



Ministerio Público de la Nación

EXPTE.: N° CAF 51.149/2019

AUTOS: "N., J. C/ EN S/ AMPARO LEY 16.986"

JUZGADO: N° 8

SECRETARÍA: N° 15

Señora Juez:

V.S. me corre vista en los términos de fs. 78, a fin de que me expida conforme lo normado por el artículo 39, segundo párrafo de la Ley n° 24.946.

I.-La actora promueve amparo contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 2º del Decreto n° 596/2019 del 23 de agosto de 2019, actualizado por el art. 4º del Decreto n° 609/2019, en tanto considera que restringe y altera con absoluta arbitrariedad sus derechos contemplados en los arts. 14, 16 y 28 de la Constitución Nacional.

Relata que el 15 de agosto de 2019, suscribió al fondo común de inversión "Cima Renta Dólares Corto Plazo FCI", administrado por Cima Sociedad Gerente de Fondos Comunes de Inversión, el que contaba con inversiones en Letes.

Refiere que, de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución

General nº 806/2019 de la Comisión Nacional de Valores, solicitó el rescate total de su tenencia, debiendo abrir una cuenta comitente a efectos del pago en especie de las Letes, encontrándose actualmente los nominales de las mismas bajo su titularidad en Caja de Valores S.A.

Manifiesta que lo que aquí cuestiona, es que se haya establecido como fecha de corte el 31 de julio de 2019, ya que se trata de una medida que no cuenta con fundamentación alguna, ni razonabilidad suficiente, que justifique no haber sido excluida de la reprogramación realizada.

Afirma que, mientras un tenedor de los activos reperfilados a la fecha citada se encuentra en situación de que al momento del vencimiento se le abone al 100%, en su caso los nominales correspondientes a las Letes de su titularidad fueron alcanzados por la reprogramación de los vencimientos.

De ese modo, por haber ingresado con quince días de diferencia, se la perjudica otorgándole un tratamiento diferenciado sin argumento alguno, razón por la que pretende se la excluya de la reprogramación que la normativa impugnada establece (fs. 2/10).

II.- Requerido el informe previsto por el artículo 8º de la Ley de Amparo, el accionado lo presenta a fs. 49/68 solicitando el



Ministerio Público de la Nación

rechazo por las razones que desarrolla y que seguidamente se analizaran a lo largo del presente dictamen.

III.- Corrido traslado del informe presentado, la actora lo responde a fs. 70/77, señalando que a la fecha del dictado del Decreto n° 596/2019, el Congreso de la Nación se encontraba sesionando normalmente, sin existir ninguna situación o circunstancia excepcional que no haya permitido o haya dificultado seguir con el trámite ordinario para la sanción de leyes previsto por nuestra Constitución Nacional.

Destaca que la Argentina desde el año 2018 salió de la Emergencia Económica luego de mucho tiempo, finalizando con un extenso período de delegación de facultades en favor del Poder Ejecutivo, otorgadas mediante la Ley N° 25.561.

Aduce que el Poder Ejecutivo al momento del dictado del Decreto n° 596/2019, fue más allá de lo permitido mediante la delegación de sus potestades y, debiendo actuar conforme lo establece la Constitución Nacional, optó por dictarlo en un claro exceso de sus facultades y atribuyéndose potestades pertenecientes a otro Poder del Estado.

IV.- El Estado Nacional, Ministerio de Hacienda al presentar su informe, comienza por reseñar la normativa en debate

precisando que como resultado de distintos factores que impactaron en la evolución de la economía Argentina y la incertidumbre provocada en los mercados financieros, se vio compelido a emitir en materia de deuda pública el Decreto N° 596, modificado el 1° de septiembre por el Decreto n° 609/2019.

Transcribe las normas dictadas, y precisa que la actora pretende la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° del Decreto 596/2019, ordenado y actualizado por el artículo 4° del Decreto 609/2019, por considerar que dichas normas restringen con arbitrariedad sus derechos reconocidos constitucionalmente, en especial los previstos en los artículos 14, 16 y 28.

Afirma que las normas que la actora cuestiona en autos son de rango legal, y contienen un fuerte, claro y evidente interés público, que es la recomposición integral del programa financiero del Estado Nacional, en beneficio de todos los miembros de la comunidad, entre ellos, de los más vulnerables.

Señala que la consideración atenta al estado de situación fiscal y financiera del país, que fue la que dio motivo al dictado por parte del Poder Ejecutivo Nacional del Decreto 596/2019, su modificatorio y las demás normas complementarias.

Aduce que la misma pone de manifiesto la envergadura,



Ministerio Público de la Nación

dimensión y profundidad del interés público comprometido, que impacta en la economía en general y en las condiciones de vida de toda la sociedad.

Destaca que además de las pautas de ejercicio reconocidas en el inciso 3º del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el dictado del Decreto n° 596/2019 se tuvieron expresamente en consideración las especiales circunstancias que exigían adoptar una regulación sustentable, razonable y proporcional de la deuda pública de corto plazo acorde al particular contexto imperante en el país, de singular excepcionalidad, para lo cual analiza sus considerandos.

Explica que con posterioridad al dictado del Decreto n° 596/ 2019, relativo a la deuda de corto plazo, y tal como se anticipara en su texto, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso de la Nación para la modificación de términos y condiciones de los títulos representativos de deuda pública nacional por su parte.

Sostiene que ello pone en evidencia, que no es una regulación aislada del Estado Nacional, sino que forma parte de una política pública tendiente a adoptar instrumentos legislativos de aplicación también a la deuda de mediano y largo plazo, para su

sostenibilidad.

Resalta que el Poder Ejecutivo Nacional, envió al Congreso un proyecto de ley con el objeto de que se le otorguen las herramientas legales para proceder a la modificación de los términos y condiciones de los títulos representativos de la deuda pública nacional, mediante el consentimiento de una mayoría calificada de sus titulares, de manera concordante con lo previsto en las emisiones efectuadas bajo legislación extranjera.

Precisa que ello pone en evidencia el marco más amplio en que ha sido emitida la norma cuestionada, así como también la dimensión del interés público comprometido en ella.

Aclara que el Decreto n° 596/2019 fue emitido y refrendado en acuerdo general de ministros juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros y que fue remitido en tiempo y forma al Congreso de la Nación, ello toda vez que el Jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 11 de setiembre de 2019 (conf. MEN-2019-20-APNJGM).

Advierte que fue dictado en el marco de una situación excepcional que impidió seguir el trámite de sanción de las leyes, en



Ministerio Público de la Nación

los términos exigidos en la norma constitucional a partir de la reforma Constitucional de 1994.

Indica que frente a un contexto de creciente incertidumbre de los mercados, se debía adoptar una medida rápida para crear las condiciones que permitieran recomponer el programa financiero de manera integral, a través de acciones que pudieran ser implementadas con inmediatez.

