

Buenos Aires, 15 de octubre de 1996.

Vistos los autos: "Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento".

Considerando:

1º) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que había declarado prescripta la acción promovida por la Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina contra el Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y el Banco Hipotecario Nacional. Contra ese pronunciamiento, la actora dedujo el recurso ordinario de apelación, que fue concedido a fs. 2337/2337 vta. El memorial de la recurrente consta a fs. 2399/2406, y fue contestado por el Banco Hipotecario Nacional a fs. 2414/2421 vta. y por el Estado Nacional a fs. 2424/2426 vta.

2º) Que, para así resolver, la cámara coincidió con el juez de la primera instancia en que correspondía aplicar el plazo bienal de prescripción previsto en el art. 4037 del Código Civil. Aun cuando consideró admisible el impedimento alegado por la actora para ejercer sus derechos durante la intervención estatal -que finalizó en diciembre de 1984-, estimó que la U.O.M debió demandar dentro de los tres meses posteriores al restablecimiento de las autoridades estatutarias. En consecuencia, juzgó que el plazo para deducir la acción había vencido en marzo de 1985 y que, al tiempo de promover esta demanda -el 19 de septiembre de 1986- la ac-//-

-//--ción se hallaba prescripta. Rechazó, asimismo, la pretensión que la actora fundó en la ley 24.070, a la que negó el carácter de reconocimiento de deuda con aptitud para tener efectos interruptivos en una prescripción ya cumplida.

3°) Que la apelación ordinaria es formalmente admisible pues impugna una sentencia definitiva, dictada en una causa en que la Nación reviste el carácter de parte, y el valor disputado en último término supera el mínimo legal establecido en el art. 24, inciso 6°, apartado a, del decreto-ley 1285/58, ajustado por resolución de esta Corte.

4°) Que el escrito de expresión de agravios presenta serias deficiencias pues la actora reitera afirmaciones que fueron desestimadas en las instancias anteriores y sus argumentos no constituyen una crítica concreta y razonada de los fundamentos de hecho y de derecho desarrollados por el a quo para arribar a la solución impugnada, lo cual conlleva la deserción del recurso (Fallos: 289:329; 305:1667; 310: 2914 y muchos otros).

5°) Que, en efecto, la apelante insiste en reclamar la aplicación de la prescripción decenal sobre la base de atribuir naturaleza contractual a la compleja relación que tuvo origen en los llamados "convenios" suscriptos en abril y diciembre de 1974. Sin embargo, omite refutar las categóricas razones desarrolladas por los jueces de la causa para negar tal calificación, con sustento en jurisprudencia que no fue controvertida por la recurrente. La misma insuficiencia revela el intento de justificar el hecho de que la actora no fue parte de los citados compromisos celebrados entre el entonces Ministerio de Bienestar Social, la Confederación General del Trabajo y el Banco Hipotecario Nacional.

6°) Que también resultan ineficaces a los fines

-//-

R.O.

Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento.

-//-perseguidos, las consideraciones que formula la actora en torno de los efectos que el dictado de la ley 24.070 habría tenido sobre la prescripción ya cumplida. La genérica afirmación de que ha mediado un reconocimiento o una remisión de deuda, no logra alterar la circunstancia -debidamente ponderada en la primera instancia (fs. 2215/2215 vta.) con fundamentos que no fueron rebatidos ni en la expresión de agravios ante la cámara ni en el memorial sometido a consideración de este Tribunal-, de que la sumisión de un caso al régimen de la ley 24.070 requiere la intervención de las autoridades designadas para su aplicación y el cumplimiento de condiciones establecidas en el decreto reglamentario 1723/92, ajenas a este procedimiento judicial.

Por ello, se declara desierto el recurso ordinario concedido (art. 280, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Con costas. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (por su voto)-AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

VO-//-

R.O.

Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento.

-// - TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que había declarado prescripta la acción intentada por la Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina contra el Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y el Banco Hipotecario Nacional.

2º) Que contra tal pronunciamiento, la actora dedujo el recurso ordinario de apelación que, en principio, es formalmente viable, en cuanto fue articulado contra una sentencia definitiva, en un proceso en que la Nación es parte y el valor disputado en último término supera el límite establecido por el art. 24, inc. 6º, apartado a, del decreto-ley 1285/58, ajustado por la resolución 767/90 de esta Corte Suprema.

3º) Que para arribar a aquella conclusión, el a quo, tras adelantar que existían sólo dos agravios a considerar, desarrolló en consecuencia, una doble línea argumental.

