



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° 430/02

UNREGISTERED

Dolores, 06 de septiembre de 2.002.-

Created by Unregistered Version

REF: “ Sala II Cám. Cont. Declara inconstitucional las restricciones Bancarias ”.-

1) Fallo, "Pape, Mariela Susana c/ PEN - Dtos. 1570/01 - M° E -Resol. 9/02 s/ amparo ley 16.986"

Diario La Nación 04/09/2002

La Sala II de la Cámara en lo Contencioso consideró inconstitucional las restricciones bancarias

La Cámara en lo Contencioso Administrativo dictó un nuevo fallo que declara inconstitucional el "corralito" y todas las medidas tomadas en consonancia con esas restricciones bancarias, incluida la pesificación.

La Sala Segunda de la Cámara, con las firmas de los jueces María Garzón de Conte Grand, Jorge Damarco y Marta Herrera, resolvieron así el recurso presentado por la ahorrista Mariela Pape, quien tenía sus fondos depositados en una cuenta en el BankBoston.

Si bien los camaristas reconocieron la existencia de una "situación de emergencia", advirtieron que "en esta crisis los poderes del Estado no son ilimitados y han de ser utilizados siempre dentro del marco de la Constitución y bajo el control de los jueces independientes".

En diálogo con LA NACION LINE, la ahorrista Mariela Pape se mostró conforme con el fallo judicial, pero comentó: "Por supuesto que el Ejecutivo va a apelar y va a ir a la Corte."

Pape, que es parte y abogada en la causa, explicó los alcances del fallo: "Cada declaración de inconstitucionalidad es respecto al caso que lo petitionó pero sienta un precedente jurisprudencial, los amparos que se hayan iniciado en este marco van a tener que guiarse por los fundamentos que dieron en este fallo donde se hace hincapié en que si bien el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades para tomar medidas en una situación de emergencia, éstas tienen que tener límites dentro de la Constitución."

Inconstitucionales

La Cámara declaró la inconstitucionalidad del decreto 1570/01 (primer "corralito", dictado durante el gobierno de Fernando De la Rúa), de la ley 25561 (que ratificó esa norma), el decreto 214/02 (pesificación) y el 1316/02 (suspensión por 120 días de ejecuciones de cautelares contra las restricciones bancarias).

Los camaristas dispusieron que el banco le devuelva sus ahorros a la mujer "en la misma moneda en que fueron impuestos o bien mediante la entrega de la cantidad de pesos necesaria para adquirir, en el mercado libre de cambios, igual cantidad de dólares".

"El comportamiento del Estado se halla limitado por el respeto de los derechos adquiridos ya que la situación jurídica concreta e individual se hace inalterable y no puede ser suprimida por ley posterior sin agravio del derecho de propiedad", dijeron los magistrados.

"No se advierte lógica en el razonamiento que pretende restaurar la confianza del público -único que en definitiva sostendrá o no el sistema bancario que necesita y admite el País- despojándolo imperativamente de su dinero", sostiene el fallo.

Para los camaristas, "las restricciones impuestas implicaron una real afectación de la garantía de propiedad protegida por la Constitución Nacional, el Pacto de San José de Costa Rica, la Declaración Americana de Derecho y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos".

Al atacar la pesificación, la Sala Dos estableció que la "conversión compulsiva de depósitos" benefició a "las entidades bancarias, sin distinguir su situación patrimonial y financiera".

Los camaristas Damarco, Conte Grand y Herrera, deploaron la descalificación de "las necesidades primarias de la población anteponiéndoles un pretendido salvataje de entidades que al distanciarse de los verdaderos requerimientos sociales no representan nada en el ámbito del bien común".

1) Fallo, "Pape, Mariela Susana c/ PEN - Dtos. 1570/01 - M° E -Resol. 9/02 s/ amparo ley 16.986"

Buenos Aires, 28 de agosto de 2002.

VISTOS estos autos "Pape, Mariela Susana c/ PEN - Dtos. 1570/01 - M° E -Resol. 9/02 s/ amparo ley 16.986"; y

CONSIDERANDO:

I. Que Mariela Susana Pape promovió acción de amparo contra la Res. 9/2002 del Ministerio de Economía, el dec. 1570/01 y circular del Banco Central de la República Argentina OPRAC 517 y OPRAC 518, por considerar que los mencionados actos administrativos, lesionan, restringen, alteran y amenazan con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta derechos y garantías contemplados en la Constitución Nacional.

Asimismo, solicitó como medida cautelar se ordene al Bank Boston le abone el dinero en efectivo que depositó en dicha entidad.

A fs. 22, la magistrada a quo denegó la precautoria solicitada.

A fs. 46/50 la actora amplió su demanda peticionando se declare la inconstitucionalidad del decreto 214/02, lo cual fue resuelto favorablemente a fs. 52.

A fs. 56/59 solicitó la inconstitucionalidad del dec. 320/02.

Por su parte, a fs. 64/80 el Estado Nacional presentó el informe circunstanciado que prevé el art. 8° de la ley 16.986.

La Sra. Juez de primera instancia a fs. 82/85 hizo lugar a la acción y declaró la inconstitucionalidad del decreto 1570/01 así como de todas las disposiciones del B.C.R.A. y resoluciones del Ministerio de Economía -en especial la Res. 9/02- que son consecuencia de aquél y la ley 25.561, en cuanto ratifica tácitamente el decreto 1570/01. Asimismo, ordenó al Ministerio de Economía de la Nación, al Banco Central de la República Argentina y al Bank Boston abonen a la aquí actora la sumas retenidas en la Caja de ahorro en dólares N° 013/4129/02 de dicha entidad, en billetes dólares estadounidenses o en pesos en cantidad suficiente para adquirir la suma admitida en dólares, en el mercado libre de cambio. Impuso las costas en el orden causado.