Precisa que en dicho contexto, aguardar los tiempos normales que supone la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84 de la Constitución Nacional) hubiese significado que la medida resultase ineficaz, en detrimento de la política financiera y el bienestar general.

Alega que el Poder Ejecutivo, ante situaciones de crisis o cambio de circunstancias, puede (y debe) utilizar todos los instrumentos que tiene a su alcance en materia de política económica financiera y fiscal para afrontar el nuevo contexto y procurar adaptar las condiciones macroeconómicas.

Agrega que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la validez constitucional de medidas como la adoptada en materia de reprogramación de pagos de deuda pública, jurisprudencia que cita.

Aclara además que el Decreto n° 596/2019 y su modificatorio no han afectado el derecho de propiedad de la actora sobre las tenencias de Letras del Tesoro, ni restringe su libre disponibilidad, ello de conformidad con el alcance con que se ha dispuesto en el artículo 1° de la mencionada norma, así como también a las demás normas concordantes y complementarias.

Indica que la actora invoca la potencialidad de un perjuicio que no es imputable al Estado Nacional sino a su propia decisión de inversión, precisando que las normas atacadas no incurren en afectación alguna a la garantía de igualdad, porque las previsiones del artículo 2° del Decreto constituyen una pauta general para reglar situaciones específicas que difieren unas de otras, mediante el establecimiento de distinciones razonables, de base objetiva.

Advierte que en el caso particular de autos, la suscripción por parte de la actora de cuota partes de un fondo común de inversión es una decisión de inversión que implica la asunción de riesgos, por ello la mayor o menor exposición a un riesgo resulta del análisis y la decisión de cada uno de los inversores.

Precisa que ello surge del régimen jurídico aplicable, y



Ministerio Público de la Nación

no cambia por la circunstancia de que la actora, en el caso particular, haya rescatado en especie las letras, ahora bajo su propiedad.

Señala el alcance del régimen aplicable, a tenor del Reglamento de Gestión Tipo de Cima Renta Dólares Corto Plazo F.C.I. que la actora aceptó al realizar su inversión, y concluye que por ello no sería lógico, ni jurídica ni económicamente, que quien haya tomado un riesgo de inversión pretenda luego tener asegurado el resultado de su decisión,

Alega que resulta irrazonable procurar no estar alcanzado por la aplicación de una norma de alcance general, adoptada por el Estado con base en la excepcional situación financiera en que se encuentra inmerso y con miras a su recomposición integral, toda vez que fue la propia actora quien privilegió la rentabilidad y asumió el riesgo.

Respecto del caso puntual señala que la amparista suscribió al FCI el 15 de agosto de 2019, es decir a cuatro días de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias (PASO), y transcurridos dos días de la licitación de letras realizada el 13 de agosto, de resultado desfavorable para su adecuada renovación, lo cual pone en evidencia, de modo especial, el riesgo

del inversor que ahora reclama respecto de las Letes reperfiladas, rescatadas en especie.

Afirma que tales dificultades no eran desconocidas al tiempo de la suscripción de cuota partes (el 15 de agosto) a la luz de la licitación de Letras ocurrida dos días antes (el 13 de agosto), por eso al momento de la suscripción de cuota partes la incertidumbre en el mercado era cada vez más creciente y los índices de riesgo país alcanzaban (lamentablemente) valores cada vez más elevados.

Postula que en ese contexto la actora conocía o debía conocer la composición de la cartera que conformaba el fondo de inversiones cuyas cuota partes suscribió, y hubiese podido optar por otros fondos de menor exposición al riesgo, no obstante lo cual ejerció una decisión de inversión de riesgo.

El Estado Nacional aduce para justificar la medida, que en los párrafos primero (inciso a) y segundo del artículo 2º se establecen fechas de corte para determinar los supuestos de exclusión al cronograma de pago establecido en el artículo 1º del decreto sobre la base de pautas objetivas que respetan el principio de igualdad.

Aclara que para ello se tomó en cuenta que el 31 de julio había tenido lugar la emisión de letras del Tesoro dispuesta por la



Ministerio Público de la Nación

Resolución Conjunta N° 537/2019, realizada por licitación y con un nivel de renovación cercano al 70% de privados nivel histórico de rollover; a la vez que a esa fecha (fin de mes) las cámaras de Fondos Comunes de Inversión, la Comisión Nacional de Valores y otros organismos de controlor reciben la información correspondiente a los datos de tenencias y custodia de los instrumentos.

Remarca que esa fecha es la consignada en el inciso a) del párrafo primero del artículo 2° del Decreto 596/2019, modificado por el artículo 4° del Decreto 609/2019.

Por otro lado, y aun cuando las operaciones del mercado secundario posteriores a esa fecha ya evidenciaban una acentuación del componente especulativo, distinta es la situación de aquellos tenedores, personas humanas, que habían participado de la licitación primaria realizada el 13 de agosto, como ahorristas menos interesados en las obtención de rentas extraordinarias producto de la volatilidad propia de la compra venta en aquél (mercado secundario), con elevadas tasas de descuento y la consiguiente asunción de mayor riesgo (como sucede con la hipótesis de repago o reperfilamiento).

Sostiene que en ello encuentra justificación la previsión

consignada en el párrafo segundo del mencionado artículo, con la redacción del Decreto n° 609/2019.

Afirma, que la actora no puede invocar afectación alguna por ausencia de trato igualitario con relación a la inversión por ella realizada el 15 de agosto, porque ella no participó de una licitación primaria de letras sino que, en esa fecha, suscribió cuotapartes de un fondo común de inversión, con conocimiento del riesgo asociado que esa inversión tenía , y del estado crítico del mercado financiero a la luz de la licitación de Letras ocurrida dos días antes (el 13 de agosto), con incertidumbre creciente e índices de riesgo país cada vez más elevados.

Alega que con relación a la inversión del 15 de agosto, y a las respectivas letras después rescatadas, la situación de la actora no es igual que la de quienes están alcanzados por la previsión de los párrafos primero y segundo del artículo 2° del Decreto 596/2019, sustituido por el artículo 4° del Decreto 609/2019 y tampoco es igual a su propia situación respecto de tenencias de letras excluidas del cronograma por resultar anteriores al 31 de julio del corriente año.

En punto a los daños alegados por la amparista, destaca que en ningún momento la norma impugnada privó al inversor



Ministerio Público de la Nación

titular de una cuotaparte de un fondo común de inversión de la posibilidad de disponer de su propiedad indivisa.

Puntualiza que la norma en su artículo 1°, dispuso únicamente un cronograma especial para atender los pagos de tenedores de ciertos títulos de deuda pública nacional de corto plazo, y en el artículo 3° se contempla el pago de intereses en los términos y condiciones originales.