En primer lugar, expresó que la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de los acuerdos celebrados entre el Ministerio de Bienestar Social, el Banco Hipotecario Nacional y la Confederación General del Trabajo "ha sido analizada por tribunales de los fueros civil y comercial federal y contencioso administrativo federal, los que se han pronunciado en el sentido de que los convenios celebrados el 30 de abril de 1974 y su complemento, de fecha 4 de diciembre de 1974, en modo alguno configuran contratos generadores de o

-// -

-//-bligaciones para las partes que los otorgaron -la U.O.M. no fue parte en los convenios- tratándose de instrumentos que anudaron nada más que compromisos de naturaleza político social...". De tal modo, sobre la base de lo dictaminado por el señor fiscal de cámara, y con apoyo en los antecedentes jurisprudenciales invocados, concluyó que "...resulta correcto el criterio seguido por la sentenciante de grado al aplicar al sub lite el plazo bienal de prescripción previsto en el art. 4037 del Código Civil. Agregó la alzada que "la acción intentada por la U.O.M. el 19 de septiembre de 1986 había prescrito en marzo de 1985, pues aunque se considere viable el impedimento sufrido para ejercer sus derechos (art. 3980 del C. Civil) en tanto que ella estuvo intervenida desde el 31 de marzo de 1976 (vide fs. 368/370 y 2088/91) hasta noviembre de 1984 (confr. inf. fs. 368/370), la entidad gremial debió demandar dentro de los tres meses posteriores de serle devuelta la conducción a la autoridades elegidas estatutariamente".

4º) Que, tras descartar mediante la fundamentación transcripta supra el primer agravio de la actora, el a quo se refirió al segundo, "relativo al efecto de la ley 24.070 sobre la prescripción". Sobre este aspecto, destacó que "la ley no ha efectuado reconocimiento alguno, sino que puso a cargo del Estado ciertas deudas, teniendo en cuenta el efecto que produciría sobre el patrimonio de los gremios las erogaciones que debían afrontar por haberse demandado los honorarios por los trabajos profesionales...originados en las operatorias '17 de octubre' y '25 de mayo' del Banco Hipotecario Nacional". Puntualizó que la subrogación y el -//-

R.O.

Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento.

-//- reintegro establecidos por dicha ley constituyen liberalidades del Estado que, desde el punto de vista financiero, no son más que subsidios no reintegrables, cuya finalidad fue asegurar la continuidad de las prestaciones que brindaban las obras sociales de las entidades gremiales, por lo cual, recalcó el a quo, "no corresponde asignar al término 'subrogación' y 'reintegro', el significado de 'reconocimiento' de los rubros reclamados 'en estos autos', a lo que agregó que la mencionada ley ningún efecto produjo, ni pudo producir, respecto de una prescripción ya cumplida". Además, expresó la alzada que no correspondía el tratamiento de las consideraciones de la actora relativas a "la existencia de un mandato en beneficio de terceros", pues el tema no había sido planteado en la demanda, "recién se esbozó en el alegato y se desarrolló en la expresión de agravios, a los efectos de forzar la aplicación de la prescripción decenal" (fs. 2318/2323 vta).

5º) Que la recurrente se agravia, en primer lugar, porque se le ha negado carácter contractual a los convenios celebrados entre el Estado Nacional, la C.G.T. y el Banco Hipotecario Nacional. Expresa, al respecto, que la "economía argumental" desplegada en el fallo le asigna "notoria precariedad". Señala que para arribar a aquella conclusión "se ha debido segregar conceptualmente el acto original del convenio de la sucesión concatenada de actos jurídicos que muestran el carácter integral de la gestión encomendada en términos que hemos caracterizado como un mandato en beneficio de terceros". Califica de "antojadiza" la aplicación de la

-//-

-//- prescripción bienal, con invocación de la regla según la cual en caso de duda debe estarse por la solución más favorable a la subsistencia de la acción. Acepta que "hay ingredientes de carácter político en el convenio", pero expresa que se trata de uno de cooperación "con rasgos propios de los contratos de asociación que normatizan la conducta futura de las partes". Postula, además, que la "U.O.M. ha sido parte por estar representada por la C.G.T. y por tener asignado un cupo de viviendas a ejecutar (delegación de mandato)". Con relación a este tópico, expresa que el a quo se apartó de las constancias de autos, pues "los hechos no se han alterado y se han introducido adecuadamente en la demanda", con lo cual califica de "pretexto" suponer que la naturaleza jurídica de los mismos "recién se ha introducido en el alegato". Por último, resalta que al aplicar el plazo bienal previsto por el art. 4037 del Código Civil, el a quo ha cambiado la naturaleza de la acción interpuesta, puesto que "no ha accionado por responsabilidad extracontractual". Por último, postula su interpretación respecto de los términos de la ley 24.070, y solicita que, según sus disposiciones, se haga lugar a su reclamo.

