



**Expediente Número:** CAF - 10017/2020 **Autos:**

K [REDACTED], G [REDACTED] J [REDACTED] A [REDACTED] c/ BCRA Y  
OTRO s/AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** JUZGADO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 4  
/ JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 4- SECRETARIA N° 7

Señora Juez:

**I.-** El actor promueve amparo contra el Estado Nacional y el Banco Central, a raíz del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 346/2020, por el cual se dispuso diferir los pagos de los servicios de intereses y amortizaciones de capital de la deuda pública instrumentada en títulos en Dólares Estadounidenses, emitidos bajo ley Argentina y exceptuó del diferimiento a ciertos títulos en particular. Aclaró que el diferimiento se estableció hasta el 31 de diciembre de 2020, razón por la cual, no cobró las sumas que detalla correspondientes a dos vencimientos y sus pertinentes intereses, el 7 de mayo cuando operó el vencimiento.-

Explicó que el Decreto referido, difirió los pagos de los servicios de intereses y amortizaciones del capital de la deuda pública instrumentada en títulos en Dólares Estadounidenses emitidos bajo ley Argentina y exceptuó del diferimiento a ciertos títulos en





particular, diferimiento que se estableció hasta el 31 de diciembre de 2020.-

Aclara que este instrumento, en forma manifiestamente ilegal y arbitraria, conculca su derecho de propiedad reconocido por el art. 17 de la Constitución Nacional y normas internacionales, precisando que tiene ochenta y dos años de edad, solo cuenta con su haber jubilatorio y que su hijo de cuarenta y siete años padece de epilepsia, debiendo proveer su subsistencia.-

Afirmó que como consecuencia de su aplicación, no percibió el 7 de mayo del corriente año la suma comprometida por el Estado Nacional, de U\$S 20.7913 (de dos amortizaciones) más U\$S 5.459,85 correspondientes a intereses ( TP, U\$S 199.999,02; vid. anexo 4).-

**II.-V.S.** me da intervención a fin de que me expida en los términos del artículo 31 de la Ley N° 27.148.-

Los accionados al presentar el informe previsto en el artículo 8º de la Ley de Amparo, solicitan el rechazo de la acción instaurada por las razones que en extenso desarrollan a lo largo de sus respectivas presentaciones las que serán analizadas seguidamente.-





**III.-** Por su parte, el actor al responder los mismos hizo hincapié en su situación de vulnerabilidad, en atención a las circunstancias de edad y familiares que reitera.-

**IV.-** Cabe señalar que el Estado Nacional al responder el reclamo promovido, formula una reseña de la normativa de emergencia dictada y las razones de su emisión.-

Advirtió así que el 19 de diciembre de 2019, teniendo en cuenta la remisión al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN del Proyecto de “LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA”, y a fin de llevar adelante las gestiones y los actos necesarios para recuperar y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 49/2019.-

Añadió que el 23 de diciembre de 2019 se dictó la LEY N° 27.541 DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA, que declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, que delegó en el Poder Ejecutivo Nacional las





facultades comprendidas en esa ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2020.-

Precisó que la ley faculta al Poder Ejecutivo Nacional a llevar adelante los actos y gestiones necesarios para recuperar y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública de la República Argentina, el que remitirá un informe con los resultados alcanzados como producto de las gestiones y actos a la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación del Honorable Congreso de la Nación (artículos 3º y 4º).-

Puntualizó que el 5 de abril de 2020, teniendo en cuenta la subsistencia de severas condiciones económicas y de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social del país, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N 346/2020 cuya constitucionalidad ataca mediante la presente acción el amparista.-

Resaltó el accionado que “La norma que la parte actora cuestiona en autos es de rango legal, contiene un fuerte, claro y evidente interés público:





la recomposición integral del programa financiero del Estado Nacional, en beneficio de todos los miembros de la comunidad, entre ellos, de los más vulnerables”.-

Explicó que “La consideración atenta del estado de situación fiscal y financiera que dio motivo al dictado por el Poder Ejecutivo Nacional del decreto 346/2020, pone de manifiesto la envergadura, dimensión y profundidad del interés público comprometido, que excede la materia fiscal y financiera, impactando en la economía en general y las condiciones de vida de toda la sociedad”.-

En cuanto a la situación del actor propiamente dicha, aseveró el Estado Nacional en su responde que “El decreto 346/2020, dictado en el marco de la ley 27.541, no ha afectado el derecho de propiedad sobre las tenencias del actor, ni restringe su libre disponibilidad.-

Sin embargo, la actora invoca la potencialidad de un perjuicio que no es imputable al Estado Nacional sino a su propia decisión de inversión y, llegado el caso, de no disponer de sus tenencias en el mercado secundario.-