Concluye por ello, que ninguna de las alegaciones de la actora demuestra la afectación de un derecho que permita solicitar su tutela en una acción de amparo; dado que no está prevista para supuestos de índole netamente patrimonial, condicionados por circunstancias de hecho y prueba, cuyo conocimiento y producción es incompatible con la vía cognoscitiva acotada lo que solicita así V.S. resuelva.

V.– Cabe recordar que el amparo es un proceso utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carecer de vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales; por esa razón, su apertura exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, frente a las cuales los procedimientos ordinarios resultan ineficaces, es decir, que debe estar probado un daño concreto y

grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (Fallos: 308:2632; 312:262; 316:3215).

Quienes optan por la vía del amparo conocen las limitaciones inherentes a ella, pues saben que deben acreditar la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, sin exceder las limitaciones propias de este tipo de proceso.

Asimismo corresponde señalar que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal constituye la más delicada de las funciones a encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico (Fallos: 302:1149; 303:1708, entre muchos otros), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados. (conf. doctrina de Fallos: 315:923, in re L.172, L. XXXI, A Lavandera de Rizzi, Silvia c/ Instituto Provincial de la Vivienda, sentencia del 17 de marzo de 1998; Punto IV del dictamen del Procurador Fiscal Subrogante al que remitió la Corte Suprema in re “Droguería del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” del 20/12/05).



Ministerio Público de la Nación

No cabe declarar la inconstitucionalidad de una norma, sino cuando un acabado examen conduce a una convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho constitucional invocado (C.S., Fallos: 303:1708; 315:923; 321:441; 326:2692; 326:3024), principio que debe aplicarse con criterio estricto, cuando en un proceso de amparo la arbitrariedad e ilegalidad invocada no surja en forma manifiesta (C.S., "Santiago Dugan Trocello S.R.L. c/ Poder Ejecutivo Nacional- Ministerio de Economía s/ amparo", del 30/6/05- S.96.XL; esta Sala, "COLORPOOL SA c/ EN- M° Planif Resol 2008/06- ENARGAS- RS 3689- SE Nota 1513 s/ amparo ley 16.986", del 24/10/08, "Cooperativa Osp Soc y V El Bolson LTD- INC MED (29-IX-09) c/ EN- M° Planificación- SE- Resol 530/09 [Expte S01:323254/07] s/ medida cautelar [autónoma]", del 9/11/09; "Canosa Germán Augusto c/ EN- M° Justicia- PSA- [Dto 5592/68] s/ amparo ley 16.986". del 14/6/11, Sala III Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal in re "B. N. S. Y OTROS c/ EN-DTO 936/11 s/AMPARO LEY 16.986" del 26/06/12).

Sobre la base de lo apuntado, cabe recordar que la actora solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 2º del

Decreto PEN N° 596/2019, ordenado y actualizado por el Decreto PEN N° 609/2019 y la normativa dictada en su consecuencia.

En primer término corresponde señalar que las normas cuya inconstitucionalidad se peticiona, han sido dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional en los términos del artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional.

Por ello, corresponde determinar la viabilidad jurídica de los planteos constitucionales formulados por la actora respecto de las normas que se encuentran pendientes de aprobación o rechazo legislativo.

Por razones de orden lógico, en consecuencia corresponde ingresar en primer lugar en los cuestionamientos de la accionante respecto de la constitucionalidad formal de los decretos en estudio, esto es, el cumplimiento de los requisitos constitucionales previstos en el art. 99 inc. 3° de la Constitución Nacional.

A los fines mencionados, no huelga señalar que surge de la sanción de los mismos, que fueron dictados por el Poder Ejecutivo y refrendados por todos los Ministros y el Jefe de Gabinete de Ministros. (BO: 29/08/2019 y 1/9/2019 respectivamente).



Ministerio Público de la Nación

Por otra parte, consta que el Jefe de Gabinete de Ministros remitió la medida dentro de los diez días a la Comisión Bicameral Permanente, a los fines que se expida sobre los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado (Ley 26.122, art.10; MEN-2019-20-APN-JGM Expte. Número: NO-2019-82169407-APN-SRPYP#JGM y MEN-2019-22-APN-JGM y Expte. Número: NO-2019-82910227-APN-SRPYP#JGM respectivamente).

Cotejado ello, procede recordar que la Corte Federal sostuvo que los términos del art. 99 inc. 3 CN “... no dejan lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país ... Así, para el ejercicio válido de esta facultad de excepción, el constituyente exige —además de la debida consideración por parte del Poder Legislativo— que la norma no regule materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, y que exista un estado de necesidad y urgencia” (cfr. CSJN, Fallos 333:633).

VI.- Con relación a la aludida normativa la parte actora adujo en su escrito de inicio que “por haber ingresado como cuotapartista al FCI con posterioridad al 31 de julio de 2019, no goza del beneficio de exclusión de postergación de manera inmediata y escalonada de los vencimientos de las obligaciones de pago correspondientes a los Activos Reperfilados, de la cual gozan las personas humanas que revistan el carácter de cuotapartista al 31 de julio de 2019 y cuyo carácter hubiera sido conservado al 28 de agosto de 2019” (fs. 4).

Por ello, dadas las particulares circunstancias de autos en las que la actora el 15 de agosto de 2019 suscribió al Fondo Común de Inversión , y que el 17 de septiembre solicitó el rescate total de su tenencia en el Fondo, tanto de la tenencia que ya poseía antes del 31 de julio, como la posterior a esa fecha, y que los nominales de las Letes alcanzadas por el cronograma previsto en el artículo 1° del Decreto n° 596/2019 se encuentran en una cuenta comitente de titularidad de la actora, considero que corresponde ingresar en toda la normativa al efecto dictada.

VII.- Así, el artículo 4° del Decreto n° 609/2019 dispone “Sustituyese el artículo 2° del Decreto N° 596 del 28 de agosto de 2019 por el siguiente: “ARTÍCULO 2°.- La postergación dispuesta



Ministerio Público de la Nación

en virtud del artículo 1º no alcanzará a los títulos representativos de deuda pública nacional de corto plazo identificados en el Anexo del que da cuenta el artículo 1º, en los casos en que las tenencias:

- a) consten al 31 de julio de 2019 en sistemas de registro a través de entidades locales cuyas registraciones sean verificables por las autoridades competentes de contralor de la República Argentina, y
- b) correspondan, directa o indirectamente a personas humanas que las conserven bajo su titularidad a la fecha de pago y cuya trazabilidad pueda ser verificada por los citados organismos de contralor estatales.

Idéntico tratamiento tendrán los títulos suscriptos en la licitación del 13 de agosto de 2019 por personas humanas que los conserven bajo su titularidad a la respectiva fecha de pago.

