



Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Dolores.

Belgrano N° 160 - 7100 Dolores (Bs. As)- Tel-Fax: (02245) 441592 / 441990 / 446343

Pagina web: www.colabdol.com.ar E mail: colabdol@fairweb.com.ar

CIRCULAR N° 406/02

UNREGISTERED

Created by Unregistered Version

Dolores, 28 de agosto de 2.002.-

**REF: “ Fallo: Falcon Isabel Y. de c/ PEN - M° Economía s/ Amparo Ley N° 16.986
CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL -SALA
II”.-
(s/ Honorarios: Bonos de Consolidación en dólares 5ta. Serie)**

Buenos Aires, 8 de agosto de 2002

AUTOS Y VISTOS: El expediente N° 3895/2002, caratulado: “Falcón Isabel Y. de c/ PEN - M° Economía s/ Amparo Ley N° 16.986” y CONSIDERANDO:

1.- Isabel Y. de Falcón dedujo acción de amparo contra el Poder Ejecutivo porque al vencimiento fijado no se le abonaron los intereses y la amortización del capital de los bonos (Ley N° 23.982) de deuda pública (“Bonos de Consolidación en dólares 5ta. Serie”) que percibió en concepto de honorarios profesionales.

Expresó que la primera cuota de rentas y amortización de capital debía pagarse en efectivo el 15/01/02 y así sucesivamente, cada trimestre. Manifestó que ello no ocurrió y expuso las razones de hecho y de derecho que sustentaban su pretensión. Posteriormente (fs. 18/26vta.), amplió la acción de amparo, planteando la inconstitucionalidad del Decreto N° 471/02 -y otras normas- por el cual el Poder Ejecutivo pesificó las obligaciones del sector público nacional vigentes al 3 de febrero de 2002 a razón de un peso cuarenta centavos por cada dólar estadounidense.

2.- El Ministerio de Economía a fs. 42/60 produjo el informe del Artículo 8 de la Ley N° 16.898. Consideró que la vía del amparo resultaba inadmisibles en el caso de autos y que el plexo normativo en que se encontraban las normas impugnadas no era susceptible de revisión judicial. Afirmó la constitucionalidad de las normas dictadas, sosteniendo; que ellas no amenazaban derechos amparados por la Constitución; que la emergencia pública era el fundamento de legitimidad del plexo normativo cuestionado; que la legislación de emergencia ha sido aceptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que no se configuraban los supuestos en los que a tenor de la doctrina jurisprudencial de dicho tribunal podía declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas por la amparista. Efectuó consideraciones relativas a la crisis del sistema financiero y a su solución; invocó el interés público comprometido y recordó la doctrina de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Peralta”.

3.- A fs. 61/64, la señora juez a quo, admitió la acción deducida y ordenó al Estado Nacional que pagara a la actora -en billetes de dólares estadounidenses o en pesos, en cantidad suficiente para adquirir en el mercado libre de cambios, la suma adeudada en dólares- en concepto de cuota trimestral por intereses y amortización de capital de los bonos de deuda pública (5ta. Serie).

4.- El Ministerio de Economía apeló y fundamentó el recurso a fs. 66/85 y, a fs. 92/97, emitió su dictamen el señor Fiscal de Cámara.

5.- En el escrito de expresión de agravios el Ministerio de Economía consideró que el amparo no era una vía admisible para efectuar el planteo articulado y pretender el pago solicitado.

La sentenciante de la instancia anterior, en su pronunciamiento puntualizó, con claridad, que la viabilidad de la acción de amparo prevista por el Artículo 43 de la Constitución Nacional, según el texto de la reforma de 1994 se encuentra condicionada a la configuración de los siguientes presupuestos: a) que el acto de autoridad pública esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, b) que no exista un remedio judicial que permita obtener la protección o garantía constitucional de modo mas idóneo y, c) que la determinación de la eventual invalidez del acto no requiera de una mayor amplitud de debate o de prueba.