II. A fs. 92/98 apeló y fundó sus agravios el B.C.R.A..

A fs. 103/115 el Bank Boston acompañó copia del recurso interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos del art. 195bis.

Por último, a fs. 121/176 Estado Nacional - Ministerio de Economía y Poder Ejecutivo Nacional - interpuso y fundó el recurso de apelación.

III. Que en primer lugar, debe señalarse que tanto el recurso interpuesto por el Banco Central como el deducido por el Bank Boston se refieren a una resolución distinta a la sub examine.

En efecto, de la mera lectura de los agravios expresados por aquéllos se advierte que se limitan a cuestionar la procedencia de una medida precautoria, la falta de configuración de los requisitos que aquélla debe reunir y la importancia de suspender su ejecución, sin advertir que la pretensión del actor tendiente a obtener una medida cautelar, fue denegada por la magistrada de grado a fs. 22.

Al respecto cabe destacar, el Bank Boston pretende interponer contra la sentencia que resolvió el fondo del asunto, el recurso previsto por el art. 195bis C.P.C.C.N., (modificado por la ley 25.561 y en la actualidad derogado por la ley 25.587) exclusivamente para la impugnación de medidas cautelares. Por su parte, el Banco Central se limita a señalar la ausencia de los recaudos legales exigidos para la procedencia de una medida como la que se viene analizando.

En consecuencia, los agravios expresados lejos de hacerse cargo de los argumentos esbozados por la magistrada a quo para fundar la sentencia que resuelve el fondo de la cuestión, pretenden impugnar una hipótesis distinta a la resuelta en autos.

En este estado, cabe recordar que la expresión de agravios debe constituir una exposición jurídica que contenga el análisis serio, razonado y crítico de la resolución recurrida y que sea idónea para demostrar la errónea aplicación del derecho o la injusta valoración de las pruebas producidas. Crítica concreta y razonada, que no se sustituye con una mera discrepancia, sino que implica el estudio de los razonamientos del juzgador, demostrando las equivocadas deducciones, inducciones y conjeturas sobre las cuestiones resueltas.

Como corolario, los agravios expresados por el B.C.R.A. y por el Bank Boston, referidos a una resolución distinta a la sub examine, no cumplen los requisitos previstos por el art. 250 del C.P.C.C.N., por lo que corresponde declarar desiertos los recursos de apelación interpuestos.

IV. Que el Estado Nacional, por su parte, sostiene en primer término la inadmisibilidad de la acción. La vía del amparo, expresa, es improcedente a poco que se analicen los fundamentos que motivaran el dictado del decreto 1570/01, desde que no se advierte, con su dictado, arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y, se requiere para la declaración de inconstitucionalidad que pregona la sentenciante, mayor amplitud de prueba y debate, que la que el estrecho ámbito cognoscitivo del amparo puede brindar.

En el mismo sentido, señala que las características del caso exigen el estudio de situaciones presupuestarias y el impacto de las medidas adoptadas, así como sus efectos sobre otros beneficios protegidos constitucionalmente, tales como la estabilidad en el empleo, la consideración del interés económico en juego y el equilibrio fiscal; todo lo cual, no puede realizarse en el reducido ámbito cognoscitivo del amparo, lo que excluye este procedimiento como medio de impugnación para el cuestionamiento de la cuestión y determina la revocación del decisorio recurrido.

En relación al aspecto sustancial de la cuestión debatida, afirma que le bastó a la Sra. Juez a quo la transcripción de algunas partes de un precedente, para declarar la inconstitucionalidad de distintas disposiciones.

A su criterio, la magistrada de grado no analizó la cuestión sino simplemente se dedicó a transcribir partes del fallo hartamente mencionado, sin entrar a considerar que desde el dictado de "Smith" hasta el presente, se han presentado distintas circunstancias políticas, económicas y sociales, que lo alejan de la realidad, haciéndolo inaplicable al tema en trato.

Por otra parte, expone las razones sobre las que sustenta la constitucionalidad de las normas cuestionadas -comenzando por los dec. 214/02 y 320/02-, y a efectos de explicitar la crisis del sistema financiero, efectúa un somero análisis referido a su operatoria.

En tal sentido, destaca que agotados los márgenes para proveer de adecuada liquidez al sistema y ante la ausencia de instrumentos adicionales se desemboca en una crisis sistemática de la que puede devenir la quiebra del sistema bancario, cuyas consecuencias son: destrucción del mecanismo de pagos de la sociedad con fuerte impacto negativo sobre el nivel de actividad económica, significativas pérdidas de los activos de los depositantes -dado que la quiebra del sistema financiero, generalmente, está asociada a una destrucción de los activos del sistema debido al deterioro de la cartera de los bancos por la contracción económica y la necesidad de realizar rápidamente activos ilíquidos mientras se desarrolla la corrida, generando pérdidas patrimoniales que se trasladan a los depositantes-. A nivel sistémico, cualquier sistema de seguro de depósitos sin prestamista de última instancia es insuficiente.