También estarán incluidos en el tratamiento que les dispensa este artículo, los títulos representativos de deuda alcanzados por este decreto, cuyo titular sea una persona humana que los haya entregado en garantía de operaciones de mercado y los recupere manteniendo su titularidad a la fecha de pago, siempre y cuando la trazabilidad de su titularidad esté asegurada a criterio de la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES.”

VIII. - Por su parte, la Resolución Conjunta N° 60/2019 dispuso “Aclarar que los títulos de deuda incluidos en el anexo al artículo 1° del Decreto N° 596 del 28 de agosto de 2019, que integren el patrimonio de fondos comunes de inversión, se encuentran alcanzados por lo dispuesto en el artículo 2° del citado decreto, cuando los tenedores de cuotapartes cumplan las condiciones allí establecidas”.

IX.- En tanto que la Resolución Conjunta N° 64/2019 de la Secretaría de finanzas y de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda dispuso que los vencimientos que operan a los noventa (90) y ciento ochenta (180) días de la fecha de vencimiento original de las Letras del Tesoro Capitalizables en Pesos identificadas en el IF-2019-82028863-APN-SF#MHA bajo las especies S30G9 y S13S9, sean registrados en las cuentas de los tenedores como instrumentos separados del título original (“strip”), a fin de que estos “strips” puedan negociarse individualmente en el mercado secundario, con un código de identificación independiente para estas nuevas especies.

Y la Resolución General N° 806/2019 dictada por la Comisión Nacional de Valores dispone en su artículo 60 que “Los órganos activos de los fondos comunes de inversión abiertos que



Ministerio Público de la Nación

contaban en sus carteras al 28 de agosto de 2019, con los títulos representativos de deuda pública nacional de corto plazo identificados en el Anexo (IF-2019-77795012-APN-SF#MHA) del Decreto 596/2019, que así lo decidieran, podrán: a) Agrupar los activos que componen las carteras de estos fondos según su liquidez y/o tipo de cuotapartista debiéndose segregar las tenencias correspondientes a las personas humanas que revestían el carácter de cuotapartista al 31 de julio de 2019 y cuyo carácter se hubiera conservado al 28 de agosto de 2019 del resto de los inversores, a través de procedimientos o instrumentos idóneos que aseguren los derechos de los cuotapartistas respecto de los activos”.

X.- En lo atinente a la existencia del estado de necesidad y urgencia que justifica el dictado de la norma, la Corte Suprema resolvió que “...para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado

de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (cfr. CSJN, *Fallos* 333:633).

La doctrina especializada explica que “El primer requisito destacado por la Corte se inscribe, claramente, dentro del concepto de emergencia: El Congreso no se puede reunir por una situación límite, mientras que... la marcha de los asuntos públicos requiere que no se paralice la actividad legislativa. Como la misma Corte lo señala, el segundo requisito es alternativo, no acumulativo, y se refiere a la urgencia, aun cuando no exista ninguna catástrofe que impida el funcionamiento del Congreso, aunque sí un requerimiento temporal ‘incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes’” (cfr. Barra, Rodolfo C., *Tratado de derecho administrativo*, Tomo 1, Ábaco, Buenos Aires, 2002, p. 413/414).

XI.- Sobre la base de lo apuntado, a efectos de evaluar en el caso la existencia de un estado de necesidad y urgencia, corresponde puntualizar, como hizo nuestro Tribunal Cimero, que si es procedente que el Poder Judicial controle la discrecionalidad que conlleva una ley dictada formalmente por el Congreso Nacional, con



Ministerio Público de la Nación

más razón el juez puede revisar, en el ámbito de la controversia, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo dictando un decreto que su materia, en principio, es “zona de reserva legal” (CSJN. Fallos:223:206; 243:513; 325:28, entre otros).-

Corresponde puntualizar para la determinación de dicho requisito constitucional, que el Decreto N° 596/2019 entre sus considerandos determinó que en el año 2018 la economía Argentina fue afectada simultáneamente por una disminución en su capacidad exportadora, consecuencia del impacto adverso de fenómenos climáticos sobre su producción agropecuaria, y por una reversión en los flujos internacionales de capitales producto de medidas exógenas de política monetaria, que ocasionaron una imprevista devaluación del tipo de cambio nominal frente al dólar estadounidense.

Y que esa situación dio origen a un estado de incertidumbre en los mercados financieros, puesta de manifiesto por la pronunciada y sostenida caída de los precios de negociación de los títulos representativos de deuda pública nacional, que se hizo evidente en el resultado de las licitaciones del 13 y 28 de agosto de Letras del Tesoro Nacional, que indican una pérdida de acceso a nuevo financiamiento a través de los mercados.

Consideró que ante ello, razones de prudencia que hacen a un accionar de un gobierno diligente, se imponía la necesidad de adoptar en forma oportuna medidas preventivas, adecuadas y razonables, que interrumpieran un proceso de deterioro económico que afecta adversamente a toda la sociedad y, especialmente, a los sectores más vulnerables y que impacta sobre el proceso electoral en curso.

Por ello, señaló el Decreto, que a los efectos de facilitar que se honre el cumplimiento de los compromisos financieros asumidos y, al mismo tiempo, se pueda despejar la incertidumbre derivada de las dificultades de acceso al financiamiento, resultaba urgente y necesario crear un marco de sustentabilidad de la deuda pública de corto plazo que, junto con las demás medidas de política fiscal y monetaria que adopten las autoridades nacionales, genere un cambio de expectativas, anticipándose al agravamiento del cuadro descripto.

Aclaró que a fin de desplegar esta iniciativa de manera ordenada, se advertía la necesidad de crear condiciones que permitieran recomponer el programa financiero integralmente, comenzando por los compromisos de corto plazo, por medio de acciones que pudieran ser implementadas dentro de la inmediatez



Ministerio Público de la Nación

propia de los mismos.

Precisó que la recomposición duradera del programa financiero a corto plazo requeriría despejar progresivamente las dificultades de acceso al financiamiento antes mencionado, que de no resolverse condicionarían también la capacidad de la República de atender sus vencimientos de mediano y largo plazo, y que con tal objetivo, a los fines de mejorar la curva de vencimientos, resultaba necesario promover la modificación voluntaria del perfil de los vencimientos de los compromisos financieros de los títulos representativos de deuda pública nacional de mediano y largo plazo, tanto en los casos de deuda regida por legislación nacional como extranjera, para lo cual oportunamente se daría intervención al Honorable Congreso de la Nación, tanto por la actual coyuntura institucional, como por la proyección de la deuda pública involucrada, que excedía largamente el término de un solo período de gestión en el Poder Ejecutivo Nacional.

Evaluó asimismo, que por ello resultaba de necesidad y urgencia adoptar medidas excepcionales respecto de los títulos de deuda pública con vencimiento en el corto plazo, mediante una prórroga inmediata y escalonada de sus vencimientos, sin afectar la respectiva moneda de denominación ni el capital, ni las tasas de

interés pactadas en cada caso.

