

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 294/301, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I) hizo lugar al recurso directo que interpuso la Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR) contra la resolución 777/07 del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) -confirmada por su similar ENRE 127/10-, en cuanto estableció que la multa aplicada, por incumplimiento de las obligaciones previstas en los arts. 16 de la ley 24.065 y 25, inc. m) del contrato de concesión, debía ser abonada dentro de los 10 días hábiles administrativos desde su notificación, bajo apercibimiento de ser ejecutada.

A los fines de resolver el planteo enderezado a cuestionar la legitimidad del cobro de dicha multa por encontrarse, a criterio de la empresa, suspendido, los magistrados, en primer lugar, examinaron si el acta acuerdo celebrada por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) con EDENOR se encontraba vigente, según sostenia el ENRE, desde su firma (21 de septiembre de 2005) o desde su ratificación por el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 1957/06 (publicado en el B.O. el 8 de enero de 2007), como afirmaba EDENOR.

En segundo término, consideraron si su cláusula 23.1.1, que establece la suspensión del pago de las multas, es aplicable exclusivamente a aquellas que se encuentran incluidas en la lista obrante en el apartado C del anexo IX del acta acuerdo o comprende otras no detalladas.

Con respecto a la primera cuestión, tras reseñar los términos del acta acuerdo (cláusulas 23.1.1, 3ra. y 24), afirmaron que el lapso durante el cual resulta aplicable la suspensión del cobro de las multas, impuestas en virtud de lo dispuesto en la cláusula 23.1.1, se encuentra comprendido entre el 6 de enero de 2002 y la ratificación del acta, mediante el decreto 1957/06, publicado, como se dijo, en el B.O. el 8 de enero de 2007.

En consecuencia, y toda vez que el acaecimiento del hecho que dio origen a la sanción *sub examine* databa del 9 de enero de 2006, consideraron que su cobro estaba suspendido por haberse producido en ese periodo.

En segundo lugar, advirtieron que al no hallarse dicha multa expresamente incluida en el apartado C del anexo IX del acta acuerdo, donde consta el detalle de aquellas de cobro suspendido (ya que, a la fecha de confección de la lista adjunta, el ENRE no había dictado la resolución sancionatoria), el caso debía resolverse por aplicación de las cláusulas generales antes enunciadas, mediante las cuales se había acordado que todas ellas estarían suspendidas en el periodo comprendido entre el 6 de enero de 2002 y la entrada en vigencia del acta, mediante el decreto ratificadorio.

A su juicio, resultaba inadmisible que sólo hubieran sido objeto de suspensión aquellas multas enumeradas por el ENRE en el apartado C del anexo IX del acta acuerdo, toda vez que -según ponderaron- el punto 23.1.1, aun cuando alude a las "sanciones aplicadas", establece como elemento relevante de la "suspensión" que la "causa u origen (de la multa) haya tenido lugar en el periodo comprendido entre el 6 de enero de 2002 y la entrada en

Procuración General de la Nación

vigencia del Acuerdo de Renegociación Contractual...", aclarando el punto 23.1.2 que "dicha suspensión comprenderá a los procesos en curso en sede administrativa... a través de los cuales se establezcan sanciones (...) que resulten comprensivas de las sanciones aplicadas hasta la entrada en vigencia del presente acuerdo de renegociación contractual" (el subrayado y resaltado fueron añadidos por el a quo).

Explicaron que en aquel apartado del anexo, bajo el título "Multas pendientes de pago", que discrimina entre "montos ciertos" (presumiblemente referidos a multas aplicadas) y "montos estimados" (aparentemente referidos a multas por entonces no aplicadas), no se incluyeron los procesos administrativos en curso -que el punto 23.1.2 había aclarado que quedaban comprendidos en el lapso de suspensión de las multas-, consignándose sólo los datos referidos a aquellas sanciones aplicadas pendientes de pago.

Como corolario de lo expuesto, concluyeron en que la cláusula 23.1 también se refería a aquellas multas -cuya causa u origen quedaba incluida dentro del lapso allí establecido- que a la fecha del acuerdo aún no se hubiesen aplicado y que, por tal razón, el ENRE no las había incluido en la lista del apartado C del anexo IX citado.

- II -

Disconforme con dicho pronunciamiento el ENRE interpuso el recurso extraordinario de fs. 304/322, el que fue concedido a fs. 337 por configurar cuestión federal y denegado por la causal de arbitrariedad, sin haberse planteado queja.