Nada impide a la actora poder disponer de sus títulos que están bajo su tenencia. V.S. puede verificar la existencia del mercado secundario de títulos alcanzados por el decreto 346/2020, en particular los de la presente demanda, a través de la consulta de las páginas web disponibles de los principales operadores del mercado, agentes de liquidación y compensación que hagan oferta de letras del Estado Nacional; así como también, llegado el caso, si lo estimara necesario, mediante oficio a Bolsas y Mercados Argentinos SA (BYMA) para que informe sobre la existencia del referido mercado secundario y el valor al que listan esos títulos”.-

Postuló a tal fin que la adquisición de títulos públicos de deuda es una decisión de inversión, y que como toda decisión de inversión, su adquisición acarrea un riesgo, que se patentiza en el rendimiento, ello es a mayor riesgo, mayor rentabilidad y en el caso el accionante opta por el riesgo que ha de asumir.-

**V.-** Por su parte la Entidad Bancaria al responder opone falta de legitimación pasiva, porque la accionante no cuestiona de manera alguna ninguna disposición y/o normativa emanada



de su parte, ni se desprende de los hechos que relata que hubiese existido relación jurídica que la vincule.-

Asimismo, solicitó el rechazo de la acción promovida por que la lesión aducida tiene naturaleza esencialmente patrimonial y el accionante no acredita el carácter de afección grave y manifiesta que para el derecho de propiedad del actor justificaría la excepcional vía del amparo.-

Destacó que en ningún momento la actora se vio obligada a adquirir los títulos, sino que fue una decisión con base al análisis de riesgo y asesoramiento financiero recibido, lo cual descarta la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que pretende aducir.-

Puntualizó que el DNU 346/2020 ha sido dictado en ejercicio de atribuciones constitucionalmente conferidas, y en el marco de la competencia del PODER EJECUTIVO NACIONAL, y en ese orden, textualmente refiere que la medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.-

Aclaró que las situaciones extraordinarias requieren soluciones eficaces y rápidas las cuales impidieron, en este caso, recurrir





al sistema normal de formación y sanción de las leyes.-

Añadió que el decreto en cuestión refiere en sus considerandos, a la necesidad de crear condiciones que transitoriamente permitan recomponer el programa financiero, comenzando por los compromisos de corto plazo, mediante la prórroga inmediata de sus vencimientos y que para ello resultó conveniente prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 el Decreto N° 668/19, con el fin de ejecutar las acciones secuenciales que permitan alcanzar la sostenibilidad de la deuda pública de manera integral.-

Advirtió que las reservas monetarias del país constituyen un bien que debe ser cuidadosamente administrado, por ello cuando se trata de defender los intereses estatales que hacen al mejor desarrollo de la economía nacional, toda limitación a los derechos de los particulares que guarde relación con los intereses públicos por los que el Estado debe velar, encuentra precisamente su justificación en el bienestar general.-

**VI.-** Corresponde señalar, que el amparo pretendido es un proceso utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por carecer de







vías aptas, pelagra 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, 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).-

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- Mº 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- Mº Planificación- SE- Resol 530/09 [Expte S01:323254/07] s/ medida cautelar [autónoma]", del 9/11/09; "Canosa Germán Augusto c/ EN- Mº 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).-

**VII.-** Sobre la base de lo apuntado, cabe recordar que el actor interpuso la presente acción "contra la siguiente norma: - Decreto DNU 346/2020 (5/4/2020) B.O. 06/04/2020. Poder Ejecutivo Nacional. Deuda Pública. Diferimiento de los pagos de intereses y amortizaciones de capital".-

En primer término corresponde señalar que la norma cuya inaplicabilidad se peticiona, ha sido dictada 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.-

Por razones de orden lógico, corresponde ingresar en la constitucionalidad formal del decreto 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 (5 de abril de 2020 publicado en el B.O N° 16499/20 del 6 de abril).-

Precisamente del Mensaje N° 3/19 de elevación del proyecto de la ley de Emergencia al Honorable Congreso de la Nación (cfr. NO-2019-111141393-APN-JGM), pone en evidencia el marco más amplio en el que ha sido emitida la norma cuestionada, así como también la dimensión del interés público comprometido en ella.-

Allí se señaló, entre otras cuestiones, “...el desorbitado crecimiento de la deuda pública que fue contraída en un breve período de tiempo y cuyo repago está comprometido en el corto plazo.