Se argumentó que la urgencia en la adopción de la presente medida hacía imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Indicó que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles, y que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

XII.- Por su parte, el Decreto n° 609/2019 en sus considerandos destacó que ante diversos factores que impactaron en la evolución de la economía argentina y la incertidumbre provocada



Ministerio Público de la Nación

en los mercados financieros, el Poder Ejecutivo Nacional se vio en la necesidad de adoptar una serie de medidas extraordinarias tendientes a asegurar el normal funcionamiento de la economía, sostener el nivel de actividad y empleo y proteger a los consumidores, y que, en ese marco, mediante el Decreto N° 596 del 28 de agosto de 2019, se establecieron una serie de medidas tendientes a recomponer el programa financiero, con el objeto de crear un marco sustentable para la deuda pública.

Pero que, ante los recientes acontecimientos económico-financieros desencadenados, de público conocimiento, y la incertidumbre generada en el marco del proceso eleccionario en curso, es necesario adoptar medidas transitorias y urgentes para regular con mayor intensidad el régimen de cambios y, de esa forma, fortalecer el normal funcionamiento de la economía, contribuir a una administración prudente del mercado de cambios, reducir la volatilidad de las variables financieras y contener el impacto de oscilaciones de los flujos financieros sobre la economía real.

Que el Banco Central de la República Argentina debía dictar las normas reglamentarias del régimen de cambios y ejercer la fiscalización que su cumplimiento exija, conforme surge del inciso b) del artículo 29 de su Carta Orgánica y que, en ese marco, es

necesario establecer ciertas reglas extraordinarias y transitorias relacionadas con las exportaciones de bienes y servicios, con las transferencias al exterior y con el acceso al mercado de cambios, previendo que la mencionada entidad bancaria, dicte la reglamentación correspondiente, en la cual se deberá distinguir la situación de las personas humanas de la de las personas jurídicas.

Por ello se entendió, que dada la naturaleza de las medidas adoptadas, se considera apropiado facultar al Banco Central, para establecer reglamentaciones que eviten prácticas y operaciones que persigan eludir, a través de títulos públicos u otros instrumentos, lo dispuesto en esta medida y se consideraba necesario sustituir el artículo 2º del Decreto N° 596/2019 para contemplar adecuadamente las diferentes modalidades en las que las personas humanas son titulares, directa o indirectamente, de títulos públicos comprendidos en el alcance de ese decreto.

Señaló que sin perjuicio de la reprogramación de vencimientos prevista por el citado Decreto, y con la finalidad de sostener el financiamiento del Sistema Único de la Seguridad Social, resultaba aconsejable permitir que los sujetos obligados al pago de aportes y contribuciones con destino a dicho sistema, que resulten tenedores de los títulos individualizados en el Anexo del Decreto N° 596/2019



Ministerio Público de la Nación

pudieran darlos en pago para la cancelación de las mencionadas obligaciones y que a tal fin se estimaba conveniente permitir el cómputo de los títulos en cuestión a su valor técnico a las fechas de sus vencimientos originales, logrando en forma simultánea el financiamiento del régimen previsional y el rescate anticipado de deuda pública.

Aclaró nuevamente que la naturaleza excepcional de las situaciones planteadas hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

XIII.- En tanto que la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Hacienda al dictar la Resolución Conjunta N° 60/2019, consideró que por el artículo 1° del decreto 596 del 28 de agosto de 2019 se extendió parcialmente el plazo de cancelación de las obligaciones de pago correspondientes a los títulos representativos de deuda pública nacional de corto plazo, individualizados en el Anexo al referido artículo, y que a su vez, por el artículo 2° del citado decreto, se dispuso que la postergación allí ordenada no alcanzará a los títulos representativos de deuda pública nacional de corto plazo identificados en el Anexo señalado, cuyos tenedores registrados al 31 de julio de 2019 en la Caja de Valores sean personas humanas que los conserven bajo su titularidad a la

fecha de pago.

Y destacó que en tal marco, se advertía la necesidad de aclarar los alcances del mencionado artículo 2°, en el sentido de que los títulos de deuda incluidos en el anexo al artículo 1° del decreto N° 596/2019, que integren el patrimonio de fondos comunes de inversión, se encuentran alcanzados por lo dispuesto en el artículo 2° del citado decreto, cuando los tenedores de cuotapartes cumplan las condiciones allí establecidas, porque una interpretación contraria conllevaría un tratamiento discriminatorio entre inversores individuales según hayan adquirido sus tenencias en forma directa o a través de tales vehículos de inversión colectiva.

XIV.- Asimismo al dictar la Resolución n° 806/2019, la Comisión Nacional de Valores entendió que mediante el Decreto N° 596/2019 fue aprobada la prórroga de manera inmediata y escalonada de los vencimientos de las obligaciones de pago correspondientes a los títulos representativos de deuda pública nacional de corto plazo denominados Letras del Tesoro De La Nación (LETES), Letras del Tesoro Capitalizables en Pesos (LECAPS), Letras del Tesoro Vinculadas al Dólar Estadounidense (LELINKS) y Letras del Tesoro en Pesos ajustadas por CER (LECER), sin afectar las restantes condiciones de emisión pactadas



Ministerio Público de la Nación

en cada caso, y que el citado Decreto dispuso en su artículo 2º que la postergación dispuesta no alcanzará a los títulos representativos de deuda pública nacional de corto plazo, cuyos tenedores registrados al 31 de julio de 2019 en la CAJA DE VALORES fueran personas humanas y conserven su titularidad a la fecha de pago.

Por ello, a los fines de dotar a las sociedades gerentes de las herramientas necesarias a fines de garantizar un tratamiento equivalente al contemplado en lo precedente, para aquellos inversores personas humanas que revistan la calidad de cuotapartistas de los fondos comunes de inversión cuyas carteras estén compuestas por los valores de deuda pública afectados por la citada norma, se propicia la reglamentación de pautas a implementar en el marco de la administración de las carteras, conforme el artículo 22 de Ley n° 24083 dispuso en casos excepcionales abonar el rescate en especie.

XV.- De la documental acompañada por la accionada surge asimismo que mediante la Nota MEN 2019-174-APN PTE el Poder Ejecutivo sometió a consideración del Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley por el cual se le otorga a dicho poder de las herramientas legales para proceder a la modificación de los términos y condiciones de los títulos representativos de deuda

pública nacional, mediante el consentimiento de una mayoría calificada de sus titulares, de manera concordante con lo previsto en las emisiones efectuadas bajo legislación extranjera. (confr. fs. 37/38).

Al elevar el proyecto el Ejecutivo, señaló que las expectativas de un aumento más acelerado de lo esperado de las tasas de interés en los Estados Unidos de América, redujo la liquidez global y tendió a endurecer las condiciones financieras internacionales, generando una reversión en los flujos de capitales hacia economías de mercados emergentes, lo que ocasionó una imprevista tendencia a la depreciación de sus monedas frente al dólar.

