



RESOLUCION INTERLOCUTORIA N° 34.-

NEUQUEN, 24 de abril de 2023.-

V I S T O:

Los autos caratulados "**MANRÍQUEZ, ANALÍA JORGELINA c/
PROVINCIA DEL NEUQUÉN s/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA**",
Expediente OPANQ2 4473 - Año 2013,

venidos a conocimiento de la Sala Procesal Administrativa
para resolver, y

CONSIDERANDO:

I.- Que la Provincia de Neuquén (a fojas 250/252vta.) dedujo
recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la
providencia que tuvo por iniciada la ejecución de sentencia
(foja 246).

Afirmó que se dio inicio a la ejecución de una suma dineraria
que se encontraba contemplada dentro del supuesto de
inejecutabilidad que prevé el artículo 155 de la Constitución
Provincial. Esto, en virtud de que el privilegio se
encontraba vigente al no estar cumplidos los plazos para que
se tenga por decaído.

Fundó la apelación subsidiaria en el gravamen irreparable que
le causa la ejecución atacada porque redundaba en un perjuicio
patrimonial indebido que vulnera la inejecutabilidad de rango
constitucional.

A modo de fundamentos, manifestó que la manda establecida en
el artículo 155 de la Constitución Provincial se encontraba
vigente, ya que se había acreditado el cumplimiento regular y
oportuno de los trámites y recaudos a su cargo en el contexto
del procedimiento de previsión de créditos judiciales por
parte del Estado; de allí, dice, la vigencia y
oponibilidad del privilegio de inejecutabilidad que dicho
régimen prevé.

En tal sentido explicó que, a partir de la firmeza de la
sentencia, comunicó en forma progresiva a la Legislatura
Provincial el crédito de autos, por lo que resulta



irreprochable la forma en que cumplió la diligencia a cargo del Estado Provincial de instar el trámite para que se efectúe la reserva presupuestaria.

Mencionó que mediante la nota NEU NO-2021- 01019674-NEU-FISCA anotició a la Legislatura el capital de condena más los intereses establecidos a efectos de que se efectúe reserva presupuestaria. Añadió que esa comunicación fue agregada a esta causa el 25/08/2021, con lo que se acreditó el cumplimiento de la carga. Relató que luego, mediante nota NEU-NO2021-01584895-NEU-FISCA, efectuó otra comunicación a la Legislatura en la que se solicitó ampliar la reserva presupuestaria.

Expresó que ante el despacho de la ejecución le requirió a la Legislatura, a través de la nota NO- 2022-00315234-NEU-FISCA, que informara si se había efectuado la reserva solicitada y esa nota fue respondida el 25/02/2022 informándose que a través de la sanción de la Ley 3312 del 3/12/2021 se aprobó el presupuesto general del Poder Ejecutivo para el ejercicio 2022, en el que se hallaba incluida la previsión respecto al crédito de autos.

Transcribió el artículo 45 de la Ley 3312, donde se autorizó al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para atender al pago de los importes que correspondan a distintos expedientes y, entre ellos, destaca el 0-115/21.

De ese modo, indicó que frente al cumplimiento de los recaudos constitucionales, se encontraba vigente la inejecutabilidad que consiste en la inexigibilidad intimatoria o coercitiva de pago contra la Provincia del Neuquén.

Adunó que en tanto el crédito fue contemplado en el presupuesto correspondiente, el plazo de inejecutabilidad se extiende hasta tanto finalice el vencimiento límite de pagos para el presupuesto anual en que resulte la partida asignada.



Por todo ello, pidió que se revoque la decisión recurrida y, en subsidio, apeló.

II.- Corrido traslado a la parte actora, no contestó.

III.- A fojas 259/261vta. el Juez de grado subrogante rechazó el recurso de revocatoria.

Repasó las constancias de la causa (en lo que importa mencionar, que el 24/8/2021 la Provincia adjuntó la comunicación dirigida a la Legislatura a los fines de la previsión presupuestaria; que el 18/11/2021 adjuntó una nueva comunicación a fin de ampliar la previsión presupuestaria; que el 2/2/2022 la parte actora inició la ejecución de sentencia y ello se proveyó el 21/2/2022; que el 2/3/2022 la Provincia recurrió y adjuntó una tercera nota dirigida a la Legislatura solicitando que se informe el resultado de la gestión; que la Legislatura contestó que el Expte. 0-115/21 estaba incluido en el presupuesto y que el Poder Ejecutivo estaba autorizado a atender el pago, informando que las diligencias ulteriores eran de competencia del Ministerio de Economía- y no del Poder Legislativo-; que el 8/3/2022 la Provincia acompañó una nota de la Secretaría de Modernización de la Gestión Pública en la que la Subsecretaría de Hacienda informó la fecha en la que podría pagar -segunda quincena del mes de abril-.

