

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 5 de marzo de 2003.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la Provincia de San Luis interpone la presente acción de amparo sobre la base de lo dispuesto en el art. 43 de la Constitución Nacional contra el Poder Ejecutivo Nacional, el Banco de la Nación Argentina, y el Banco Central de la República Argentina como entidad responsable del pago de los plazos fijos de los que es titular el Estado provincial. Persigue por esta vía que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 12 del decreto 214/02, del decreto 1570/01, del decreto 320/02, y que se disponga que el Banco Central o el Banco de la Nación Argentina le entreguen a la provincia dólares billetes de los plazos fijos que individualiza, o su equivalente en pesos según el valor de la moneda estadounidense en el mercado libre de cambios al tipo vendedor del día anterior al vencimiento de la obligación. A esos efectos indica que las normas que regulan la cuestión afectan garantías de jerarquía constitucional y que impiden reconocer validez al "corralito financiero" y a la pesificación compulsiva en tanto no tienen cabida dentro del "estándar" de una restricción razonable de los derechos. Afirma que las disposiciones que impugna destruyen y confiscan su derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional y, también, en el art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica que determina que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes y que no puede ser privada de ellos, excepto de mediar el pago de una indemnización justa, y apoyada esa privación en razones de utilidad pública o interés social en los casos y formas establecidos en las leyes.

En ese orden de ideas también sostiene que exigirle a la provincia que soporte la pesificación compulsiva agravia

de manera indudable la "sustantividad" del derecho de propiedad. Al efecto arguye que al derogarse la convertibilidad la obligación de devolver los depósitos en dólares deja de ser una obligación de dar sumas de dinero para convertirse en una obligación de dar cosas. De tal manera, indica, el interés del ahorrista sólo se satisface "cuando se le reintegra la cantidad de dólares estadounidenses (cosas, ya no moneda convertible) que tenía depositado. O si se quiere, y ante una eventual falta de dólares en el mercado, dicho interés quedaría satisfecho por la cantidad necesaria de pesos...para adquirir los dólares depositados, conforme la cotización que arroje el mercado cambiario libre...pagarle a la Provincia \$ 1,40 por cada dólar constituye un agravio a la sustantividad del derecho, toda vez que el valor de la moneda supera en el mercado libre los \$ 2".

2°) Que la actora remarca que si esta afectación puede ser planteada por cualquier clase de ahorrista, tanto o más digno de protección es el derecho del Estado provincial de que se proteja su patrimonio destinado a la satisfacción de necesidades públicas. Expone asimismo que negarle a las autoridades de un gobierno provincial que disponga de los fondos que el respectivo Estado depositó en plazos fijos en dólares en el Banco de la Nación Argentina, cuando la causa de esa indisponibilidad es una norma del Estado Nacional, implica por parte de este último un contundente incumplimiento a su mandato constitucional de garantizar el sistema federal. Esa garantía revela la necesidad de cumplir con dos aspectos, uno, proveer al desarrollo económico y el bienestar de los estados provinciales, el otro abstenerse de incurrir en hechos, actos u omisiones que perturben o impidan su desarrollo. Según manifiesta ello es lo que sucede en el caso, porque además de no cumplirse con la remisión oportuna de los fondos de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

coparticipación, el Estado Nacional ha adoptado medidas que le impiden a la Provincia de San Luis subvenir a las necesidades de su gobierno al no poder disponer de los recursos que posee depositados en los plazos fijos en cuestión. De tal manera las medidas adoptadas resultan repugnantes también a los arts. 1, 5 y 121 de la Constitución Nacional, y a los principios generales que determinan la inalienabilidad, imprescriptibilidad, e inembargabilidad de los bienes del dominio estatal. Considera que tan públicos son los bienes cuya devolución requiere, como los que tenían depositados los estados extranjeros que fueron excluidos del "corralito y la pesificación" según la Comunicación A 3467 del Banco Central de la República Argentina del 8 de febrero de 2002.