Sostiene que: (i) la pretensión de EDENOR traería como consecuencia la pérdida del derecho del Estado a exigir su cobro definitivamente ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 23.2.1 de la referida acta, una vez cumplidas las obligaciones que en ella se estipulan, el ENRE debe dejar sin efecto las sanciones previamente suspendidas; (ii) el acta acuerdo -a diferencia de lo que afirma EDENOR- entró en vigencia el 21 de noviembre de 2005 cuando la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) y EDENOR la suscribieron. Considera que ello es así, toda vez que el decreto 1957/06, al ratificar lo acordado, tiene efectos declarativos y no constitutivos; (iii) la multa cuestionada no se encuentra incluida en la lista de sanciones y procedimientos comprendidos en la suspensión -tanto en la categoría de "montos ciertos" como en la de "montos estimados"- del apartado C del anexo IX del acta acuerdo.

- III -

El recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que en autos se encuentra en discusión el alcance e interpretación de normas y actos de carácter federal (ley 25.561 y el acta acuerdo de renegociación contractual ratificado por el decreto 1957/06), y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a los derechos que el apelante funda en aquéllas (art. 14, inc. 3º de la ley 48).

Asimismo, cabe recordar que en la tarea de establecer la inteligencia de normas federales, la Corte no está limitada por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe

Procuración General de la Nación

realizar una declaración sobre el punto disputado (cfr. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas, entre muchos otros).

- IV -

En cuanto al fondo del asunto, adelanto mi opinión en sentido opuesto a lo decidido por la cámara, toda vez que la correcta interpretación de las cláusulas del acta acuerdo, a mi modo de ver, otorga legitimidad a la decisión del ENRE que EDENOR cuestiona.

La ley 25.561, denominada de Emergencia Pública y Régimen Cambiario, además de declarar la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, con arreglo a lo dispuesto en el art. 76 de la Constitución Nacional (art. 1º), autorizó, por su art. 9º, al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos comprendidos en el art. 8º, a la vez que estableció que, en los casos de los acuerdos que tuvieran por objeto la prestación de servicios públicos, deberían tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos y 5) la rentabilidad de las empresas. Finalmente, se aclaró que estas disposiciones en ningún caso autorizarían a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones (art. 10).

El Poder Ejecutivo, por decreto 293/02, encomendó al Ministerio de Economía llevar adelante la renegociación de los

contratos antes aludidos (art. 1º) y creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (art. 4º). Ese decreto luego fue derogado por su similar 311/03, que dio origen, en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) con la misión de asesorar y asistir en ese proceso, así como suscribir los acuerdos integrales o parciales de renegociación contractual con las empresas concesionarias de servicios públicos, ad referéndum del Poder Ejecutivo Nacional.

Dentro del marco de las disposiciones aludidas, el 21 de septiembre de 2005, la UNIREN y EDENOR suscribieron el acta acuerdo de renegociación contractual. Con posterioridad, el 13 de febrero de 2006, dicha acta, confeccionada en los mismos términos que la anterior, se firmó nuevamente, esta vez con el nuevo Ministro de Economía, y fue ratificada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1957/06, publicado en el B.O. el 8 de enero de 2007.

En dicho contrato se estipuló que "a partir del 21 de septiembre de 2005, corresponderá" "proceder a través del ENRE a adoptar las medidas y disponer los actos necesarios para ordenar la suspensión del cobro de las multas derivadas de sanciones aplicadas por el ENRE cuya notificación, causa u origen haya tenido lugar en el periodo comprendido entre el 6 de enero de 2002 y la entrada en vigencia del acuerdo de renegociación contractual, incluyendo las que se encontraren a esa fecha en gestión administrativa y judicial" (cláusula 23.1.1).

Procuración General de la Nación

La cláusula siguiente (23.1.2) dispone que dicha suspensión comprenderá los procesos en curso en sede administrativa y judicial mediante los cuales se establezcan sanciones o se diriman cuestiones vinculadas a las sanciones aplicadas, como así también los procesos ejecutivos de exigibilidad de pago o de ejecución de sentencia, en cualquier instancia en que tales procesos se encuentren al momento de ratificarse el acuerdo de renegociación y que resulten comprensivas de las sanciones aplicadas hasta la entrada en vigencia del acuerdo de renegociación. La referida suspensión comprenderá el compromiso de solicitar la liberación de los montos embargados en los referidos procesos judiciales.