Ante una corrida bancaria de la magnitud verificada en la Argentina, en donde se observó una caída de depósitos totales de \$ 16.017 millones durante el período comprendido entre enero/octubre del año 2001, la caída fue de \$ 5.113 millones, la indisponibilidad total o parcial para el retiro en efectivo de los depósitos es el único instrumento con que cuenta la autoridad monetaria para evitar las adversas consecuencias antes señaladas.

Agrega que, conforme surge del informe n° 342/041/02 producido por el Subgerente de Análisis del Sistema Financiero, de la Gerencia de Análisis del Sistema del Banco Central de la República Argentina, el sistema financiero tiene disponibilidades en menos respecto de depósitos a la vista que, en pesos asciende a \$ 16.358.000.000 y en moneda extranjera las disponibilidades en menos asciende a U\$S 10.213.000.000.

En tales términos, concluye que la suspensión dispuesta por el art. 12 del dec. 214/02 aparece como una medida absolutamente razonable, dictada por los poderes políticos, en ejercicio del poder de policía económico ante una situación de emergencia pública declarada por una ley de orden público y carácter federal.

En consecuencia, agrega, de confirmarse la sentencia en crisis, obligando a la restitución de los depósitos se produciría una corrida sistemática que, inexcusablemente, conduciría a la quiebra del sistema bancario, en razón de que se encuentran agotados los márgenes para proveer de adecuada liquidez al sistema.

Este extremo evidencia que la resolución en crisis, lejos de tutelar los derechos de los depositantes, conduciría indefectiblemente a la pérdida del patrimonio de los mismos, ya que las medidas impuestas no son suficientes para afrontar el pasivo que está representado por los depósitos.

Desde un enfoque jurídico producido a fin de fundar la constitucionalidad del decreto 214/02, señala en primer lugar que los derechos que pudieran considerarse afectados, no son absolutos sino relativos, se gozan y ejercen conforme a las leyes que los reglamentan, lo que significa que pueden ser restringidos, a condición de que la restricción resulte razonable.

Por otra parte, puntualiza que el decreto en cuestión se encuentra enmarcado dentro de las cuestiones políticas a cuyo respecto el poder judicial carece de competencia para avocarse, puesto que su naturaleza es por completo ajena a la esencia de la función jurisdiccional, por lo que su dilucidación está exclusivamente librada a los poderes políticos.

En este sentido, formula consideraciones en relación al principio de división de poderes, señala que estamos en presencia de "actos de gobierno" o "actos políticos", destaca que los decretos de necesidad y urgencia sólo se pueden considerar sometidos al pertinente contralor del Poder Legislativo. Agrega que la posibilidad de requerir la revisión de legalidad o legitimidad de un decreto de tal clase, en forma previa a la intervención del aquél poder, por medio de una acción de amparo o por vía de un proceso de conocimiento, se encuentra descartada en el derecho argentino.

Por su parte y en relación a la situación de emergencia que considera acreditada en autos, advierte que el ejercicio de poder de policía reconoce como fundamento inmediato la situación que motivó el dictado del Decreto 1570/01; así como la declaración efectuada por el art. 1° de la ley 25.561, sobre la existencia de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, ello con arreglo a lo dispuesto en el art. 76 de la Constitución Nacional .

En lo que se refiere al decreto 1570/01, transcribe sus considerandos para concluir que las medidas impuestas resultan razonables atento que no hay violación de la intangibilidad de los depósitos, y proporcionada a las circunstancias que las originaron y a los fines que se pretenden alcanzar. Al respecto, cita los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Avico c/ De La Pesa", "Russo" y "Peralta" para señalar que la razonabilidad de la medida se corresponde con la necesidad de salvaguardar el sistema financiero a fin de evitar otras consecuencias más perniciosas para la sociedad toda.

Resalta asimismo, que se trata de una medida con efectos generales, sin discriminación de ninguna especie, basada en circunstancias

objetivas, transitorias y excepcionales.

Que el decreto se dictó en uso de las facultades que el inc. 3° del art. 99 de la Constitución Nacional acuerda al Poder Ejecutivo, estando el Congreso Nacional en receso al 1° de diciembre de 2001, encontrándose acreditada la urgencia que exige la norma constitucional. Da por cierto que tal norma es, en rigor, una ley.

Afirma que tal medida evita las consecuencias traumáticas antes señaladas, al tiempo que minimiza los costos para los depositantes, la cadena de pagos y el nivel de actividad: no hay restricciones para la utilización de los depósitos del sistema, permitiendo su plena utilización sea como medio de pago electrónico y parcialmente retiros en efectivo. Asimismo, actualmente se puede disponer de la totalidad de los salarios depositados en una cuenta para el pago de los mismos. Agrega que aún las restricciones existentes tiempo atrás no afectaban al que percibe ingresos medios y bajos.

Reitera que el Poder Judicial, de atribuirse la facultad de revisar las decisiones del Poder Administrador dictadas de conformidad al art. 99 inc. 3° de la C.N., viola el contenido de dicho precepto de la Constitución.

De mantenerse la sentencia en crisis, se paralizarían los efectos de dos decretos de necesidad y urgencia que responden a una delicada función política que no puede ser interferida por el Poder Judicial sin caer en una decisión que posee gravedad institucional, en cuanto afecta el principio de división de poderes de raíz constitucional.

Destaca que, por su parte, la ley 25.561 suspendió la aplicación de la ley 25.466.

En relación a la Resolución del Ministerio de Economía N° 18/02 señala que, en la situación de autos, el interés público está representado para evitar: a) la inestabilidad y caída en el nivel total de los depósitos en el sistema financiero, b) la suspensión del otorgamiento de nuevos préstamos y solicitar la cancelación de los ya acordados, c) la suba adicional de intereses, d) afectar negativamente el nivel de actividad económica, repercutiendo en los niveles de recaudación, e) que se produzca una crisis del sistema financiero y f) que pueda verse afectada la intangibilidad de los activos bancarios por parte de sus titulares.

Define el estado de necesidad para concluir que cuando la Administración Pública ejerce un hecho necesitado en defensa de un interés general y lesiona un interés individual, es evidente, que a la vez lo favorece ya que todos y cada uno de los administrados son destinatarios de la gestión de ese interés general, lo cual no da lugar a reparación alguna.

Como colofón expresa que los decretos 1570/01, 214/02 y 320/02, las disposiciones del Banco Central de la República Argentina, las resoluciones del Ministerio de Economía, la ley 25.561, y las demás disposiciones dictadas en consecuencia, responden al ejercicio del poder de policía en el marco de una situación de emergencia, constituyendo la decisión de la sentencia de grado una intromisión del Poder Judicial en la esfera propia del poder político, sin que para ello se den razones que lo justifique, y sin consideración de los efectos que produce el decisorio recurrido.

V. Que habiendo dictaminado el Sr. Fiscal Federal (fs. 192/194), estos autos quedaron en estado de dictar sentencia.

VI. Que en relación al primer agravio esgrimido por el actor, el Poder Judicial no tiene la competencia o procedencia de la vía elegida por la actora, debe precisarse que en nuestro sistema legal la viabilidad de la acción de amparo prevista en la ley 16.986 e interpretada a la luz del artículo 43 de la Constitución Nacional reformada, se halla condicionada a la verificación de los siguientes presupuestos: a) que el acto impugnado, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley; b) que no exista otro medio judicial más idóneo; y c) que la determinación de la eventual invalidez del acto no requiera una mayor amplitud de debate y prueba.

Respecto a la segunda de tales condiciones cabe señalar que el art. 43 de la C.N. sólo condiciona la posibilidad de interponer la acción de amparo a la inexistencia de otro remedio judicial más idóneo; modificando con este texto la redacción del art. 2° de la ley 16.986 que impedía admitir la acción de amparo cuando existieran recursos o remedios judiciales o administrativos que permitieran obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate (confr. esta Sala in re "Nieva" del 10/7/97, y Sala IV in re "Estancias La Dorita S.A."del 6/03/01).

Que en el sub lite, el mentado presupuesto constitucional surge a todas luces de 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 su parte, no puede dejar de advertirse, que el contexto de desborde por la cantidad de causas iniciadas que se verifica en el fuero -señalado en reiterados pronunciamientos de esta Sala y reconocido en el plenario de esta Cámara "Waitzel" del 19/2/02-, conlleva necesariamente a una dilatación extraordinaria del trámite de los procesos que determina la procedencia de la acción intentada frente a la cual, las restantes vías procesales aparecen como menos aptas para la tutela inmediata que se pretende.

Que, respecto a otro de los requisitos constitucionales apuntados corresponde aclarar que, siendo que el caso se resolverá mediante el análisis de la constitucionalidad de la normativa atacada, resulta innecesario a criterio de este Tribunal, una mayor sustanciación de la controversia o producción de prueba alguna que pudiera exceder el ámbito propio de una acción de amparo.

En este sentido, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Peralta L.A y otro c/ Estado Nacional (M° de Economía - B.C.R.A.) s/ amparo" (fallos 313: 1513), destacó que "...parece evidente que el punto relativo a la competencia del Poder Ejecutivo para dictar los denominados decretos de necesidad y urgencia, puede resolverse sin mayor susanciación que la producida en esta causa y, por tratarse de una cuestión de derecho, no requiere de la producción de prueba alguna." "ttr ,,, r itt rr , r

"En efecto, no requieren mayor sustanciación ni prueba cuestiones vinculadas con hechos notorios y reguladas por el derecho constitucional (...) Ignorar esto y dilatar la decisión de los temas sustanciales so color de inexistenes -o sino inválidas- restricciones procesales, es hacer bien poco por el bien de la República que reclama po un rápido esclarecimiento de la justiciade sus instituciones fundamentales" (cons. 15 del precedente citado).

Tales consideraciones resultan plenamente aplicables al caso de autos, el que más allá de las semejanzas que presenta con el fallo referido, se encauzó por el marco adecuado para el debate de constitucionalidad que permite en esta etapa final del proceso, determinar si las disposiciones impugnadas resultan o no clara, palmaria o manifiestamente violatorias de las garantías constitucionales que este remedio tiende a proteger (conforme con el criterio establecido en el mencionado precedente).

Que, solo resta recordar que el mismo art. 43 de la Constitución Nacional, al prever que "... el juez podrá disponer la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva...", removió el obstáculo que al respecto traía el inc. d) del art. 2° de la ley 16.986 (en el mismo sentido Fallos: 321:2400; este Tribunal Sala V in re "Coria" del 14/02/01, "Huarritz"del 20/07/95, "Santillán" del 18/03/96 y "Cámara de Industrias Frigoríficas Argentinas" del 5/07/96; Sala I in re "Rofman" del 2/10/95)

En ese sentido, y desde antiguo, nuestro Máximo Tribunal ha venido sosteniendo que "cualquiera sea el procedimiento mediante el cual se proponga a decisión de los jueces una cuestión justiciable, nadie puede sustraer al Poder Judicial la atribución inalienable y la obligación que tiene de hacer respetar la Constitución Nacional y en particular, las garantías personales que reconoce." (en los autos "Outon" Fallos: 267:215; en el mismo sentido en Fallos: 306:400; en los autos "Peralta" en Fallos: 313:1573 y "Video Club Dreams", del 6/6/95 Fallos: 318:1154).