3°) Que sobre la base de todo lo expuesto y la necesidad de disponer de modo inmediato de los fondos públicos retenidos, solicita que se dicte una medida precautoria que ordene al Banco de la Nación Argentina la entrega inmediata de los dólares estadounidenses depositados al vencimiento de cada uno de los plazos fijos existentes y detallados en el escrito inicial. De no admitirse el pedido afirma que la provincia deberá paralizar toda la obra pública, con el consecuente despido de 15.000 personas, y disponer rescisiones de contrato que se traducirán en acciones de daños y perjuicios contra el Estado provincial.

4°) Que a fs. 147 y a fin de ampliar los fundamentos de su pretensión el Estado provincial acompaña el informe elaborado por su ministro de economía del que surge cómo se han ido integrando históricamente las sumas cuya restitución persigue por medio de este expediente, y a esos efectos indica que fueron acumuladas durante los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y que las cuentas correspondientes a cada ejercicio fueron aprobadas por la legislatura local.

5°) Que a fs. 150 se declaró la competencia de este Tribunal para intervenir en el reclamo por vía de su instancia originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, y se citó a una audiencia a la gobernadora de la provincia, al ministro de economía de la Nación Argentina, al Procurador del Tesoro de la Nación y al presidente del Banco Central de la República Argentina. Da cuenta de su realización el acta obrante a fs. 160; oportunidad en la que esta Corte, frente a las delicadas cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal fijó una nueva audiencia para acercar a las partes en los puntos de conflicto. El resultado negativo de la primera surge de la desgrabación del acto obrante a fs. 169/177 de este proceso. Idéntico resultado tuvo la segunda, tal como surge de fs. 178 y de la desgrabación de la audiencia obrante a fs. 179/182.

6°) Que, sin perjuicio de la etapa conciliatoria abierta por el Tribunal en el expediente, a fs. 186 y como consecuencia del requerimiento formulado por la Provincia de San Luis se ordenó al Banco Central de la República Argentina, al Poder Ejecutivo Nacional y al Banco de la Nación Argentina que presentaran un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamentos de las medidas impugnadas de conformidad con la previsión contenida en el art. 8 de la ley 16.986. Ello trajo aparejado las contestaciones al requerimiento de informes obrantes a fs. 206/224, 235/285 y 306/347, respectivamente.

7°) Que es preciso indicar que la Corte, en el ámbito de la propuesta conciliatoria en la que estaba ocupada, consideró conveniente oír a las asociaciones bancarias involucradas viabilizando así la intención de esas entidades de no mantenerse ajenas a un conflicto generalizado que ya había sido expresada en la causa M.12 XXXVIII "Ministerio de Econo-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

mía y Banco Central de la República Argentina s/ apelación contra medidas cautelares". En consecuencia citó a una nueva audiencia y convocó a la Asociación de Bancos Argentinos —ABA—, a la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina —ABAPRA— y a las partes en este proceso para que concurrieran a ese acto (fs. 191). Dan cuenta de su realización, de las diversas presentaciones efectuadas y de las posturas sostenidas por los intervinientes, las constancias que obran agregadas a fs. 350, 352/383, 385/428, 430 y 441/451, la desgrabación de la audiencia.

8°) Que las piezas obrantes a fs. 432 y 433 revelan las propuestas formuladas por la Corte, que merecieron la respuesta de la Provincia de San Luis obrante a fs. 459/460, y las del Estado Nacional de fs. 465/466 y 468.

Las dos últimas importaron el rechazo de las distintas alternativas de conciliación y la invocación del decreto 905/02, por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de "reconstituir los saldos transaccionales a un nivel compatible con la liquidez existente y un programa monetario sostenible y otorgar a los ahorristas un instrumento de ahorro que les permita preservar el valor de sus depósitos originales y acceder a una renta" (ver considerando 9° del decreto), les otorgó a los titulares de depósitos constituidos en moneda extranjera en entidades financieras, que fueron convertidos a pesos según lo dispuesto en el decreto 214/02, la "opción" de recibir "Bonos del Gobierno Nacional en dólares estadounidenses libor 2012".

Cabe señalar que la actora con anterioridad a esas presentaciones y en forma inmediata al dictado del decreto referido planteo su inconstitucionalidad (ver fs. 460/463).