Por otra parte, en la cláusula 23.1.3 se precisa que "**a tales efectos**", se incluyen en el apartado C, del anexo IX el detalle de los procesos y sanciones comprendidas en la suspensión, de acuerdo con la información brindada por el ENRE.

Finalmente, cabe destacar que el convenio señala que, una vez que el concesionario cumpliera con las obligaciones previstas en la cláusula 9^a y con la presentación de los instrumentos que acrediten el desistimiento de los derechos y de las acciones entabladas, correspondería al ENRE "*disponer los actos necesarios para dejar sin efecto las sanciones aplicadas al concesionario*", previamente suspendidas de acuerdo con lo establecido en la cláusula 23.1.1 y de acuerdo con la información contenida en el apartado C, del anexo IX referido anteriormente (v. cláusula 23.2.1)

Resulta menester aclarar que las partes coinciden en que la resolución ENRE 777/07 que impuso la multa aludida no está incluida en el "detalle" de las comprendidas en la suspensión

(v. lista del apartado C del anexo IX del acta acuerdo, obrante a fs. 140/141).

- V -

Ante todo, cabe enfatizar que las declaraciones hechas por las partes en el convenio suscripto comportaron el reconocimiento de derechos y la asunción de deberes recíprocos, sin que las voluntades aisladas puedan interpretarse con prescindencia de los hechos que les dieron origen, ni haciendo prevalecer párrafos separados para atribuirle al acto efectos que no condicen con el carácter general de la declaración, ni con la voluntad inequívocamente manifestada en ella (Fallos: 327:5073).

A fin de examinar los términos del acta acuerdo de renegociación, resulta imperioso retener, como se expuso en el acápite precedente, que ella se suscribió en el marco de la grave crisis que afectó al país a fines del 2000, situación que la ley 25.561 intentó conjurar. En ese contexto, la voluntad del Estado Nacional, al iniciar el proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos, no fue otra que realizar lo necesario para preservar su continuidad, calidad y seguridad, adoptando diversas medidas, entre ellas, la de suspender el pago de algunas multas y, luego, posibilitar que se cancelaran deudas conforme a derecho.

Ahora bien, de la reseña de las cláusulas contractuales transcriptas, a cuyos términos cabe atender como primera fuente de interpretación (Fallos: 316:2732), surge que al efecto de que el ente adoptara todas las medidas y dispusiera los actos necesarios para suspender el "cobro de las multas derivadas de

Procuración General de la Nación

sanciones aplicadas por el ENRE" se incorporó al acuerdo el apartado C del anexo IX (conf. cláusulas 23.1.1 y 23.1.3, fs. 114).

En dicho apartado consta, por una parte, el detalle individualizado de las sanciones aplicadas por infracciones en las cuales ya estaba definida la multa y, por otra, un monto global comprensivo de los procesos en curso por aquellas infracciones que estaban siendo examinadas al momento de suscribirse el acta -para determinar si debían ser o no penadas- cuyo cobro sería suspendido.

Se previó así, en el anexo IX un monto total de sanciones cuya notificación, causa u origen fue posterior al 6 de enero de 2002 que se destinarian al Estado Nacional (conf. numeral 23.1.3), discriminadas como "Montos ciertos" comprensivo del detalle de "C.1. Exptes. Generales" y "C.2. Exptes. de Reclamo", referidos a las multas aplicadas y otro importe que engloba los procesos en curso, identificado como "Montos estimados" (v. fs. 138 y 140/141).

Cabe reiterar que, al celebrarse el acta acuerdo, las partes no individualizaron ni detallaron cuáles eran los procesos en curso cuyo cobro entendían que debía ser suspendido, por ello establecieron un importe global bajo el ítem "Montos estimados".

En esas condiciones, a mi juicio, ante la imposibilidad de determinar con exactitud la fecha del inicio de tales procesos o de la comisión de las infracciones que darían lugar a las multas, el caso debe resolverse con arreglo a los principios de la buena fe y debida diligencia exigible a las partes (Fallos: 326:92), toda vez que los convenios deben celebrarse y

ejecutarse de acuerdo con lo que verosímilmente los contratantes entendieron o pudieron entender, obrando con cuidado y previsión, principios aplicables al ámbito de los contratos administrativos (Fallos: 305:1011; 314:491; 315:1299, sus citas y muchos otros).