En esto orden de consideraciones, debe señalarse que el Artículo 43 de la Constitución Nacional modificó el Artículo 2° de la Ley N° 16.986 que no autorizaba la acción de amparo cuando existieran recursos o remedios judiciales o administrativos que permitieran obtener la protección del derecho o la garantía constitucional de que se tratare. En efecto, ahora sólo se requiere que no exista otro remedio judicial más idóneo. En el caso de autos, la configuración de tal presupuesto se torna evidente ante la urgencia que deriva de la magnitud de la limitación constitucional que se invoca como un avasallamiento de los derechos que se intentan proteger.

Por otra parte, no puede dejar de señalarse que el contexto en que desarrolla su actividad este fuero, señalado por el plenario de esta Cámara en los autos “Waitzel” (19-02-2002), conlleva a una dilatación extensiva del trámite de los procesos que determina la procedencia de la acción intentada y frente a la cual, las restantes vías procesales aparecen como monos aptas para la tutela inmediata que se pretende.

Asimismo, en relación a las cuestiones planteadas, cabe destacar que el análisis de la constitucionalidad de la normativa cuestionada no requiere una mayor sustanciación o producción de prueba, por lo que no se excede el ámbito de la acción de amparo. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente “Peralta” (Fallos: 313:1513), señaló que “no requieren mayor sustanciación ni prueba cuestiones vinculadas con hechos notorios y regulados por el derecho constitucional”. A lo que debe agregarse que “es admisible el ejercicio de acciones directas de inconstitucionalidad como medio idóneo -ya sea bajo la forma de amparo, la acción de mera certeza o el juicio sumario en materia constitucional- para prevenir o impedir las lesiones de derechos de base constitucional (Fallos: 317:1224).

En tales términos, resulta procedente la vía de amparo escogida por la actora.

6.- En cuanto al fondo de la causa, el Ministerio de Economía expuso consideraciones de hecho y de derecho relativas a la crisis del sistema financiero, para afirmar (fs. 71) que de confirmarse la sentencia “obligando a la restitución de los depósitos se produciría una corrida sistemática” y que las medidas adoptadas tendían a evitar la frustración de los depositantes. Asimismo, afirmó que la sentenciante declaró la inconstitucionalidad de las normas ante la falta de disponibilidades del sistema financiero.

Lo expuesto es suficiente para declarar desierto el recurso porque en los autos no se trata de la pretensión de un depositante, sino de un acreedor del estado que exige que se le paguen los intereses y se amortice el capital de los bonos públicos que tiene en su poder por haberse cumplido el término legalmente establecido para ello. Al respecto, la sentenciante sostuvo que se vulneró el patrimonio de la actora.

El Ministerio de Economía no se hizo cargo de tales argumentos, ni tuvo en cuenta que el Decreto N° 471/02 y la pesificación de los títulos públicos efectivamente afectaban el derecho de propiedad del amparista.

7.- Sin perjuicio de ello, cabe señalar que las argumentaciones que desarrolla el Estado Nacional en apoyo de su posición no soportan un análisis jurídico serio. En efecto, la postura asumida por el Estado trasunta una concepción sobre el estado y los derechos individuales que contradicen la esencia del Estado de Derecho.

El estado es la forma jurídica que, contemporáneamente, han escogido los seres humanos para vivir en sociedad. El Estado de Derecho como fruto de la evolución del pensamiento de la ilustración y el derecho natural racionalista reconoce los principios de soberanía del pueblo, poder constituyente y poder constituido, división de poderes, igualdad ante la ley y la preexistencia de derechos individuales.

Entre dichos derechos, la Constitución Nacional reconoce el de propiedad (Artículo 17), que comprende todos los intereses apreciables

que el hombre puede poseer fuera de si mismo, de su vida y de su libertad, con lo que todos los bienes susceptibles de valor económico o apreciables en dinero alcanzan nivel de derechos patrimoniales rotulados unitariamente como derecho constitucional de propiedad (Fallos: 142:81 y 145:307).

El derecho de propiedad, así concebido, es anterior a la existencia del estado, atañe a la dignidad persona humano y el derecho civil lo reconoce como atributo de la personalidad (Artículo 17 de la C.N.; Artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobado por la Resolución N° 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10/XII/1948; Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada por Ley N° 23.054); Artículo 5 de la Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (aprobada por Ley N° 17.722).