9°) Que un párrafo aparte exige la presentación del

Estado provincial por medio de la cual contestó la proposición conciliatoria de este Tribunal (ver fs. 459/460 ya referidas), ya que aporta a las cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal dos elementos de juicio que no podrán ser soslayados. Uno, que el quantum de la pretensión inicial se ha modificado, pues desde el inicio del proceso hasta esa oportunidad —30 de mayo de 2002— la provincia ha retirado fondos, y mantiene el reclamo por la diferencia ya sea en dólares estadounidenses o su valor en pesos al cambio correspondiente al día en que se pague la deuda. El otro, que ofrece que la diferencia adeudada entre la llamada pesificación y el valor del dólar billete en el mercado libre sea reprogramada en la forma que allí indica.

10) Que de conformidad con la previsión contenida en el art. 163 inc. 3° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación corresponde efectuar la relación sucinta de las cuestiones introducidas por el Estado Nacional al evacuar los informes requeridos sobre la base de la previsión contenida en el art. 8° de la ley 16.986, presentaciones ya citadas en el considerando 6° precedente. Ello así, a pesar de que las razones que el Estado Nacional invoca para sustentar el dictado de las normas cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio en este proceso son de conocimiento general.

11) Que los fundamentos para defender el plexo normativo consisten sustancialmente en: a) la provincia se encuentra excluida de la reprogramación relativa a la devolución de las imposiciones bancarias; b) las cuestiones de emergencia que determinaron el dictado de las normas y que son el fundamento de legitimidad del plexo normativo que se debe examinar; c) la presunción de legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia; d) la modificación de las circunstancias jurídicas y fácticas posteriores al pronunciamiento de esta Corte en el conocido caso "Smith"; e) la no vulneración de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

derecho patrimonial alguno sino su reglamentación en virtud de la situación de crisis y necesidad pública existente; f) la irrelevancia, a los efectos de la decisión de este caso, de las disposiciones contenidas en la ley 25.466, dado que, según sostiene, dicha normativa no puede crear una situación inmutable al dictado de leyes de emergencia; g) la necesidad de evitar corridas bancarias; h) el poder de policía del Estado para tomar medidas excepcionales; i) la convalidación por parte de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica de leyes de emergencia en materia hipotecaria y la necesidad de responder a situaciones particulares con decisiones particulares; j) la razonabilidad de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional; k) las situaciones que llevaron a la peor crisis de la historia argentina en los últimos cien años; l) la iliquidez del sistema financiero que impide responder en forma inmediata a la devolución de los depósitos.

12) Que si bien es cierto que la vía excepcional del amparo, en principio, no sustituye las instancias ordinarias judiciales para traer cualquier cuestión litigiosa a conocimiento de la Corte, no lo es menos que siempre que aparezca de un modo claro y manifiesto el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo (Fallos: 280:228; 294:152; 299:417; 303:811; 307:444; 308: 155; 311:208, entre otros), a fin de que el curso de los procedimientos ordinarios no torne abstracta o tardía la efectividad de las garantías constitucionales (Fallos: 323:2519, considerando 5°), circunstancias que se configuran en el caso.

En efecto, el planteo formulado por la amparista se

reduce a la confrontación entre el marco normativo bajo el cual se efectuó el depósito en moneda extranjera y el que impugna por esta vía, que somete a condiciones sustancialmente diferentes a su restitución, con severa lesión del derecho constitucional de propiedad. La incidencia patrimonial de los actos calificados como ilegítimos, se traduce —según la amparrista— en el evidente apartamiento entre el valor consignado en el título en la moneda de origen —conforme la cotización que diariamente se publica en la prensa, aun en la no especializada— y el que se pretende restituir por aplicación de las normas cuestionadas. La concreta comprobación del grado de esa afectación no resulta —en este estado— determinante para la admisión de la vía intentada, pues esas alteraciones económicas sólo son posibles dentro del marco normativo cuya incompatibilidad con la Ley Fundamental constituye la sustancia del planteo, sin que sea relevante la eventual confiscatoriedad de la afectación para juzgar la validez constitucional de las normas cuestionadas (conf. T.348 XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -Contaduría General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo -Ley 16.986", sentencia del 22 de agosto de 2002).