Destacó además el mensaje, que en las últimas semanas, se verificó una pronunciada y sostenida caída de los precios de negociación de los títulos representativos de deuda pública nacional, y que el Gobierno Nacional experimentó renovadas dificultades de acceso a nuevo financiamiento a través de los mercados para afrontar los vencimientos de capital de sus obligaciones de corto plazo, lo que se hizo evidente en el resultado de las licitaciones del 13 y 28 de agosto de Letras del Tesoro Nacional, tanto en moneda local como en moneda extranjera.



Ministerio Público de la Nación

Explicó que a raíz de ello “dictó el Decreto N° 596 del 28 de agosto de 2019 y su modificatorio, con el propósito de prevenir el agravamiento de la situación puesta de manifiesto por los resultados de las últimas licitaciones de títulos representativos de deuda pública de corto plazo, reordenando los compromisos de corto plazo por medio de acciones que pudieran ser implementadas dentro de la inmediatez propia de aquéllos” y que fue el primer y más urgente paso “dentro de una estrategia financiera más amplia, tendiente a recomponer el programa financiero integralmente, restableciendo los equilibrios necesarios como marco de sustentabilidad de la deuda pública nacional”.

Advirtió en el señalado mensaje de elevación, que a los fines de recomponer el acceso al mercado de crédito en condiciones sostenibles, podría resultar apropiado ajustar los compromisos financieros resultantes de los instrumentos de deuda pública nacional, emitidos bajo legislación nacional. Y que la intervención del Poder Legislativo resultaba asimismo necesaria, teniendo en cuenta la diversidad entre los términos y condiciones de los títulos representativos de deuda pública nacional regidos por ley extranjera y aquellos otros emitidos bajo legislación nacional, como consecuencia de que para estos últimos los términos y

condiciones no contemplan procedimientos que permitan su modificación con la participación voluntaria de los tenedores, en condiciones comparables a aquellas previstas en los títulos regidos por ley extranjera.

Por eso en el mensaje se le requirió al Poder Legislativo la posibilidad de crear por su disposición, el marco que permitiera presentar a los tenedores de instrumentos de deuda pública nacional regidos por la legislación nacional que el Gobierno considere elegibles a tal propósito, las propuestas de modificación de los términos y condiciones de dichos títulos, que puedan ser aceptadas por ellos en virtud de procesos comparables con aquellos previstos en los términos y condiciones de los títulos de deuda emitidos bajo legislación extranjera.

Aclara que “El proyecto de ley que se pone a consideración de Vuestra Honorabilidad ha sido elaborado con el propósito de salvar la inexistencia en los términos y condiciones de los instrumentos de deuda pública emitidos bajo legislación nacional de mecanismos que permitan a sus tenedores, actuando en el marco de regímenes de mayoría compatibles con nuestra normativa constitucional, prestar su consentimiento a propuestas de modificación de dichos términos y condiciones que el PODER



Ministerio Público de la Nación

EJECUTIVO NACIONAL pueda efectuar en el futuro, de manera que dicho consentimiento resulte vinculante para la totalidad de los títulos de deuda alcanzados por dichas propuestas ”.

El Ministerio a su vez justificó el pedido destacando que, “para despejar las exigencias financieras del período 2020-23, y que el mandatario que gane en las próximas elecciones pueda desplegar sus políticas económicas y sociales sin excesivos condicionantes financieros, este proyecto de ley busca proveer las herramientas necesarias para promover una extensión voluntaria de plazos de deuda bajo jurisdicción local”.

Asimismo precisó que “El proyecto de Ley presentado en el Congreso busca darle al diálogo un marco institucional que despeje las dudas sobre la capacidad y voluntad de pago de la deuda argentina en el mediano y largo plazo”.

El Poder Ejecutivo indicó que este proyecto de ley busca proveer las herramientas necesarias para promover una extensión voluntaria de plazos de deuda bajo jurisdicción local con la intención de darle un marco institucional que despeje las dudas sobre la capacidad y voluntad de pago de la deuda argentina en el mediano y largo plazo". (conf. Proyecto de Ley para la modificación de los términos y condiciones de títulos de Deuda

Pública Nacional en “<https://www.argentina.gob.ar/noticias>” del 19 de septiembre de 2019).

XVI.- Conforme lo antes señalado, cabe advertir que el Decreto impugnado evaluó ante un contexto de creciente incertidumbre de los mercados, que se debía adoptar una medida rápida para crear las condiciones que permitieran recomponer el programa financiero de manera integral, a través de acciones que pudieran ser implementadas con inmediatez, estableciendo a tal fin un cronograma diferente de pagos de la deuda de corto plazo propio del Estado, en función de circunstancias específicas que se estimó que así lo exigían.

Dadas las consideraciones que expresó la autoridad para justificar la medida dictada, corresponde recordar los argumentos señalado por la Sra. Procuradora ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo “Consumidores Argentinos” cuando indicó que el dictado de decretos de necesidad y urgencia se trata, de una facultad excepcional del Poder Ejecutivo para incursionar en materias reservadas al legislador, que únicamente puede ejercerla cuando concurren las circunstancias que prevé el texto constitucional (Fallos: 322: 1726, entre otros) y que las disposiciones que se dicten de ese modo deben tener por finalidad



Ministerio Público de la Nación

proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos (Fallos: 323: 1934).

Aclaró la Procuración General que es atribución judicial evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia y que en tal sentido corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (Fallos: 322: 1726, cons. 90 , segundo párrafo).

Asimismo destacó que la Corte Suprema de Justicia en el mencionado precedente aclaró que para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de

una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes (Fallos: 322:1726).

XVII.- Nuestro Tribunal Cimero nos delimita la facultad del Poder Ejecutivo de dictar este tipo de decretos, fundado en razones de necesidad y urgencia, en el precedente de Fallos: 313: 1513 ("Peralta"), indicando en dicho caso que cabía reconocer validez a una norma como el Decreto 36/90 dictada por el Poder Ejecutivo condicionado por dos razones fundamentales: " 1) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; y 2) porque -y esto es de público y notorio- ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados" (Considerando Vigésimo Cuarto).

En dicho precedente la Corte señaló que las violentas fluctuaciones económicas asentadas, antes que las reales afecciones de la riqueza del país, en cuestiones de índole financiera y monetaria no fueron desconocidas en el siglo XIX ni anteriormente, pero sí los



Ministerio Público de la Nación

remedios de política económica que la ciencia que estudia este sector de la realidad social fue elaborando, recogiendo penosas experiencias nacionales y extranjeras.