8.- El Estado Nacional a través de la Ley N° 23.982 para afrontar el pago de deudas que no pudo abonar ofreció a los acreedores entregarle bonos en moneda local o dólares estadounidenses. En esta última situación se ubica la amparista, quien recibió bonos por sus honorarios profesionales regulados en juicio. El Estado quedó obligado a su pago, de acuerdo a las condiciones que el mismo Estado estableció a través de la Ley N° 23.982 y sus reglamentaciones.

9.- El Estado Nacional a través del Decreto N° 471/02 ofreció a los acreedores las prestaciones en moneda extranjera a las que se obligó, mediante la omisión de títulos públicos, sustituyéndolas por otras en moneda local. En efecto, por dicho decreto transformó la prestación debida -dólares estadounidenses u otra moneda extrajera- en moneda local, convirtiéndola a razón de \$1,40 por cada dólar estadounidense.

10.- La situación que se plantea resulta análoga a la que se configura cuando el Estado decide unilateralmente la conversión de un empréstito. En estos casos, los supuestos que plantea la doctrina se refieren fundamentalmente al cambio de un título por otro para postergar el cumplimiento de las obligaciones (plazos más prolongados) y, en algunos casos, a la modificación de la tasa de interés. La doctrina entiende que la conversión de la deuda es ajustada a derecho cuando es “voluntaria” u “obligatoria” (aún cuando la Corte Suprema de Justicia no la admitió respecto de esta última en Fallos: 149:226). La primera ocurre cuando acreedor y deudor convienen en sustituir la obligación por otra. La segunda cuando el Estado ofrece al tenedor de un título una opción: la conversión de la deuda en otra o la cancelación de la deuda originaria.

La doctrina también es unánime respecto de la conversión “forzosa”. Ella se configura cuando la impone unilateralmente el Estado. Es decir, cuando el estado se aparta de su obligación y la sustituye por otra. En otras palabras, cuando el estado unilateralmente altera la esencia contractual, modificando cualquiera de las condiciones del empréstito. En tales casos, el estado no deja alternativa al tenedor del título.

A mayor abundamiento, debe destacarse que no sólo la Constitución Nacional que nos sostiene la naturaleza contractual del empréstito, sino también Carlos María Giuliani Fonrouge para quien el empréstito constituye una “obligación unilateral de derecho público” (Véase: Dino Jarach, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 920; Carlos María Giuliani Fonrouge, “Derecho Financiero”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1970, tomo II, p. 1142 y Héctor B. Villegas, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 785).

Si bien se ve, en los dos primeros supuestos (conversión “voluntaria” o “facultativa” y conversión “obligatoria”) siempre media el consentimiento del acreedor. En el tercero, el Estado que es el deudor, se arroga la facultad de sustituir los términos de la obligación y sin consentimiento ni conformidad del acreedor sustituye su deuda.

En este último caso, el Estado viola las normas que regularon la omisión del título originario y a las cuales se obligó. Ello es lo que sucedió en el caso de autos, en el que el Decreto N° 471/02 estableció una sustitución de obligaciones del Sector Público Nacional cuando estuvieran regidos por la ley argentina. Consecuentemente, el Artículo I del Decreto N° 471/02 resulta inconstitucional por violatorio del derecho de propiedad declarado y garantizado por el Artículo 17 de la Constitución Nacional.