13) Que cabe señalar que en el transcurso del proceso, han sido dictadas diversas normas sobre la materia objeto de esta litis por lo que, de conformidad con reiterada doctrina de esta Corte, su decisión deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (Fallos: 308:1489; 312:555; 315:123, entre muchos otros).

14) Que el decreto 1570/01, en su art. 2°, inc. a, prohibió "los retiros en efectivo que superen los pesos doscientos cincuenta (\$ 250) o dólares estadounidenses doscientos



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cinquenta (u\$s 250), por semana, por parte del titular, o de los titulares que actúen en forma conjunta o indistinta, del total de sus cuentas en cada entidad financiera". El actor, en los autos principales, planteó la inconstitucionalidad de dicha norma por cuanto le impedía disponer de la totalidad de los depósitos de los cuales es titular por ser contraria al art. 17 de la Constitución Nacional y a la ley 25.466 de intangibilidad de los depósitos. La circunstancia de que en el sub lite el titular de los fondos aún no haya visto satisfecha su pretensión (extremo que se verifica mediante la compulsión de los autos principales) pone de manifiesto la diferencia entre el sustrato fáctico de la presente y el de la causa "Banco de la Ciudad de Buenos Aires s/ solicita se declare estado de emergencia económica", Fallos: 324:4520, lo que habilita pues, un tratamiento diverso.

15) Que, con posterioridad, la ley 25.557, sancionada el 20 de diciembre de 2001 y promulgada el 6 de enero de 2002, estableció en su art. 3° que las disposiciones de su normativa no implicaban ratificación ni expresa ni tácita de los decretos 1570/01 y 1606/01.

A su turno, el 6 de enero de 2002 fue sancionada y promulgada parcialmente la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario que tácitamente ratificó el decreto 1570/01 (arts. 6, 7 y 15). Dicha norma, en su art. 1°, declaró "con arreglo a lo dispuesto en el art. 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente: 1) proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios, 2) reactivar el funcionamiento de la

economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales, 3) crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública, 4) reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el art. 2°.

De las diversas disposiciones de la ley, se desprende que la delegación normativa conferida al Poder Ejecutivo, ha quedado circunscripta a "establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras y dictar regulaciones cambiarias" (art. 2°), a reestructurar "las deudas con el sector financiero" (art. 6°, segundo párrafo), "establecer medidas compensatorias que eviten desequilibrios en las entidades financieras" (art. 6°, párrafo tercero) y disponer "las medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas" (art. 6°, párrafo 5°).

16) Que, posteriormente, el decreto 71/2002, reglamentario del régimen cambiario establecido por la ley 25.561 facultó, en su art. 5°, al Ministerio de Economía a reglamentar la oportunidad y modo de disposición por sus titulares de los depósitos en pesos o en divisas extranjeras; pauta modificada a su vez por el decreto 141/02 en cuanto a la devolución de saldos en monedas extranjeras.

Sobre la base de las atribuciones conferidas en la normativa recientemente indicada, el Ministerio de Economía dictó la resolución 18/2002, del 17 de enero de 2002, la cual ha sido reformada por la 23, del 21 de enero de 2002, actualmente vigente, que en su anexo, establece, en cuanto aquí interesa, un cronograma de vencimientos reprogramados de los

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

depósitos existentes en el sistema bancario a la fecha de su entrada en vigencia, bajo el régimen del decreto 1570/01, en el que se mantiene la indisponibilidad de dichos fondos.

17) Que el examen de la validez constitucional del plexo normativo hasta aquí enunciado ha sido objeto de pronunciamiento por esta Corte en la causa "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: 'Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional'" (Fallos: 325:28), y voto concurrente del juez Fayt, cuyos fundamentos no han sido rebatidos por elementos de juicio idóneos para alterar las conclusiones a que allí se ha arribado, por lo que corresponde estar a la declaración de inconstitucionalidad decidida en dicho precedente al que cabe remitir, en lo pertinente, brevitatis causæ.