Aclaró que la valoración de decisiones no preanunciadas, para gobernar problemas de devaluación y todos aquellos en que la pública deliberación previa de los pormenores técnicos malograría toda efectividad de las medidas políticas (considerando Vigésimo sexto), y que la eficacia de la medida adoptada -cuya conveniencia y acierto es extraña a la valoración judicial-, depende en forma fundamental de la celeridad con que se adopte y ponga vigencia y, en este aspecto, la prudencia y el recto juicio del poder administrador no deben ser subestimados en el juzgamiento en esos motivos o razones, que se relacionan con hechos que, como los económicos, afectan gravemente la existencia misma del Estado y se vinculan con el bien común.

Aclaró también, que ya había reconocido hacía tiempo la existencia de problemas que demandan una particular celeridad a fin de no frustrar su solución frente a procesos comúnmente rápidos y difícilmente controlables, cuyo remedio requiere el conocimiento de datos o factores acerca de los cuales es natural que la autoridad administrativa posea una más completa información, obtenida

merced a su contacto cotidiano e inmediato con la realidad económica y social del país (Fallos: 246:345 --La Ley, 102-714--).

Señaló la Corte ya en dicho precedente, que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, 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) y recordó que para que proceda debe existir 1) una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) que la ley tenga como finalidad legítima, la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias y 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

Asimismo, la Corte precisó que las medidas adoptadas por el gobierno no resulta menoscabo de la propiedad protegida por el art. 17 de la Constitución Nacional, porque por razones de necesidad se sancionó una norma que no priva a los particulares de



Ministerio Público de la Nación

los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad sino que sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad.

Indicó el Tribunal, que hay una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que, paradojalmente, también está destinada a proteger los derechos presuntamente afectados que corrían el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación del sistema económico y financiero y que si bien , podría, empero, objetarse la medida con sustento en la violación de la garantía de la igualdad contemplada en el art. 16 de la Constitución Nacional, este planteo hace necesario recordar que, como en todo tiempo fue interpretada por el tribunal, la garantía de la igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos: 7:118; 95:327; 117:22; 123:106; 126:280; 127:167; 132:198; 137:105; 138:313; 143:379; 149:417; 151:359; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97 --La Ley, 35-407; 131-110; 151-353--; 300:1084; 306:1560; entre otros), por lo que tal garantía no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes (Fallos: 182:399; 236:168; 238:60; 251:21, 53 -

-La Ley, 13-753; 86-400; 90-120; 108-724; 107, 356--; 263:545; 264:185; 282:230; 286:187; 288:275; 289:197; 290:245, 356 --La Ley, 123-317; 149, 544, fallo 29.741-S; 152-207; 155-169; 1975-A, 772, fallo 32.085-S; 1975-A, 337--; 292:160; 294:119; 295:585; 301:1185; 306:1560; y otros), en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución.

XVIII.- En tal sentido, los fundamentos desarrollados por el Poder Ejecutivo, tanto cuando se dictaron los decretos Números 596/2019 y 609/2019 en debate, como sus reglamentaciones; así como los argumentos elevados para la consideración del Honorable Congreso de la Nación en el proyecto de ley, me llevan a considerar aplicable los conceptos vertidos en el voto del Sr. Procurador General en los autos “Brunicardi”, cuando analizó el planteo efectuado por cobro en concepto de pago de cupones vencidos y los intereses compensatorios correspondientes a los bonos nominativos en dólares estadounidenses –"bonods.

Allí indicó que el Poder Ejecutivo, más allá de las facultades que pueda o no delegarle el Congreso en la materia objeto de la litis, tiene poderes suficientes para administrar según su visión



Ministerio Público de la Nación

de la realidad. Y si ésta expone, como es público y notorio, una circunstancia concreta que hizo imposible pagar, es evidente que hace al mérito de las decisiones administrativas adecuarse al interés público primario.

Afirmó el Procurador ante la Corte, que no es válido impedirle al Poder Ejecutivo que proteja u obre conforme con ese interés general según su propia apreciación de la realidad imperante.

Por su parte, la Corte Suprema al convalidar la decisión en el citado precedente destacó que la naturaleza jurídica del empréstito público no significa la exclusión de toda responsabilidad de orden patrimonial por la modificación unilateral de las obligaciones, en caso de conducta arbitraria o de lesión a derechos individuales dignos de protección. E indicó, que no se había demostrado que el Estado Nacional, al efectuar el "arreglo de la deuda" (art. 75, inciso 7º de la Constitución Nacional), en el contexto de emergencia financiera haya impuesto condiciones que comportasen actos confiscatorios o que condujesen a una privación de la propiedad o degradación sustancial del crédito, por el contrario, el conjunto de actos administrativos cuestionados implementó un aceptable aplazamiento temporal de los vencimientos (considerando Décimo Noveno).

XIX.- No es ocioso señalar además, que la actora plantea una cuestión de índole patrimonial, producto de una inversión financiera, resultando sus aseveraciones vagas y genéricas, sin demostrar efectivamente cuál es su situación patrimonial, financiera o económica y la afectación sufrida mediante las normas debatidas, ello más allá de las particulares circunstancias de las inversiones por su parte realizadas, toda vez que la normativa analizada le resulta aplicable.

En tal sentido, la determinación de cualquier eventual afectación de un derecho y la supuesta inconstitucionalidad de la norma cuestionada, debería resultar acreditada de manera manifiesta para que proceda la acción impetrada.

A tal fin, entiendo que la norma impugnada no la privó en este caso, como inversora titular de una cuotaparte de un fondo común de inversión, de la posibilidad de disponer de su propiedad indivisa.

La norma, en su artículo 1º, dispuso únicamente un cronograma especial para atender los pagos de tenedores de ciertos títulos de deuda pública nacional de corto plazo, y en el artículo 3º, conforme se analizara precedentemente, se contempla el pago de intereses en los términos y condiciones originales.



Ministerio Público de la Nación

Precisamente el decreto que la actora impugna establece expresamente que la postergación dispuesta “no interrumpirá el devengamiento de los intereses establecidos en los términos y condiciones originales. En caso de que dicha tasa sea variable, se continuara aplicando la misma metodología prevista en las condiciones originales según cada título de deuda”, lo cual implica el resguardo del patrimonio de los tenedores de títulos.

En el caso, en particular, no se ha acreditado un agravio imputable al Estado sino que, al asumir los riesgos de suscribir cuotapartes del fondo común de inversión, la actora debía haber contemplado la posibilidad de una pérdida de valor de sus activos.

Ello tomando en cuenta que la accionada aclara que los inversores de fondos comunes de inversión están obligados a firmar los documentos de tipo de inversor regulados por la Comisión Nacional de Valores y asimismo, las entidades financieras, Agentes de Liquidación y Compensación que son entidades Directoras de los FC realizan una encuesta obligatoria de tipo de inversor, y agregan salvaguardas en al momento de suscripción de un PCI aclarando que el tipo de inversión tiene riesgo y puede ocasionar perdidas.