Además, un porcentaje muy elevado de este endeudamiento ha sido contraído en moneda extranjera y, dado que esos fondos no fueron utilizados para ampliar o mejorar la capacidad productiva y exportadora del país, la REPÚBLICA ARGENTINA enfrenta severas dificultades para hacer frente a los vencimientos de estas obligaciones”.-

**VIII.-** 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).-

**IX.-** 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).

**X.-** 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 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).-

**XI.-** Corresponde puntualizar para la determinación de dicho requisito constitucional, que el Decreto N° 346/2020 entre sus considerandos determinó que la declaración de emergencia “contempla, entre las bases de la delegación propiciada en su artículo 2°, la creación de condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, que deberá ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos”.—“Que las consideraciones expuestas por el PODER EJECUTIVO NACIONAL en el mensaje de elevación al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN de la Ley N° 27.541 dan cuenta de la subsistencia de severas condiciones económicas y de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país”.-

“Que resolver la situación de actual inconsistencia macroeconómica requiere de





políticas de deuda como parte de un programa integral a los efectos de restaurar la sostenibilidad de la deuda pública y recuperar un sendero de crecimiento sostenible”.-

“Que desde diciembre de 2019 a la fecha se han registrado consistentes avances en el proceso de gestión de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera”.-

“Que el Gobierno Nacional se encuentra comprometido con acabar con los ciclos de endeudamiento que destruyen oportunidades y generan profundos desequilibrios sociales”.-

“Que...resulta necesario diferir los pagos de los servicios de intereses y amortizaciones de capital de la deuda pública nacional instrumentada mediante títulos denominados en dólares estadounidenses emitidos bajo ley de la REPÚBLICA ARGENTINA hasta el 31 de diciembre de 2020 o hasta la fecha anterior que el MINISTERIO DE ECONOMÍA determine considerando el grado de avance y ejecución del proceso de restauración de la sostenibilidad de la deuda pública”.-

**XII.-** Conforme lo antes señalado, cabe advertir que el Decreto impugnado evaluó, “Que esta iniciativa permitirá dar un tratamiento integral







a las distintas obligaciones del ESTADO NACIONAL derivadas del crédito público y crear, de esa manera, las condiciones necesarias para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública de la REPÚBLICA ARGENTINA, en los términos de la referida Ley N° 27.541. Que, en dicho contexto, resulta conveniente prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 el Decreto N° 668/19 con el fin de ejecutar las acciones secuenciales que permitan alcanzar la sostenibilidad de la deuda pública de manera integral.”.-

**XIII.-** 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 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 ).-

**XIV.-** Nuestro Tribunal Címero 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 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.-

También sostuvo, 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 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, paradójicamente, 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 disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución.-

**XV.-** En tal sentido, los fundamentos desarrollados por el Poder Ejecutivo, cuando se dictó el decreto en debate; 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 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 7° 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).-

**XVI.-** 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 no surge en forma manifiesta (situación necesaria para el proceso elegido) que la norma impugnada la privó definitivamente de disponer de su propiedad.-

**XVII.-** 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 advertía la manifiesta invalidez de las normas impugnadas, toda vez que es incierta la entidad final del sacrificio impuesto para recomponer una situación crítica que extiende sus efectos a toda la sociedad en diversas formas, a tal punto que no se puede considerar que trascienda los límites que han llevado a la Corte a calificar una medida de confiscatoria y cercenatoria del derecho.-

Aclaró que desde sus orígenes el Tribunal ha señalado que los derechos declarados por la Constitución Nacional no son absolutos y están sujetos, en tanto no se los altere sustancialmente, a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28 de la Ley Fundamental), así como que tales restricciones pueden ser mayores en épocas 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 está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, siempre que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución, pues no debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión 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 del texto de los decretos atacados, y resultan razonables con la situación de emergencia contemplada en las normas.-

Tampoco en el marco sumarísimo del amparo se puede acreditar circunstancias especiales, en la medida que ellas no surjan en forma palmaria o manifiesta, tal como fueran evaluadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como para justificar un trato diferenciado "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).-

**XVIII.-** 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 la norma atacada.-

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). -

**XIX.-** El criterio descripto toma mayor sustento, al cotejar que a la fecha de este dictamen se sancionó la ley 27.556 (RESTAURACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA INSTRUMENTADA EN TÍTULOS EMITIDOS BAJO LA LEY DE LA REPÚBLICA ARGENTINA), la cual contempla en su artículo 3° “Los tenedores de Títulos Elegibles que no adhieran a la invitación a canjear dispuesta mediante el artículo 1° de esta ley continuarán con sus pagos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2021. Una vez liquidada la operación aprobada por el artículo 1º, los tenedores de estos Títulos Elegibles que a esa fecha no hubieran adherido, podrán canjearlos en los términos de la presente ley mediante notificación dirigida a la Autoridad de Aplicación. **En estos casos, solo se reconocerán los intereses devengados hasta la fecha de entrada en vigencia del decreto**





**346/20**, mediante la entrega de los Nuevos Títulos, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en el ANEXO II de la presente ley”.-

Si bien la mención del decreto cuestionado en la ley no conlleva por parte del Poder Legislativo una ratificación tácita, lo incorpora a una norma marco de regulación de títulos como el que aquí se esgrime. Tal situación no puede ser obviada, pues es la propia Constitución Nacional la que embiste al Congreso como principal órgano de control del decreto cuestionado (CN, art. 99, inc.3º; ley 26.122, art.20).-

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

FISCALIA, 12 de agosto de 2020.-

**MIGUEL ANGEL GILLIGAN**

**FISCAL FEDERAL**