Cabe añadir, en cuanto a las nuevas opciones previstas en el plexo normativo cuestionado, que la actora ha mantenido su pretensión de recuperar el depósito en la moneda de origen. Desde tal perspectiva, dichas opciones carecen de virtualidad, ya que consisten en aceptar una o más alternativas dentro de un sistema legal que la actora rechaza en su totalidad.

18) Que, con posterioridad al dictado del fallo mencionado supra, el 4 de febrero de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 214/02 que, en su art. 1º dispuso: "A partir de la fecha del presente decreto quedan transformadas a PESOS todas las obligaciones de dar sumas de dinero, de cualquier causa u origen —judiciales o extrajudiciales— expresadas en DÓLARES ESTADOUNIDENSES, u otras monedas extranjeras existentes a la sanción de la Ley N° 25.561 y que no se encontrasen ya convertidas a PESOS". Asimismo, el art. 2º, estableció: "Todos los depósitos en DÓLARES ESTADOUNIDENSES u

otras monedas extranjeras existentes en el sistema financiero, serán convertidos a PESOS a razón de PESOS UNO CON CUARENTA CENTAVOS (\$ 1,40) por cada DÓLAR ESTADOUNIDENSE, o su equivalente en otra moneda extranjera. La entidad financiera cumplirá con su obligación devolviendo PESOS a la relación indicada". El art. 4º, por su parte, determinó que "a los depósitos y a las deudas referidos, respectivamente, en los artículos 2º, 3º, 8º y 11 del presente decreto, se les aplicará un Coeficiente de Estabilización de Referencia, el que será publicado por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA...". En el art. 5º, se estableció que lo dispuesto en el artículo precedente no derogaba lo establecido por los arts. 7º y 10 de la ley 23.928 —convertibilidad— en la redacción establecida por el art. 4º de la ley 25.561 y prohibió la indexación de las obligaciones de cualquier naturaleza u origen con posterioridad a la sanción de la ley 25.561. A su turno el art. 9º del decreto 214/02 dispuso —para depósitos de hasta U\$S 30.000— "la emisión de un Bono en DÓLARES ESTADOUNIDENSES, con cargo a los fondos del Tesoro Nacional, por el que podrán optar los depositantes en el sistema financiero, a los que se refiere el artículo 2º del presente, en sustitución de la devolución de sus depósitos".

19) Que, como complemento de estas medidas, el 8 de febrero de 2002 el Poder Ejecutivo dictó el decreto 260/02 por el cual se creó un mercado único y libre de cambios en el que se cursarían todas las operaciones en divisas extranjeras (art. 1º).

El decreto 214/02 fue posteriormente modificado por los decretos 320/02 (del 15 de febrero de 2002), 410/02 (del 1º de marzo de 2002), 471/02 (del 8 de marzo de 2002), 494/02

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(del 12 de marzo de 2002); 704/02 (del 30 de abril de 2002), 762/02 (del 6 de mayo de 2002), 905/02 (del 31 de mayo de 2002), 992/02 (del 11 de junio de 2002) y 1836/02 (16 de septiembre de 2002) dispositivos que, a su vez, han sido reglamentados por numerosas resoluciones del Ministerio de Economía y Comunicaciones del Banco Central de la República Argentina.

20) Que ha de puntualizarse, en primer término, que se encuentra en debate la constitucionalidad de un aspecto del complejo régimen jurídico que modificó sustancialmente la política monetaria seguida por el Estado durante varios años, parte del cual fue objeto de examen por este Tribunal en la causa "Smith" citada.

Aunque en el sub lite no se cuestiona la totalidad del nuevo sistema legal vigente, sino aquellas normas que regulan la restitución de los depósitos bancarios, no puede obviarse que esas disposiciones forman parte de un plexo dispositivo de vasto alcance. Desde esa perspectiva, resulta evidente que compete a la decisión de los poderes políticos del Estado la formulación de esas líneas gubernamentales y que a este Tribunal sólo le cabe confrontar el ajuste de tales normas con la Constitución Nacional, sin que de ese control resulte valoración de dichas políticas ni —menos aún— adopción de medidas sustitutivas o complementarias del accionar de las otras ramas del gobierno.