11.- En el orden de consideraciones que se vienen realizando, no puede dejar de señalarse que la sustitución de las prestaciones dispuesta por el Decreto N° 471/02 es parcial, porque quedan al margen de sus disposiciones las obligaciones del Sector Público Nacional regidos por leyes extranjeras. La consecuencia de ello es que los acreedores de títulos públicos del Sector Público Nacional no tienen el mismo tratamiento, porque respecto de unos, el Estado Nacional respetará los términos de la legislación que regula su deuda y respecto de otros el estado unilateralmente altera la esencia de sus obligaciones. De tal modo se quebranta el principio de igualdad que exige el mismo tratamiento normativo para quienes se encuentran en igualdad de situaciones. En este caso, para los acreedores. No se ha invocado argumento alguno que explique de modo razonable el distinto tratamiento otorgado a unos y otros acreedores. Frente a esto se desvanecen todas las argumentaciones del Considerando del Decreto y las que expone el Ministerio de Economía en estos autos porque las dificultades financieras y económicas que se invocan, los problemas del financiamiento del sector público nacional, el déficit presupuestario y la crisis que provoca la emergencia no admiten el distinto tratamiento que resulta del Decreto N° 471/02.

La falta de un criterio admisible que justifique el distinto tratamiento otorgado a unos y otros acreedores lleva a concluir que la limitación de la sustitución de la prestación debida sólo para los títulos públicos cuyas obligaciones están regidas por la ley argentina pretende evitar que el Estado Nacional sea condenado por tribunales extranjeros en el supuesto de haberse afectado el derecho de propiedad de los acreedores cuyos créditos están regidos por la ley extranjera.

12.- La posición asumida por el Estado Nacional es insostenible y no se justifica invocando razones de emergencia. Los poderes del Estado durante una situación de grave perturbación económica, social, o política no son absolutos o ilimitados, sino que deben ejercerse en el marco que establece el Artículo 28 de la Constitución Nacional y las decisiones que adopten los poderes políticos del Estado están sujetos al control del Poder Judicial. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene establecido que “aún en situaciones de grave crisis o de necesidad pública, frente a la invocación de derechos subjetivos o agravios concretos dignos de la tutela judicial, corresponde a los jueces controlar si los instrumentos jurídicos implementados por los otros poderes del estado no son contradictorios con la normativa constitucional” (Fallos: 316:2624).

La misma Corte Suprema ha señalado en reiteradas oportunidades que la restricción del ejercicio normal de los derechos patrimoniales tutelados por la Constitución que establezca la legislación de emergencia debe ser “razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la substancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida a control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales” (Fallos: 313:1513; recientemente, en fecha 1-2-2002, sentencia recaída en “Banco Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en los autos Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/ sumarísimo”).

De tal modo, la doctrina sentada por el Alto Tribunal en la causa “Peralta” no es susceptible de ser aplicada en autos, en tanto y en cuanto la pesificación de las obligaciones asumidas por el Estado Nacional a través de títulos públicos a un peso con cuarenta centavos, como es público y notorio no guarda relación con el valor de la moneda estadounidense en el mercado libre de cambio e, implica, consecuentemente, una merma o pérdida del derecho de propiedad del acreedor al producir una grave alteración de la sustancia del derecho adquirido por el amparista.

Si bien las razones de emergencia pueden justificar una restricción razonable del ejercicio de los derechos por parte de los acreedores, no puede sostenerse que ella justifique la sustitución unilateral de la prestación debida por otra, si ello, como se señaló, perjudica al acreedor.

13.- En cuanto a la tesis sustentada por el Ministerio de Economía, en el sentido de que el Poder Judicial no puede declarar la inconstitucionalidad de una norma dictada durante la emergencia porque significaría introducirse indebidamente en la esfera de otro poder, cabe agregar a lo ya expuesto que, una afirmación de esta clase, desconoce el principio de división de poderes y la función propia del Poder Judicial que no es la de controlar las normas que en ejercicio de facultades legislativas dicta el Poder Ejecutivo o las que dicta el Poder Legislativo, sino declarar, en cada caso particular, si las normas dictadas por esos poderes del Estado afectan derechos protegidos por la Constitución Nacional.

Por las consideraciones expuestas: se resuelve: Declarar desierto el recurso deducido a fs. 66/85. Sin costas en atención a que no existió actividad procesal de la contraria en esta instancia.

La Dra. Marta Herrera no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia (Artículo 109 del RJN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.M. I. Garzón de Conte Grand - Jorge Héctor Damarco

Dr. Alberto O. Belén.-
Secretario General.-

Dr. Adrián Rubén Lamacchia.-
Presidente.-