Luego, describió las previsiones constitucionales y legales en juego (artículos 155 de la Constitución Provincial, 189 -inciso 8- y 214 -inciso 8-, artículo 69 de la Ley 1305, artículo 20 de la Ley 1947, y el artículo 17 de la Ley 2141 que establece que el presupuesto abarca un ejercicio financiero anual que se inicia el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre, como también refirió a la jurisprudencia de este Tribunal.

Resaltando que la noción de privilegio es conocida por la recurrente, dijo que, a su juicio, la Provincia no había



cumplido acabadamente con la carga de prever sino luego de iniciada la ejecución; que sabía que tenía que informar en la causa lo atinente a la previsión y la fecha probable de pago y, sin embargo, "entre la fecha de firmeza de la sentencia y el 2/2/2022" no lo hizo; que no era suficiente la prueba de haber remitido una nota al Poder Legislativo.

Por ende, consideró que, al momento en que la actora solicitó el inicio de la ejecución de la sentencia, el 2/2/2022, el privilegio constitucional había caído.

Realizó consideraciones en torno a la tutela judicial efectiva, marco en el que expresó que la posibilidad de ejecutar en plazo razonable las sentencias quedaba comprendida en dicho concepto y que era necesario efectuar una interpretación armónica del artículo 155 de la Constitución Provincial a fin de evitar que el mismo colisione con el mentado principio.

Estimó que, a fin de evitar esa colisión y por las razones expuestas, no era suficiente con haber remitido una nota a la Legislatura luego de que la sentencia quedó firme; que para mantener el privilegio era necesario que se acreditara en esta causa la previsión presupuestaria.

Sostuvo que si terminó el periodo de sesiones del año de firmeza de la sentencia, se sancionó la Ley de Presupuesto y luego de la feria judicial el actor inició la ejecución, sin más noticias sobre la previsión del pago del crédito que la nota remitida el año anterior, la ejecución se halla expedita porque ha caído el privilegio.

Y aclaró que no tiene efecto alguno sobre el proceso de ejecución dispuesto, la acreditación extemporánea de las gestiones en torno a la previsión de la deuda.

Por estas razones, rechazó la revocatoria y concedió la apelación subsidiaria.



IV.- Elevadas las actuaciones, recibidas en esta Alzada y notificadas las partes, se ordenó vista al Ministerio Público Fiscal (fojas 264/267).

V.- El Fiscal General dictaminó a fojas 268/270vta.

Reseñó los antecedentes y consideró cumplidos los recaudos formales del recurso intentado.

En cuanto a la procedencia, opinó que no le asiste razón a la apelante respecto a que ha dado cumplimiento con la carga de realizar las diligencias para mantener la subsistencia del privilegio establecido en el artículo 155 de la Constitución Provincial.

Estimó que, sin perjuicio de las comunicaciones previas informadas en las actuaciones, el cumplimiento de las gestiones que corresponden para prever la deuda se dio en forma posterior a que se dictara el auto recurrido.

Refirió a la jurisprudencia de este Tribunal y de allí desprendió que la carga referida a "*realizar las gestiones pertinentes*" incluye las de informar y acreditar en el expediente respectivo que se ha hecho uso del privilegio establecido constitucionalmente como, asimismo, informar la fecha probable o aproximada en que realizará el pago de su deuda, y de esa forma evitar que se pueda dar inicio a una ejecución de sentencia.

Dijo que es una carga en cabeza de quien usufructúa el privilegio que no puede ser trasladada a la parte contraria y que, si no lo hizo, su omisión no es obstáculo para que la actora, quien cuenta con un crédito firme a su favor, pueda hacerlo efectivo.

Reiteró que al momento de iniciarse la ejecución que se cuestiona, no obraba en el expediente la acreditación de la previsión presupuestaria ni tampoco se había informado la fecha probable de pago.