Tampoco cabe responsabilizar a los depositantes por una política económica y financiera concebida y ejecutada por el poder público estatal. Decisiones de esa índole frecuentemente benefician a un sector de la población, pero son de incidencia neutra o negativa para otro, pues es difícilmente concebible que una línea gubernamental satisfaga los intereses de todos los habitantes del país (Alexander Hamilton, James Madison, y Jon Jay, *The Federalist*, N° 10, pág. 11, Penguin

Books, New York, 1987). La clave del sistema representativo consiste, principalmente, en armonizar las necesidades generales con la escasez de los recursos disponibles, lo que hace, esencialmente, a las funciones del Congreso Nacional. No cabe juzgar, por consiguiente, a quienes se acogieron a un sistema legal vigente durante aproximadamente diez años y celebraron operaciones comerciales y financieras dentro de él, sino determinar si el abrupto cambio de esa política estatal se efectuó dentro de los márgenes constitucionalmente aceptables para la validez de tales decisiones y, en caso de que ello no ocurriese, resolver la controversia de modo compatible con el marco jurídico en que aquélla se configura y la crisis en que se inserta.

En tal sentido, resulta excesiva toda consideración que refiera a meras variables económicas la solución del litigio, ya que mientras el Estado Nacional mantuvo vigente la paridad del peso con el dólar, fue lícito que se constituyeran depósitos bancarios en una u otra moneda, tuviesen o no los billetes de la divisa extranjera, pues las operaciones de conversión de moneda son propias de toda transacción bancaria, al valor que resulte del mercado o de las decisiones estatales que rigen el punto. El abandono de esa política por parte del poder público y las consecuencias que esa decisión proyecta en las relaciones jurídicas, del modo con que fue adoptada, es lo que motiva los miles de litigios similares al presente y lo que exige el examen del nuevo plexo normativo en orden a su correspondencia con la Ley Fundamental.

Cabe señalar que cada ahorrista, al imponer su plazo fijo, pudo optar por efectuar una operación de cambio, retirando los dólares a fin de atesorarlos o depositarlos a plazo fijo, para desvirtuar la tesis de que aquéllos concretaban operaciones meramente ficticias. El argumento de que los

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

dólares eran ficticios no puede utilizarse para favorecer al banco en la relación jurídica sub examine: si el banco efectivamente carecía de los dólares correspondientes a la operación para afrontar su pago, la responsabilidad por las consecuencias de esta circunstancia debe recaer sobre éste, no sobre el depositante, ajeno a la realidad interna de la institución (art. 902, Código Civil).

21) Que el rasgo más saliente del sistema sub examine es la notoria asimetría en el tratamiento de las situaciones que regula, lo cual —a su vez— torna inequitativo dar aquí una solución jurídica homogénea y uniforme a todas las hipótesis abarcadas por la norma. Por ello, todo lo que aquí se considere y decida quedará circunscripto exclusivamente a la situación planteada en este pleito, en el que se encuentra en juego la validez del art. 2° del decreto 214/02, sin que sus efectos puedan proyectarse, sin más, a los otros supuestos cuyas particularidades serán examinadas por este Tribunal en la medida en que arriben a sus estrados, para resolver conforme corresponda en cada caso. Ello es así pues, de lo contrario, se correría el riesgo de provocar respuestas ini-cuas, que solo contribuirían a ahondar aún más la desorientación provocada tanto por la deficiente técnica legislativa que se vislumbra en las disposiciones bajo examen, las cuales han generado una profusión de normas sobre la materia que, más que propender a la fijación de pautas claras, han provocado un inédito y prolongado estado de incertidumbre (conf. considerando 9° de la causa "Smith", ya citada), que aún no ha sido disipado.