A la luz de tales principios, opino que la empresa tuvo (o debió tener) pleno conocimiento de los términos reales en que se desenvolvía la renegociación y habiendo acordado que los montos indicados y por los conceptos establecidos eran los que serían suspendidos, su ulterior reclamo en el sentido de pretender incluir en ellos multas por infracciones posteriores, no resulta admisible. Es que, a mi modo de ver, en la interpretación de las declaraciones contractuales no cabe atender, solamente, al recíproco comportamiento de las partes, sino también a la situación de hecho en que aquéllas aparecen concretamente encuadradas.

Por tal razón, estimo que debe observarse cuál fue la voluntad de las partes al 21 de septiembre de 2005, fecha en que suscribieron el acta acuerdo y que quedó claramente enunciada en el sentido de que la suspensión del cobro de las multas estaba limitada a las *derivadas de sanciones aplicadas por el ENRE y las que se encontraban a esa fecha en gestión administrativa y judicial* (cláusula 23.1.1). Entiendo que ello es así pues sólo cabía la posibilidad de suspender el cobro de las medidas aplicadas por aquellas infracciones que eran conocidas por los contratantes al momento de renegociar el acuerdo.

Si la intención de las partes hubiera sido comprender en la suspensión también a los eventuales procesos que pudieran iniciarse con posterioridad a la firma del acta -como sostiene

Procuración General de la Nación

la actora-, resulta difícil de entender la razón por la cual se estableció en dicha oportunidad un importe concreto y global a tal fin, aun cuando éste fue estimativo, porque no se conocía a ese momento el resultado que tendrían los procesos en curso, ya iniciados a la fecha de su celebración.

De allí que, a mi juicio, el hecho de que se haya estipulado un monto estimado, no tiene más alcance que establecer que ello era para cubrir "hasta" ese importe las sumas por procesos administrativos y judiciales pendientes de resolución al tiempo de suscribirse el acuerdo.

Por otra parte, es preciso señalar que la interpretación de los contratos debe obtenerse integrando en la solución todas las cláusulas que se encuentren relacionadas entre sí, teniendo en cuenta el contexto general que las informa. Así pues, las disposiciones equívocas pueden ser interpretadas mediante los términos claros y precisos empleados en otra parte del acuerdo, cuidando de darles, no tanto el significado que en general les pudiera convenir, cuanto el que corresponda por el contexto general, sin obviar la finalidad tenida en miras al convenir.

En tal sentido, no puede pasarse por alto que, de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas 23.2 y 23.2.1 de la referida acta, una vez cumplidas las obligaciones que se acordaron, quedarían sin efecto las sanciones previamente suspendidas, lo cual implica la renuncia del Estado a cobrarlas.

El Tribunal ha entendido, reiteradamente, que la renuncia gratuita de derechos no se presume y, si bien puede ser tácita, los elementos de juicio a examinar para saber si ella existió deben permitir conocer con certidumbre la existencia de una voluntad en ese sentido (Fallos: 276:277).

En consecuencia, mediando una renuncia del Estado al cobro de las multas, el criterio amplio en su interpretación adoptado por el a quo resulta inadmisible, toda vez que desconoce la doctrina de la Corte, según la cual "por aplicación del principio establecido en el art. 874 del Código Civil, ...la intención de renunciar no se presume y la interpretación de los actos que induzcan a probarla debe ser restrictiva" (Fallos: 253:253).

Desde la perspectiva expuesta, en mi criterio, resulta irrelevante a los fines de decidir el planteo de EDENOR fincado en establecer -como hizo la cámara- si el acta acuerdo de renegociación se encontraba vigente desde su firma (21 de septiembre de 2005) o desde que fue ratificada por el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 1957/06 (publicado en el B.O. el 8 de enero de 2007). Ello, toda vez que la infracción que dio lugar a la multa aplicada por el acto administrativo cuestionado no había acontecido al suscribirse el acta el 21 de noviembre de 2005 -ni menos aún se habían iniciado actuaciones por tal motivo-, consecuentemente, la sanción impuesta por la resolución 777/07 se hallaba excluida de tal acuerdo.

- VI -

Opino, por lo tanto, que corresponde declarar admisible el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

Buenos Aires, 21 de octubre de 2013.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación