos si el particular interesado hubiere conocido el vicio, sin perjuicio del deber de solicitar la declaración judicial de nulidad del acto lesivo, en caso de que éste hubiera generado derechos subjetivos que se estuvieran cumpliendo. El ejercicio de dicha potestad no comporta contradicción alguna con la doctrina de los propios actos, ni con la de los derechos adquiridos, desde que la vinculación con el acto precedente presupone la plena validez y eficacia de éste, y la adquisición de derechos presupone conformidad de lo adquirido con la ley respectiva. En otros términos no es aceptable, so pretexto de la vinculación con el acto precedente o del respeto de los derechos adquiridos, el mantenimiento de cláusulas lesivas del interés público (conf. doctrina de Fallos 84:280 y causa E.286.XXII. "Espacio S.A. c/Ferrocarriles Argentinos s/cobro de pesos", fallada el 22 de diciembre de 1993, cons 7° y 8°).

En razón de lo expuesto, ..

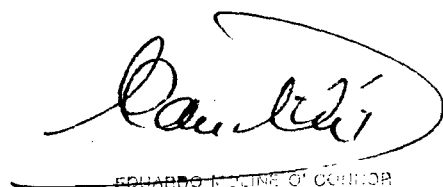
SE RESUELVE:

1°) Declarar lesiva del interés público el acta de fs. 71.

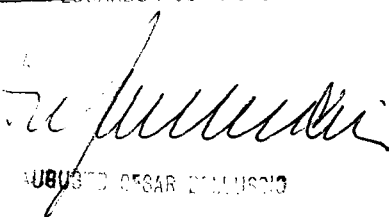
2º) Intimar a la empresa interesada a pagar la cantidad de Pesos Cuatro millones trescientos sesenta y cuatro mil quinientos treinta y dos (\$ 4.364.532), correspondiente a los pagos efectuados en exceso según la liquidación de fs. 320/329, bajo apercibimiento de tomar razón del incumplimiento a los fines de contrataciones futuras.

3º) Instruir a la representación legal del Poder Judicial de la Nación a fin de que, en caso de que la interesada no se aviniera a lo dispuesto en los puntos precedentes, promueva las acciones legales tendientes a obtener la declaración judicial de nulidad del acta lesiva y cobro de las sumas pagadas sin causa válida.

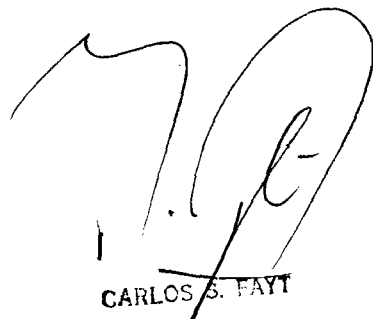
4º) Regístrese; hágase saber y archívese.



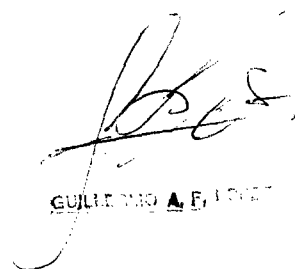
EDUARDO M. CLINE O' CONNOR



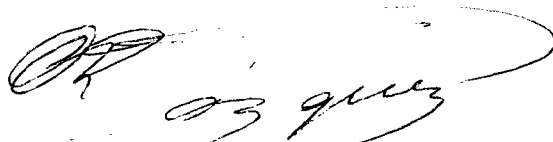
AUGUSTO OSCAR DELUCCHI



CARLOS S. FAYT



GUILLERMO A. E. LOPEZ



DR. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