22) Que, en el mismo orden de consideraciones, es menester señalar que la decisión que aquí se adopta carecerá de virtualidad en el supuesto de que la situación jurídica de la depositante se modificase o consolidase en virtud de la

normativa cuestionada. Ello es así pues, si se configurase alguna de esas hipótesis, resultaría de aplicación la doctrina de este Tribunal según la cual el sometimiento voluntario y sin reserva expresa a un régimen jurídico, obsta a su ulterior impugnación con base constitucional toda vez que no puede ejercerse una pretensión judicial manifiestamente contradictoria e incompatible con una anterior conducta deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (confr. Fallos: 255:216; 279:350; 290:216; 297:236; 310:1623, 2117; 311:1695 y 1880; 316:1802; 317:524, entre muchísimos otros; así como las previsiones de los arts. 724, 725 y concordantes del Código Civil y 17 de la Constitución Nacional).

23) Que la norma impugnada en el caso, ha sido dictada con base en la situación de emergencia declarada por la ley 25.561. En relación con el fundamento de las normas de emergencia y sus condiciones de validez esta Corte ha tenido oportunidad de expedirse recientemente en el ya referido caso "Smith" (Fallos: 325:28) y en la causa T.348.XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -Contaduría General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo ley 16.986" (sentencia del 22 de agosto de 2002), lo que exime de reiterar aquí los conceptos allí vertidos. Sin perjuicio de ello, no es ocioso recordar, como lo ha puntualizado desde antaño el Tribunal, que la restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato (Fallos: 243:467; 323:1566, entre muchos otros). De ahí que los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite y éste es su razonabilidad, con la consiguiente imposibilidad de alterar o desvirtuar en su significación económica el derecho de los particulares (confr. causa "Smith"); y no es dudoso que



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

condicionar o limitar ese derecho afecta a la intangibilidad del patrimonio y obsta al propósito de afianzar la justicia.

24) Que esta Corte ha justificado la adopción jurídica de remedios extraordinarios cuyo rasgo fundamental es la limitación temporal y razonable del ejercicio de los derechos (Fallos: 172:21; 238:76; 243:449 y 467; 264:344 y 269:416). Y aun cuando se admitan restricciones como respuesta a la crisis que se intenta paliar, aquellas deben necesariamente reconocer el vallado de la justicia y la equidad por lo que los medios elegidos no pueden desvirtuar la esencia de las relaciones jurídicas establecidas bajo un régimen anterior.

25) Que el ejercicio del control de constitucionalidad con relación al decreto 214/02 exige examinar, en primer término, si la norma fue dictada dentro del ámbito de las facultades que le competen al Poder Ejecutivo Nacional. En efecto, decidir "...si un asunto ha sido, en alguna medida, conferido a otro poder del Estado, o si la acción de ese poder excede las facultades que le han sido otorgadas, es en si mismo un delicado ejercicio de interpretación constitucional y una responsabilidad de esta Corte como último intérprete de la Constitución" ("Baker v. Carr", 369 U.S. 186, 82 S.Ct. 691, 7 L. Ed. 2d. 663, 1962).

De tal modo, la facultad de revisión judicial encuentra su límite en el ejercicio regular de las funciones privativas de los poderes políticos del Estado, pues la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 254:43; 321:1252, entre otros).

26) Que debe tenerse en cuenta que en los considerandos del decreto 214/02 se invoca la situación de emergencia

declarada por la ley 25.561, no obstante lo cual el último párrafo de ese texto expresa que las medidas se adoptan "en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional".

La simultánea apelación a dos fuentes disímiles para el ejercicio de tales atribuciones impone determinar si éstas son compatibles y, en su caso, cuál es su respectivo ámbito de aplicación.

27) Que la ley 25.561, en su art. 1° declaró, "con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública, en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente", las que fueron indicadas a continuación en cuatro incisos.

Conforme dicho marco legislativo, el Poder Ejecutivo Nacional quedó sujeto a múltiples limitaciones en el ejercicio de las facultades delegadas, ya que el Congreso de la Nación fijó el ámbito de la emergencia en que serían ejercidas (materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria), su duración temporal (hasta el 10 de diciembre de 2003) y los cometidos a satisfacer mediante su cumplimiento (reordenamiento del sistema financiero, bancario y cambiario; reactivación de la economía, mejoramiento del nivel de empleo y de distribución de ingresos; condiciones para el crecimiento económico sustentable, compatible con la reestructuración de la deuda pública; reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario).