Agregó que no obstaba a lo señalado el hecho que dentro del ejercicio financiero en que adquirió firmeza la sentencia condenatoria se haya sancionado la Ley de Presupuesto para el ejercicio siguiente, incluyendo el crédito reclamado. Ello así, pues la carga de realizar las gestiones para sostener la vigencia del privilegio incluían las de acreditarlo en el expediente e informar la fecha aproximada de pago, lo cual sucedió luego de iniciada la ejecución.

Indicó que no podía pasarse por alto que de las propias comunicaciones remitidas a la Legislatura surgía que la demandada requería se le informe sobre la inclusión presupuestaria a los efectos de su "acreditación al expediente judicial", como asimismo que la referida Ley de Presupuesto fue publicada en el BO el 23/12/2021, momento desde el cual podría haberse realizado dicha acreditación.

Por último, señaló que la disposición establecida en el artículo 155 debe interpretarse en forma armónica con otras disposiciones de la Constitución Provincial como el artículo 58 que consagra la tutela judicial efectiva, de la que forma parte el derecho a la ejecución de las sentencias. Por estas razones propició que se declare admisible el recurso y se lo rechace por improcedente.

VI.- Encontrándose las actuaciones a resolución de esta Sala, dicho pase fue suspendido dado que se remitieron los autos a la instancia de grado (con motivo de haberse depositado fondos en la causa); luego, remitidas nuevamente a este Tribunal, se reanudó el pase a resolución (foja 312).

VII.- Ante todo, no puede dejar de señalarse que han llegado a este Tribunal varios planteos análogos al presente (cuestionándose tanto la intimación de pago bajo apercibimiento de ejecución como el despacho de la ejecución misma), con argumentos de igual tenor a los que aquí fueron



traídos -e incluso, bajo los mismos argumentos también se rechazaron los recursos de revocatoria en la instancia de grado-.

Y ello evidentemente responde a que no se cuenta todavía con una reglamentación en torno al artículo 155 de la Constitución Provincial que evite dejar librada la cuestión a la interpretación -tanto del dispositivo constitucional como, incluso, de la jurisprudencia de este Tribunal en la materia-.

La CSJN, en un razonamiento que podría trasladarse a estos supuestos, ha sostenido:

"...no puede dejar de advertirse que la cuestión aquí planteada se reitera en un importante número de causas, ocasionando inconvenientes en las ejecuciones de sentencias dinerarias dictadas contra el Estado Nacional. En efecto, situaciones como la suscitada en el sub lite provocan la extensión en el tiempo de los pleitos con perjuicio tanto para el erario público -por el devengamiento de intereses- como para los acreedores - por la dilación en la percepción íntegra de su crédito- y para el propio servicio de justicia -habida cuenta de la litigiosidad que ello provoca y los ingentes recursos que deben destinarse para su resolución-" (cfr. CSJN. Fallos 343:1894 del 3/12/2020, consid. 8).

Es más, del mismo precedente y sus citas puede extraerse también que se ha expresado que debe evitarse que la Administración pueda verse colocada, por efecto de un mandato judicial perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento judicial -por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la Administración Pública-; que ello no significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales pues es quien debe velar por su observancia y que no cabe descartar la ulterior intervención judicial para el adecuado acatamiento del fallo, en el



supuesto de una irrazonable dilación en su cumplimiento. Ha destacado, asimismo, que debe existir un procedimiento para procurar armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia, fijándose las pautas a las que deben someterse para su cancelación las condenas dinerarias a cargo del Estado (citando, al respecto, el artículo 22 de la Ley 23982 y Fallos 339:1812).

Sin embargo, como se indicó, a nivel local no se cuenta con una reglamentación en torno al artículo 155 de la Constitución Provincial y ha sido la jurisprudencia de este Tribunal la que ha venido delineando algunas pautas al respecto, precisamente, en orden a los mismos objetivos.

No puede perderse de vista que en esta cuestión, si bien por un lado se encuentra el derecho de los particulares a obtener el pago de su crédito proveniente de una sentencia firme, por el otro, se encuentra comprometido un privilegio constitucional (que alcanza a todo un ejercicio fiscal, esto es comienza el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre, cfr. artículo 17 de la Ley 2141), privilegio que se inscribe en el complejo escenario de las finanzas públicas y los recursos presupuestarios del Estado (y sus fines).

De cara a lo anterior, se insiste, tratándose de una cuestión que es erigida en las apelaciones como de vital importancia para el funcionamiento del Estado, es claro que una reglamentación del artículo 155 de la Constitución Provincial que brinde las pautas a las que debe sujetarse el procedimiento cuando se trata de condenas dinerarias al Estado, daría un orden al procedimiento y reglas claras de actuación para las partes.

Es que como puede verse, a la luz de las causas que están llegando al Tribunal por la misma cuestión, se vienen



presentando divergencias en torno a la interpretación de la jurisprudencia en la materia.

Repárese, incluso, que en el dictamen del Ministerio Público Fiscal, de los pasajes de la jurisprudencia que se citan, se expresa que *"de ello se desprende que la carga de "realizar las gestiones pertinentes", incluye las de informar y acreditar en el expediente respectivo que se ha hecho uso del privilegio establecido constitucionalmente, como asimismo informar la fecha probable o aproximada en que realizará el pago de su deuda y de esa forma evitar que se pueda dar inicio a una ejecución de sentencia"*.

De modo que si a la falta de reglamentación se suman las divergencias interpretativas en relación con el alcance de las cargas impuestas jurisprudencialmente, la situación se ha tornado por demás compleja en términos de seguridad jurídica. Y en tanto el artículo 155 de la CP prevé el supuesto de cese del privilegio para el caso que la Legislatura, en el periodo de sesiones ordinarias inmediatamente posterior a la ejecutoria, no arbitre las formas de efectuar el pago, su vigencia no podría quedar a expensas de las contingencias de las causas, de lo que pueda desprenderse de la jurisprudencia o de una interpretación de ella que se considere más compatible con el derecho a la ejecución de la sentencia en plazo razonable, pues de ese modo puede llegar a desbaratarse su finalidad.

Es cierto que este Tribunal (cuando tenía la competencia única en materia procesal administrativa) fue perfilando la jurisprudencia en torno al artículo 155 de la Constitución Provincial, imponiendo algunas "cargas" al Estado.

En lo que importa destacar, se ha expresado que desde que la sentencia adquiere firmeza, el Estado debe hacer las gestiones pertinentes para que la Legislatura incluya en el presupuesto que debería aprobarse en el período de sesiones ordinarias inmediatamente posterior a la ejecutoria, la deuda



emergente de la condena; que quien tiene el deber de realizar las gestiones es el Estado, no el particular; que el privilegio que constitucional y legislativamente se le acuerda al Estado (inejecutabilidad directa por parte de los particulares) conlleva una carga y, justamente, esa carga es la de hacer las gestiones que correspondan para previsionar la deuda.

También ha dicho que si el Estado goza del privilegio de diferir el pago de sus deudas para el presupuesto siguiente a que éstas se tornen exigibles, ello debe interpretarse como la última frontera, el último límite de la obligación de pagar y no como el umbral de una nueva disputa.

No obstante, más allá de las consideraciones generales que campean en los precedentes dictados (citados en cada oportunidad que se presenta la misma cuestión), en rigor, las soluciones que se han adoptado han respondido a las circunstancias presentadas y a los planteos formulados.

No se desconoce que, ahora, en función del derecho a la tutela judicial efectiva -que comprende el de ejecutar la sentencia en tiempo razonable- se ha intentado ajustar las "cargas" impuestas al Estado, exigiendo que la Administración informe en la causa si el crédito ha sido previsionado y la fecha probable de pago una vez sancionada la Ley de Presupuesto o al inicio del año judicial (y de no hacerlo, se considera que la ejecución se encuentra expedita pues el privilegio ha caído, sin necesidad de un pronunciamiento judicial al respecto).

Pero, por un lado, no puede pasarse por alto que en la Ley de Presupuesto, se autoriza al Poder Ejecutivo a *"realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para atender el pago de los importes que correspondan por los Expedientes... en la medida que los mismos no estén alcanzados por la Ley 1947"* (cfr. artículo 45 de la Ley 3312, ejercicio año 2022), con lo cual la sola sanción de dicha ley no agota la tramitación del pago de las sentencias.

Por el otro, que la Administración debería ser anoticiada de lo que debe cumplir para poder, luego, reputar incumplimientos que lleven a considerar que el privilegio ha caído; de otro modo, esos incumplimientos, que no gozan de respaldo reglamentario, tampoco lo tienen en las constancias de la causa.