En el primero de los precedentes citados sostuvo que "el art. 2 inc d), de la ley 16.986 debe ser interpretado como el medio razonable concebido paa evitar que la acción de amparo se utilice caprichosamente con el fin de obstaculizar la efectiva vigencia de leyes y reglamentos; pero nocomo un medo tendiente a impedir que se cumplan los propósitos de esa ley -asegurar el ejercicio de las garanías individuales contra la arbitrariedad y la ilegalidad manifiestas - cuando el acto de autoridad se funda en normas palmariamene contrarias al espíritu y a la letra de la Constitución Nacional." (Fallos: 267:215).

"Es que es función indeclinable de los jueces el esolver las causas sometidas a su conocimiento, teniendo como norte asegurar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional, sin que puedan desligarse de este esencial deber so color de limitaciones de índole procesal. Esto es especialmente así si se tiene en cuenta que las normas de ese caácter deben enderezarse a lograr tal efectiva vigencia y no a turbarla" (Fallos 313: 1513).

Y ya, con posterioridad a la reforma constitucional, afirmó que "es admisible el ejercicio de acciones directas de inconstitucionalidad como medio idóneo -ya sea bajo la forma del 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).

Ello así, y conforme la expresa previsión del art. 43 de la Constitución Nacional, no existen obstáculos para ejercer el control de

constitucionalidad que corresponde al Poder Judicial en las controversias que parte legitimada le someta para su resolución a través de una acción de amparo.

Por las consideraciones expuestas, cabe declarar la procedencia formal de la acción de amparo interpuesta.

VII. Ello sentado, resulta conveniente que el análisis del tema sustancial de la pretensión, esto es la legalidad y razonabilidad de las restricciones impuestas por la normativa cuestionada, sea precedido por un estudio del contexto en el cual aquélla ha sido dispuesta.

En primer lugar se advierte que de los fundamentos del proyecto de la ley 25.466 -norma invocada por el demandante en su escrito de inicio- se desprende que aquélla fue dictada en atención a la crisis financiera que ya había sido declarada por la ley 25.344 (de fecha 14/11/2000, que declaró en emergencia la situación económica financiera del Estado Nacional, y cuya vigencia fuera prorrogada por el decreto 1602/01 por el término de un año a partir del 14/11/01).

En el mismo sentido, de la lectura de los considerandos del decreto 1570/01 también se advierte que la emergencia fue el fundamento para la excepcional reglamentación de los derechos patrimoniales. Allí se expresó que "resulta conveniente adoptar las medidas de emergencia apropiadas (), para evitar que la continuidad de esta situación afecte en mayor medida la marcha de la economía, dando las seguridades necesarias tano respecto al valor de los activos financieros, como sobre su liquidez, conservación e intangibilidad." ... t.,,

Y por ello el decreto fue dictado en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 99, incisos 1º, 2º y 3º de la Constitución Nacional, "frente a la imposibilidad de esperar el trámite normal para la sanción de las leyes con relación a decisiones de evidente necesidad y urgencia...".

Con posterioridad, se dictó el decreto 1606/2001 fundado también en la "necesidad y urgencia con la que debe responderse en la emergencia..."

Que más explícita aún aparece esta situación en la ley 25.561, denominada "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario", que declaró "...con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica administrativafinanciera y cambiaria..." (confr. art. 1º).

Finalmente, el dec. 214/02 también destacó en sus considerandos la gravedad y magnitud de la crisis económica que atraviesa el país, lo que, a criterio del Poder Ejecutivo, habilitaba el uso de las atribuciones conferidas por el 99 inc. 3º de la Constitución Nacional.

Es decir, se trata en todo los casos de medidas adoptadas para coadyuvar situaciones de crisis y grave riesgo social, cuya excepcionalidad requiere en principio de remedios excepcionales.

Cabe recordar que nuestro Máximo Tribunal ha subrayado, en reiteradas oportunidades, que el fundamento de las normas de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que, atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto (Fallos: 136:161; 313:1513; 317:1462, entre otros).

Así, en situaciones de grave perturbación económica, social o política el Estado puede valerse, lícitamente, de todos los medios que le permitan combatirlas con éxito y vencerlas, y es como tal que el Estado puede regular los derechos personales puede ser más enérgicamente ejercida que en los períodos de sosiego y normalidad.

Pero sus poderes no son ilimitados y han de ser utilizados, siempre, dentro del marco del art. 28 de la Constitución y bajo el control de jueces independientes, quienes, ante el riesgo al menos teórico de exralimitación de los órganos políticos de gobierno, tienen que ejercer con cuidadoso empeño su función de custodios de la libertad de las personas.

En mayor detalle, sobre este último aspecto, se ha señalado que "aún en situaciones de grave crisis o de necesidad pública, frente a la invocación de derechos subjetivos o agravios concreos dignos de la tutela judicial, corresponde a los jueces controlar si los instrumentos jurídicos implementados por los otros poderes del Estado noson contradictorios con lanormativa constitucional" (confr. Fallos: 316:2624). t

En tal sentido resulta inequívoco que las medidas adoptadas durante la emergencia se encuentran sujetas, en toda su amplitud, al principio de justiciabilidad.