XX.- Asimismo tampoco considero que la vía empleada sea la apta para plantear una afectación por diferencia de trato, en

transgresión a la garantía de igualdad, porque el decreto que se impugna contiene distinciones razonables para supuestos distintos, establecidas con base en la especificidad de la materia sobre la que trata y el momento en que se fuera titular de las tenencias.

Precisamente cabe recordar sobre el punto, lo sostenido por el Sr. Procurador General en los autos “Galli ” al indicar que la legislación de emergencia responde al intento de conjurar o atenuar los efectos de situaciones anómalas, ya sean económicas, sociales o de otra naturaleza, y constituye la expresión jurídica de un estado de necesidad generalizado, cuya existencia y gravedad corresponde apreciar al legislador sin que los órganos judiciales puedan revisar su decisión ni la oportunidad de las medidas que escoja para remediar aquellas circunstancias, siempre, claro está, que los medios arbitrados resulten razonables y no respondan a móviles discriminatorios o de persecución contra grupos o individuos (v. dictamen del Procurador General en la causa publicada en *Fallos*: 269:416, donde también se efectúa una reseña de los casos en que el Congreso —o el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades legislativas— hicieron uso de sus poderes para dictar leyes de ese carácter).

En los referidos autos, el Sr. Procurador señaló que no se



Ministerio P\xfablico de la Naci\xf3n

advert\xeda la manifiesta invalidez de las normas impugnadas, toda vez que es incierta la entidad final del sacrificio impuesto para recomponer una situaci\xf3n cr\xedtica que extiende sus efectos a toda la sociedad en diversas formas, a tal punto que no se puede considerar que trascienda los l\xedmites que han llevado a la Corte a calificar una medida de confiscatoria y cercenatoria del derecho.

Aclar\xf3 que desde sus or\xedgenes el Tribunal ha señalado que los derechos declarados por la Constituci\xf3n Nacional no son absolutos y est\xf3n sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28 de la Ley Fundamental), as\xed como que tales restricciones pueden ser mayores en \xe9pocas de emergencia en aras de encauzar la crisis y de encontrar soluciones posibles a los hechos que la determinaron.

La Corte ha dicho que el Gobierno est\xf3 facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, siempre que tal legislaci\xf3n sea razonable y no desconozca las garant\xedas o las restricciones que impone la Constituci\xf3n, pues no debe darse a las limitaciones constitucionales una extensi\xf3n que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (Fallos: 171:79), toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (Fallos: 238:76).

Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto en reiteradas oportunidades, que el art. 16 de la Ley Fundamental no impone una rígida igualdad, por lo que tal garantía no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes.

De ahí que se atribuya a su prudencia una amplia latitud para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la reglamentación (Fallos: 320:1166), y ello es así en la medida en que las distinciones o exclusiones se basen en motivos razonables y no en un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas o indebido privilegio personal o de un grupo (Fallos: 315:839; 322:2346).

En tal sentido la Corte Suprema de Justicia en los citados autos “Galli” concluyó que “la pretensión de mantener las condiciones originarias de sus títulos así como los modos y plazos en que dichos instrumentos debían ser cancelados, procura la obtención de un privilegio singular y resulta incompatible con los fines de interés general que inspiran la operatoria llevada adelante por la República Argentina a fin de restablecer los mecanismos de pago de sus obligaciones”.

Argumentos que me mueven a considerar, que las circunstancias discriminatorias alegadas por la amparista, no surgen



Ministerio Público de la Nación

del texto de los decretos atacados, y resultan razonables con la situación de emergencia contemplada en las normas.

Tampoco se encuentran acreditadas circunstancias especiales que fueran evaluadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "Iachemet, María Luisa c/Nación Argentina (Armada Argentina)" (Fallos 316:779) , "Escobar, Héctor Oscar c/Fabrizio Daniel -Municipalidad de Quilmes y Ejército Argentino" (Fallos: 318:1594), o "Petrelli, Caludio Omar c/Ministerio del Interior- Policía Federal" (Fallos: 327:2551) entre muchos otros, en los cuales su aplicación importaría la degradación de la sustancia del derecho, ya sea por la edad de la persona afectada, la necesidad de su atención inmediata, la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba, o la naturaleza alimentaria del crédito y la situación de indigencia del demandante, como para justificar un trato diferenciado.

XXI.- De las constancias de la causa y los fundamentos expuestos en los considerandos transcriptos, corresponde tener por cumplido, en esta instancia revisora, el recaudo relativo a la existencia del estado de necesidad y urgencia que justifica el dictado de las normas atacadas.

Ello así, en atención a que no surge en forma palmaria

por parte del Poder Ejecutivo, ni una “desviación de poder, irrazonabilidad o mala fe” que habilite al poder jurisdiccional tachar de inconstitucional la discrecionalidad de determinar la “necesidad y urgencia” del decreto cuestionado (cfr. SILVA TAMAYO, Gustavo “Desviación de Poder y abuso del derecho, Bs.As. Lexis Nexis, 2006; GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, X-30 a X-36; GRAU, Armando E. “La razonabilidad en el procedimiento administrativo argentino” R.C.A.L.P. nº6, pág.343; FERREYRA, Gustavo “Los decretos por razones de necesidad y urgencia” Enunciados nº36, R.D.I.U.B.A.; BELTRAN DE FELIPE, Miguel “Discrecionalidad administrativa y constitución”, Tecnos, Madrid, pág.187; SESIN, Domingo “Administración Pública, actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial” Bs.As. Depalma. pág.287; cfr. CNCAF. Sala IV, in re “Padilla, Miguel Manuel c/E.N.-Senado de la Nación s/proceso de conocimiento” 23/09/2003; Sala II, in re “Cooperativa de Trabajo Buenos Aires Empresa Nacional Limitada c/E.N. s/amparo ley 16.986” 8/06/2017). –

El criterio descripto toma mayor sustento, al cotejar que a la fecha de este dictamen la Comisión Bicameral Permanente tiene a su estudio la revisión de la excepcional función legislativa



Ministerio Público de la Nación

que asumió el Poder Ejecutivo, debiendo analizar la viabilidad del decreto conforme lo determina el imperativo legal.

La ley 26.122 en su art. 19, establece que la Comisión tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. A lo que se agrega que “Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la Constitución” (Ley cit. Art.20; CSJN, Fallos: 243:513; 320:285, entre otros).-

XXII.- Por ello, toda vez que no se vislumbra en autos la arbitrariedad manifiesta requerida para la admisibilidad de la acción, considero que VS debería rechazar la acción de amparo interpuesta (conf. art. 43 de la Constitución Nacional y Ley N° 16.986). -

FISCALIA FEDERAL, 8 de noviembre de 2019.-

MIGUEL ANGEL GILLIGAN

FISCAL FEDERAL

ES COPIA