6º) Que, según se observa, para la recta determinación del plazo prescriptivo aplicable, se presentaba como cuestión decisiva la calificación del carácter contractual o extracontractual de los convenios que dieron base al reclamo inicial.

Sin embargo, la propia apelante impide a esta Corte tal indagación, pues no obstante la admisibilidad formal señalada supra, el recurso interpuesto debe ser desestima -

//-

R.O.

Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento.

-//-do por otro motivo, ya que en su escrito de expresión de agravios no formula -como es imprescindible- una crítica concreta y razonada de los fundamentos desarrollados por el a quo, circunstancia que conduce a declarar la deserción del recurso (Fallos: 310:2914; 312:1819; 313:396), desde que las razones expuestas en el memorial respectivo deben ser suficientes para refutar los argumentos de hecho y de derecho dados para arribar a la solución impugnada (Fallos: 310:2929, entre otros).

7º) Que tales defectos de fundamentación se advierten en tanto que los argumentos recursivos sólo constituyen una mera reedición de las objeciones ya formuladas en las instancias anteriores, o, en el mejor de los casos, simples discrepancias con el criterio del sentenciante, pero distan de contener un crítica concreta y razonada de los fundamentos que informan el fallo apelado. En este sentido, el recurrente insiste en atribuirle naturaleza contractual a la relación -cuya complejidad quedó expuesta- a los efectos de que se compute en autos el plazo prescriptivo decenal. Sin embargo, ese planteo soslaya las categóricas y concretas razones desarrolladas por el a quo para negar esa postulación.

En efecto, la alzada descartó la alegada índole contractual de los convenios que dieron base al reclamo, a los que calificó como "instrumentos que anudaron nada más que compromisos de naturaleza político social", sobre la base de la jurisprudencia citada en el dictamen del fiscal de cámara, que no fue aludida y menos aun controvertida en

-//-



-//- el memorial de apelación.

8º) Que idéntica insuficiencia revela el recurso ante la aserción del a quo según la cual la actora no fue parte en los convenios. Esa afirmación, que fluye del instrumento de fs. 145 y del reconocimiento de la misma actora al expresar en su demanda que "firmaron el convenio el Ministro de Bienestar Social, José López Rega, el Secretario General de la C.G.T., Adelino Romero y el Secretario de Estado de Vivienda y Urbanismo y Presidente del B.H.N., Juan Carlos Basile", sólo mereció por parte de la actora la invocación de "estar representada por la C.G.T." y "tener asignado un cupo de viviendas a ejecutar (delegación del mandato)".

Siendo incontestable, pues, que la U.O.M. no suscribió los instrumentos a los que asigna naturaleza contractual y aptitud generadora de derechos a su favor, se imponía a la actora un adecuado desarrollo argumental que lograra demostrar acabadamente que, a pesar de no haber concurrido a la declaración de voluntades, le eran extensivos sus efectos. Ello no puede sostenerse, seriamente, con aquellas mínimas aserciones, que no aportan nuevos elementos de convicción.

9º) Que los agravios vinculados con la tardía invocación de un mandato a favor de terceros resultan igualmente ineficaces, a poco que se repare en las piezas que aludió el a quo -la demanda por un lado, y el alegato y la expresión de agravios ante la cámara por el otro- que contrastan abiertamente entre sí. En efecto, resultan por demás genéricas las afirmaciones de fs. 2402/2402 vta., en las que la actora no efectúa la más elemental demostración de la concordancia que predica.

-//-

R.O.

Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento.

-//- De tal modo, corresponde declarar desierto el recurso en todo lo relativo a la naturaleza contractual de la relación y, consecuentemente, en la postulación de la prescripción decenal.

10) Que, finalmente, tampoco es viable el recurso con respecto a la aplicación de la ley 24.070. En efecto, el a quo expresó que la materia del agravio estaba constituida por el "efecto de la ley 24.070 sobre la prescripción". Sobre esa base, evaluó el alcance de "reconocimiento de deuda" que consagraría la norma en debate, según la tesis de la actora (fs. 2272 vta. y sgtes.).

En ese nivel de reflexión, la alzada estimó "correcta la interpretación expuesta en el fallo apelado"; seguidamente estableció el alcance y los propósitos de la ley, para descartar -finalmente- la propuesta de la demandada, "toda vez que la mencionada ley ningún efecto produjo, ni pudo producir, respecto de una prescripción ya cumplida" (fs. 2323/ 2323 vta.).