Y ha sido nuestro Máximo Tribunal el que, a través de una profusa jurisprudencia sobre el tema, ha fijado las condiciones a las que debe someterse en la legislación de emergencia, la restricción del ejercicio normal de los derechos patrimoniales tutelados por la Constitución; al expresar que ella 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 al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales." (Confr. Fallos: 313:1513; 317:1462; 318:1887; 321:1984; 323:1566; "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: `Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/ sumarísimo"" de fecha 1/02/02, entre otros).

Es conforme a dichos lineamientos, y toda vez que la emergencia no crea potestades ajenas a la Constitución, que el control debe ser amplio, lo que supone considerar la legalidad (de forma y fondo), razonabilidad y proporcionalidad de las medidas dictadas en su consecuencia.

VIII. Que, tal como sostuviera la Corte Suprema de Justicia de la Nación en oportunidad de analizar la normativa cuestionada en el sub examine, se encuentra fuera de discusión la existencia de una crisis económica; por lo que no cabe cuestionar el acierto o conveniencia de la implementación de medidas paliativas por parte del Estado.

Que ello así, y a la luz de las pautas precedentemente expuestas, es menester analizar si las restricciones impuestas por la normativa cuestionada constituyen o no un ejercicio razonable de las facultades del Estado ante la grave crisis económica y financiera descripta.

IX. Que este análisis, no puede obviar que en el mes de septiembre de 2001 ante la grave situación que ya atravesaba el sistema financiero, y que como se dijera había sido declarada por

la ley 25.344, el Poder Legislativo decidió -mediante la sanción de la ley 25.466- dotar de confianza a los "inversores y a la población en general" respecto de los depósitos existentes en el sistema financiero.

Así en los fundamentos del proyecto de Ley 25.466 puede leerse que "la situación económica, social y financiera que, en estos momentos atraviesa la República, hace necesario llevar determinados lineamientos sobre los ahorros de las personas o empresas, nacionales o extranjeras, que se encuentran depositados o constituidos en el sistema financiero del país que regula el Banco Central de la República Argentina. Hemos notado que el comienzo de las turbulencias financieras con motivo de la situación fiscal de la Nación ha dado lugar a todo tipo de interpretaciones por parte de la opinión pública a saber: desde la devaluación de nuestra moneda, confiscación de los depósitos hasta una moratoria en el pago de las obligaciones por parte del Estado nacional. El estado de las finanzas públicas, agravado por la falta de seguridad o confianza del ciudadano, provocó, desde febrero del corriente año hasta la fecha, una caída en los depósitos bancarios del orden de los 10.000 millones de pesos con el respectivo impacto en las reservas internacionales de libre disponibilidad establecidas por la Ley de Convertibilidad 23.928 (...) Se hace necesario, con el propósito de llevar un mayor grado de certidumbre a los inversores y a la población en general establecer la intangibilidad de los depósitos constituidos bajo cualquier modalidad y moneda. Entendemos que el presente proyecto ayudará a restablecer la credibilidad y la confianza en el país y sus instituciones para que, de una vez y para siempre, empecemos a transitar el camino del crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones sociales de nuestra población."

No obstante, este mismo Poder, luego de haber alentado y resguardado especialmente los depósitos bancarios -y a menos de 4 meses de su promulgación-, convalidó tácitamente -mediante el dictado de la ley 25.561- la normativa que estableció una restricción al uso y disposición de aquellos depósitos. Comportamiento este que, amen de vulnerar la confianza que buscaron generar, repugna los principios buena fe y seguridad jurídica, que integran la noción de Estado de Derecho.

Lo dicho no supone desconocer la potestad del Estado, como gestor del Bien Común, de alterar su política o legislación, pero ello siempre que dicha modificación no sea contraria a los principios supremos antes mencionados.

Así el comportamiento del Estado se halla limitado por el respeto de los derechos adquiridos, ya que la situación jurídica concreta e individual constituida en cabeza del sujeto "se hace inalterable y no puede ser suprimida por ley posterior sin agravio del derecho de propiedad consagrado por el art. 17 de la Constitución Nacional" (confr. Fallos: 314:1477; 316:2090; 317:1462; "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: `Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/ sumarísimo"" del 01/02/02, entre muchos otros).

disponibilidad.

Sobre el particular, conviene recordar la disidencia de los Dres. Augusto Belluscio y Gustavo Bossert, expuesta en los autos "Sallago" de fecha 19/03/97 (Fallos: 319: 2267), en la que expresaran que "ni siquiera una ley en la emergencia -y mucho menos un decreto- tiene supremacía para aniquilar en su sustancia el núcleo de derechos fundamentales que contiene la Constitución Nacional...", dentro del cual, corresponde agregar, se encuentra inequívocamente el de usar, gozar y disponer libremente de la propiedad. .

Que si bien lo expuesto en los párrafos precedentes es suficiente para declarar la inconstitucionalidad del decreto bajo examen, cuadra advertir que dichas previsiones resultan también contrarias a las bases de la delegación establecidas por el Congreso al sancionar la ley 25.561, norma que si bien estableció la modificación del régimen cambiario, lo cierto es que en relación a los depósitos dispuso expresamente "el Poder Ejecutivo nacional dispondrá las medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieren realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/2001, reestructurando las obligaciones originarias de modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero Esa protección comprenderá a los depósitos efectuados en divisas extranjeras" (artículo 6º in fine), párrafo este que, por su parte, no fuera observado por el decreto 30/02, de fecha 6/1/2002, que promulgó aquella ley.