No debe perderse de vista que el objetivo de tal privilegio de orden constitucional no es distinto del que ha sido considerado por la CSJN en relación con el sistema de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional; esto es, *"permitir al Estado que pueda adoptar los recaudos de orden contable o presupuestario y evitar así ser sorprendido por un mandato judicial perentorio que lo coloque en una circunstancia que podría llegar a perturbar el funcionamiento de servicios esenciales"* (cfr. Fallos 343:1894, voto del Dr. Rosatti, en relación con los artículos 22 de la Ley 23982, 170 de la Ley 11672 y artículo 7 de la Ley 3952, contexto en el que agrega que *"al analizar los casos que se plantean dentro de este esquema... se ha de procurar un marco equidistante, que evite caer en los extremos de la irresponsabilidad estatal por un lado y la falta de una visión solidaria por el otro"* -con cita de Fallos 324:264-). Por ende, al analizar estos casos, toda vez que se ha considerado insuficiente la sola acreditación de que se cursó



la comunicación a la Legislatura para que efectúe la reserva presupuestaria el año en que adquirió firmeza la sentencia, antes de dar por decaído el privilegio (y despachar la ejecución de sentencia), debe requerirse a la Administración que acredite que el crédito ha sido incluido en la Ley de Presupuesto e informe la fecha probable de pago de la sentencia en el transcurso del ejercicio fiscal en que debe ser afrontado.

Se insiste, lo anterior no responde más que a la necesidad de contar con una pauta clara de actuación para poder resolver, después, adecuadamente, lo que corresponda en punto a la vigencia o no del privilegio constitucional en función de las constancias obrantes en la causa.

Pero también responde a la necesidad de evitar que el Estado prolongue los juicios a instancias de la reedición -o nuevos- planteos sobre el particular.

Es que, aun cuando podría esperarse -o sería deseable- una mayor diligencia del Estado en orden a acreditar lo pertinente en relación con la vigencia del privilegio, no podría soslayarse que, en el actual estado de situación, la ausencia de una reglamentación del artículo 155 de la CP y de una pauta clara de actuación dan lugar a los cuestionamientos que están siendo traídos a esta Alzada (montados sobre el alcance del privilegio hasta la finalización total del período en función de las normas presupuestarias) y, en definitiva, no permiten concretar la finalidad buscada en el ajuste de las cargas (la más pronta percepción del crédito). Además, dado que no cabe suponer que todas las condenas judiciales contempladas en la Ley de Presupuesto -para lo cual se ha otorgado al Poder Ejecutivo la autorización a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias- serán pagadas al final del ejercicio, el informe de la fecha probable de pago en la causa permitirá, en su caso, analizar otras cuestiones - por ejemplo, si podría encontrarse



comprometido, en el concreto supuesto, el derecho a la tutela judicial efectiva-.

Del modo señalado es posible dar un orden al procedimiento y se encuentra adecuadamente compatibilizado el privilegio del artículo 155 de la CP con el derecho de los particulares, sin perjuicio que, se reitera, sería esperable que el Estado observe la mayor diligencia en la acreditación de haber cursado la comunicación a la Legislatura para que efectúe la previsión presupuestaria; que el crédito fue efectivamente provisionado en la Ley de Presupuesto y el informe de la fecha probable de pago en el transcurso del ejercicio fiscal en que debe ser afrontado.

VIII.- Trasladando todo lo dicho al caso bajo examen, en tanto se despachó la ejecución de sentencia y se consideró que el privilegio había caído sin antes requerir a la Administración que acredite si el crédito había sido efectivamente provisionado y la fecha probable de pago, cabe hacer lugar a la apelación de la Provincia del Neuquén y dejar sin efecto la decisión recurrida. Sin costas en la Alzada.

Por ello, habiéndose dado intervención al Sr. Fiscal General,

SE RESUELVE:

1°) Hacer lugar al recurso de apelación deducido por la Provincia de Neuquén y dejar sin efecto la decisión que tuvo por iniciada la ejecución de sentencia. Sin costas en la Alzada.

2°) Regístrese, notifíquese electrónicamente y, oportunamente, vuelvan los autos al Juzgado de origen.

Dr. ALFREDO ELOSU LARUMBE
Vocal

Dr. EVALDO DARIO MOYA
Vocal

Dra. LUISA A. BERMUDEZ
Secretaria