11) Que la recta inteligencia de la ley 24.070 impone la conclusión según la cual el Estado Nacional -ex lege- asume mediante subrogaciones o, en su caso, reintegros, los pasivos previstos en sus disposiciones. Ello significa que los derechos emergentes de sus normas no pueden ser limitados, en principio, sino en virtud de las condiciones que impone la propia norma y su reglamentación (decretos 863/92 y 1723/92), y que de modo alguno pueden ser descartados ab initio, por un motivo ajeno a sus disposiciones. En efecto, es incontestable que la prescripción constituye, por princi

-//-

-//-pio, una sanción para el negligente, o para quien permanece inactivo. Empero, tal circunstancia no puede conducir a la desmesura de extender sus consecuencias a un ámbito que reconoce una naturaleza esencialmente diversa a la que tuvo en mira la actora al demandar.

12) Que, sin embargo, los serios reparos que merece el fallo en el aspecto examinado no logran alterar su conclusión, pues se observa que la reglamentación de la ley establece condiciones y requisitos para que las subrogaciones y reintegros en ella consagrados puedan concretarse en cada caso (confr. decretos citados). Esa consideración, que había sido fundamento de la sentencia de primera instancia y que reviste especial trascendencia, no fue motivo de cuestionamiento en el memorial presentado por la actora ante la cámara. Igualmente, no mereció la más elemental reflexión en la expresión de agravios sometida a consideración de este Tribunal (confr. fs. 2215, 2273 y 2402 vta./2406).

13) Que la voluntad legislativa, consideró "la afligente situación que atraviesan muchísimas asociaciones gremiales, tanto de primero como de segundo grado a raíz de los reclamos judiciales que se les han efectuado por profesionales de la ingeniería y de la arquitectura debido a la paralización de los trabajos de dichas obras como consecuencia directa de la cancelación de las operatorias por parte del Banco Hipotecario Nacional...". (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del 9 de octubre de 1991, págs. 3601 y sgtes.). Se agregó a ello que "la respuesta actual del Poder Ejecutivo Nacional a nuestra inquietud parlamentaria no hace sino reconocer en el presente la exis

-//-

R.O.

Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/ Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social- y otros s/ juicio de conocimiento.

-//-tencia de un grave problema de orden social y habitacional y la justicia de la solución propuesta, que hoy puede ser incorporada con mayor razón al contexto global de consolidación de la deuda pública" (diario y págs. cit.).

14) Que el decreto 1723/92 establece un procedimiento administrativo ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, que exige el cumplimiento de determinados recaudos por parte de los beneficiarios. La inobservancia de los requisitos que contempla la norma, determina que "no se dará curso" a las solicitudes de subrogación o reintegro (art. 5º). Luego de la tramitación establecida en sus disposiciones, establece que se devolverán "las actuaciones al Ministerio de origen"... "que resolverá en definitiva sobre la solicitud de reintegro o subrogación, dentro de los ciento veinte (120) días de recibidas las actuaciones" (art. 8º).

Tampoco sustentan la posición del recurrente las disposiciones del decreto 863/92, toda vez que ellas sólo facultan a los jueces para incluir a las asociaciones sindicales, junto con otros entes enumerados en la norma, en el ámbito de la ley de consolidación 23.982. Fácil es entonces advertir que el mencionado decreto ninguna vinculación guarda con la materia debatida en el sub judice.

En consecuencia, las normas reglamentarias condicionan la aplicación de la ley de modo tal que resulta inconcebible su operatividad en autos del modo en que la propone la parte actora. De allí que la genérica hipótesis de un "reconocimiento de deuda" o la postulación de un "allanamiento"

-//-

-//- por parte del Estado Nacional, carezcan de asidero en las concretas disposiciones aplicables al caso (fs. 2145 vta. y 2402 vta./2406).

15) Que, en síntesis, más allá del desacierto en el que incurrió el a quo al extrapolar el instituto de la prescripción del ámbito que le era propio, la ley sobreviniente a la traba de la litis no podría ser aplicada derechamente por los jueces sin incurrir en desconocimiento de las normas reglamentarias, a las que la propia ley 24.070 delegó el establecimiento de "condiciones y requisitos" para que sus beneficios puedan hacerse efectivos válidamente (art. 1º, párrafos 4º y 5º, ley 24.070). Ello importaría, ni más ni menos, que hacer abrasión del principio de separación de poderes o división de funciones resguardado por esta Corte desde los inicios de la organización nacional (confr. Fallos: 1:32).

Por ello, se declara desierto el recurso ordinario concedido (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Con costas. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S.

FAYT.

ES COPIA