Al respecto cabe señalar que la referida delegación otorgada por el Poder Ejecutivo, a fin de "proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios" (confr. art. 1º, punto 1º de la ley 25.561) y, en su consecuencia, para "establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, y dictar regulaciones cambiarias" (art. 2º de la mentada normativa), fue ejercida mediante el dictado del decreto 71/02, publicado en el B.O. de fecha 10/1/02 -modificado por su similar Nº 141/02, B.O. del 18/01/02-. El que, en lo pertinente dispone que "las operaciones de compra y venta de dólares estadounidenses que efectúe el Banco Central de la República Argentina en el mercado oficial de cambios, las realizará a la relación de cambio de pesos uno con cuarenta centavos (\$ 1,40) por cada unidad de dólares Estadounidenses, quedando así establecida la relación de cambio entre el peso y la citada divisa extranjera, conforme las previsiones del artículo 2º de la Ley Nº 25.561, y sin perjuicio de las adecuaciones que en su caso corresponda efectuar."

Tampoco parece cierto que mediante su dictado se haya dotado de "certeza a los deudores y a los acreedores cuyas obligaciones se hubiesen pactado dentro o fuera del sistema financiero", tal como fuera su finalidad expresa declamada en sus considerandos; ya que la normativa examinada fue objeto de una profusa y alternante modificación y reglamentación (al respecto repárese que a la fecha del dictado de la presente sentencia el decreto 1570/01 fue modificado, complementado y/o reglamentado por 56 normas, la ley 25.561 por 74 normas y el decreto 214/02 por 35 normas -información obtenida de la página WEB del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía, Área Información Legislativa y Documental).

XV. Que el decreto 214/02 en sus considerandos expresa que el Gobierno Nacional otorga al reordenamiento financiero máxima prioridad, principalmente para facilitar la paulatina normalización de las actividades económicas pero también, para restituir a los ahorristas y deudores las mayores condiciones de libertad de circulación y preservar su derecho de propiedad. Y sigue argumentando que se haya en juego la necesidad de preservar el orden público económico sin restringir irrazonablemente los derechos de las personas a fin de conducir- en el tiempo más breve posible- a la compatibilización de todos los intereses en juego, con los menores costos y perjuicios para cada uno de ellos. Del lenguaje utilizado se desprende el objetivo de preservar los derechos de propiedad y reducir los costos.

Que la conversión compulsiva de los depósitos a un peso con cuarenta centavos por cada dólar estadounidense y el haber mantenido la paridad un peso por cada dólar estadounidense para el pago de los créditos bancarios, compensando a los bancos los cuarenta centavos de diferencia por un bono del Estado Nacional, pone bien a las claras que: a) por un lado se tendió a proteger a los deudores, b) por otro lado la intención clara y manifiesta fue asegurarle a los bancos la percepción de sus créditos al tipo de cambio establecido, compensando el Estado la diferencia que no pagaran los deudores y c) se trató de compensar a los depositantes con cuarenta centavos por cada dólar estadounidense, cuando el valor del dólar estadounidense en el mercado de cambios era superior y hoy llega a tres pesos con sesenta y cinco centavos y, además, se les reprogramó la fecha de devolución de los depósitos.

Que resulta muy claro que además de los deudores, los beneficiarios del sistema creado por el gobierno fueron las entidades bancarias, sin distinguir su situación patrimonial y financiera. Incluso, se ofrecieron canjes voluntarios de deuda con el propósito manifiesto de obligar a los depositantes de las entidades con profundas desequilibrios financieros a aceptar un bono por mucho menor valor al de sus depósitos, permitiendo a dichas entidades desprenderse de pasivos que no podían asumir.

Que el objetivo principal de las medidas adoptadas fueron el salvataje y la capitalización integral de las entidades financieras. Como decisión política del Estado nada puede objetar el Poder Judicial de la Nación a ese objetivo, pero debe intervenir cuando las medidas adoptadas con el propósito señalado desconocen los derechos individuales reconocidos y garantizados por la Constitución Nacional.

XVI. Que desde otra perspectiva, debe advertirse que el cronograma de devolución previsto en la Resolución Nº 46/02 del Ministerio de Economía (que sustituyo la resolución Nº 6 de fecha 9 de enero del 2002, modificada por sus similares Nros. 9/02, 18/02 y 23/02), dictado en uso de las facultades conferidas por el artículo 5º del Decreto Nº 71/02 y el artículo 17 del Decreto Nº 214/02, en tanto confiere un trato desigual y más gravoso a los ahorristas originarios en dólares respecto de quienes depositaron originariamente pesos, resulta contrario a la garantía prevista en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

"Esa desigualdad se apreciaría a poco de reparar a su vez, en que quienes ahorraron mediante depósitos en moneda extranjera, habrían resignado gozar de tasas de interés más favorables en pos de mantener una mayor seguridad ante eventuales modificaciones en la política cambiaria que en el futuro pudiese devenir" (confr. Sala IV, voto del Dr. Uslenghi en los autos "Bracchi" del 28/5/02) r,

XVII. Finalmente cabe señalar que la inconstitucionalidad del sistema no podría considerarse salvada con la opción de pago en bonos del Tesoro (prevista en el art. 9º del decreto 214/02, y más recientemente en el decreto 905/02), ya que lejos de reforzar el derecho de los depositantes, implicaría para el ahorrista la liberación del deudor originario (la entidad financiera) y su sustitución por otro distinto (el Estado Nacional), que ha declarado públicamente su estado de insolvencia (en este sentido se pronunciaron los Dres. Jeanneret de Pérez Cortés y Uslenghi, en el precedente antes citado).

XVIII. Que resta señalar que si bien es cierto que el Poder Judicial debe valorar las consecuencias políticas, económicas y sociales que de sus fallos pueden derivarse, más cierto es que no puede subsanar o suplir la inactividad que los poderes que dictaron, sancionaron y promulgaron las normas aquí cuestionadas, quienes nada hicieron para conjurar las funestas consecuencias que de este conglomerado de disposiciones se derivan y cuya inconstitucionalidad fuera advertida por nuestro Máximo Tribunal con fecha 01/02/2002 en los autos "Smith".

Así lejos de brindar respuesta a los efectos de las medias políticas-económicas, la imbricada proliferación normativa de la que somos testigos -y que en el caso estamos llamados a entender-, resultó atentatoria de principios generales del derecho -como seguridad jurídica-, de garantías constitucionales -propiedad, debido proceso y tutela judicial efectiva- y de nuestro sistema republicano de gobierno -división de poderes-.

Por lo demás, el representante del Estado Nacional argumenta que la descalificación de la normativa en crisis, podría acarrear la destrucción de los activos del sistema debido al deterioro de la cartera de los bancos, sin advertir que el mantenimiento del sistema ideado por las autoridades políticas y económicas para sostenerlo, lleva en sí mismo la destrucción de las bases mismas del Estado de Derecho, que excede ampliamente a su sistema bancario. Este resulta una consecuencia del libre juego de las reglas del mercado y de ningún modo puede ser factor determinante del modo de vida de una comunidad. El sistema bancario deberá ser consecuencia de las necesidades financieras de un Estado, éstas deberán determinar su dimensión y la de sus operatorias. Nunca a la inversa, so riesgo de descalificar las necesidades primarias de la población anteponiéndoles un pretendido salvataje de entidades que al distanciarse de los verdaderos requerimientos sociales no representan nada en el ámbito del Bien Común.

XIX. Que, la decisión a la que se arriba, exige de esta Sala el análisis del planteo de inconstitucionalidad del decreto 1316/02 efectuado por la actora a fs. 217/220 de los presentes actuados.

Al respecto, por razones de brevedad y economía procesal cabe remitirse a los fundamentos expuestos por esta Sala in re"Vaccarezza Osvaldo Luis y otro -Inc. Med. Cautelar- c/PEn Ley 25.561 Dtos. 1570/01 y 214/02 s/amparo ley 16.986" en el día de la fecha.

Hágase saber a las partes que por razones de celeridad y ante la situación de emergencia judicial provocada por el cúmulo de causas derivadas de la impugnación del sistema normativo denominado "corralito financiero", el precedente podrá ser consultado en la Mesa de Entradas del Tribunal.

Ello así cabe concluir en que la suspensión de la ejecución de las medidas cautelares y sentencias que disponen los artículos 1° y 2° del decreto 1316/02, así como el mecanismo creado por el artículo 3°, resultan contrarios a las disposiciones de la Constitución Nacional, ya que desnaturalizan la esencia del sistema republicano de gobierno, destruyendo el control judicial, lo que resulta contrario al derecho de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva.

XX. Por las razones expuestas precedentemente, y oído el Sr. Fiscal General, este Tribunal RESUELVE: Hacer lugar a la acción de amparo intentada y en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del art. 2° inc. a) del decreto 1570/01, de la ley 25.561 en cuanto ratifica tácitamente el mentado decreto y de los arts. 1° y 2° del decreto 214/02, sus modificatorias y las resoluciones y disposiciones dictadas en su consecuencia; como así también los artículos 1°, 2° y 3° del decreto 1316/02.

Por lo que la entidad financiera deberá entregar a la amparista las sumas reclamadas en autos, en la misma moneda en que fueron impuestas o bien mediante la entrega de la cantidad de pesos necesaria para adquirir en el mercado libre de cambios al tipo vendedor, igual cantidad de dólares. Para el caso de haberse realizado extracciones parciales que no se hubieran concretado en la moneda de la imposición original, deberá reconocerse a la actora la diferencia cambiaria existente entre la cotización a \$ 1,40 por cada dólar y la que corresponda a la del mercado libre, al tipo vendedor, vigente al momento de realizarse cada una de las extracciones, lo que resultará de la liquidación que oportunamente se practicará en autos.

Las costas se imponen a las demandadas (arts. 14 de la ley 16.986 y 68, primera parte del CPCCN).

En relación a este punto, la Dra. María Inés Garzón de Conte Grand considera que las costas deben imponerse por su orden ante lo novedoso de la cuestión debatida y porque tanto la actora como los demandados pudieron creerse con derecho a litigar (art. 68, 2° parte del C.P.C.C.N.).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Fdo: M.I. GARZÓN DE CONTE GRAND (En disidencia sólo en punto a las costas); JORGE HÉCTOR DAMARCO y MARTA HERRERA

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

Dr. Adrián Rubén Lamacchia.-
Presidente.-

UNREGISTERED
Created by Unregistered Version

UNREGISTERED
Created by Unregistered Version