28) Que en los considerandos del decreto 214/02, después de mencionar la emergencia declarada por la ley citada, el Poder Ejecutivo puso de manifiesto la necesidad de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

preservar determinados ámbitos dentro de ese contexto, especialmente en lo relativo a la paulatina normalización del sistema financiero y de la actividad económica. Para ello, estimó ineludible mantener las restricciones a la disposición de fondos, evitar la concurrencia masiva de los ahorristas a los tribunales y —entre otras medidas— aumentar y reforzar las atribuciones del Banco Central.

En el marco descripto, resulta claro que el Poder Ejecutivo ponderó diversas fases de la crisis y varias alternativas para su superación, pero es también evidente que no invocó una nueva situación de emergencia, diferente de la reconocida y declarada por el Congreso en la ley 25.561 y sobreviniente a la situación fáctica allí contemplada.

29) Que es inherente a los complejos fenómenos sociales y económicos que caracterizan la emergencia, la movilidad y alteración de su configuración, que podrá conducir a su agravamiento —quizás temporario— o a sentar las bases para su solución.

Esas contingencias no modifican su sustancia, en tanto no cambie el contexto que le dio origen o se combinen con él factores extraños que la desdibujen o modifiquen de modo sustancial. Ello no ha ocurrido en el sub lite y en los considerandos del decreto 214/02, el Poder Ejecutivo no invocó ninguna circunstancia ajena a la situación contemplada por el Congreso al dictar la ley 25.561.

En tales condiciones, ha de concluirse que, más allá de la pertinencia de acudir a las facultades previstas en el art. 99 inc. 3° de la Constitución Nacional para dictar las medidas cuya constitucionalidad se examina, el Poder Ejecutivo no ha ejercido sus atribuciones fuera del ámbito de la emergencia declarada por el Congreso Nacional.

Por ende, las limitaciones establecidas en el art. 1°

de la ley 25.561 resultan aplicables a su desempeño y, en consecuencia, también las pautas a las que el Poder Legislativo sometió la delegación de sus facultades, tal como lo establece el art. 76 de la Ley Fundamental.

30) Que una solución contraria a la indicada, importaría admitir una nueva y sobreabundante declaración y regulación de emergencia, superpuesta a la declarada por el Congreso y carente de utilidad, salvo que constituyese un arbitrio para eludir el marco fijado por la delegación de sus facultades legislativas, lo que no resulta admisible.

En resumen, conceptualmente resulta concebible tanto que el Congreso delegue sus facultades legislativas frente a la emergencia (art. 76 de la Constitución Nacional), como que el Poder Ejecutivo las ejerza por sí, en el marco reglado por el art. 99 inc. 3° de la Ley Fundamental.

Pero lo que no es procedente es que, frente a una delegación —como la efectuada por el Congreso en la ley 25.561—, el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él.

La delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida "dentro de las bases...que el Congreso establezca" (art. 76). La sanción de la ley 25.561 que declara la emergencia y delega facultades para lograr superarla, es suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el art. 99 inc. 3° de la Ley Fundamental, en tanto el Poder Ejecutivo no aludió a una diferente configuración fáctica que lo autorizase a ingresar en ese marco constitucional.

31) Que se ratifica lo expuesto si se advierte que el Congreso Nacional siguió legislando dentro del marco de la misma emergencia declarada en la ley 25.561, tal como lo re-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

vela la sanción de las leyes 25.563, 25.587 y 25.589, que exhiben una continuidad en las decisiones políticas adoptadas por el Poder Legislativo, en pleno ejercicio de sus potestades.

32) Que, bajo esa óptica, corresponde verificar la regularidad en el ejercicio de las facultades delegadas en favor del Poder Ejecutivo, confrontando el ajuste de las decisiones impugnadas con las bases establecidas por el Congreso de la Nación, como lo impone la Constitución Nacional.

El art. 6° de la ley 25.561 constituye el centro normativo de esas bases de la delegación y textualmente establece que: "El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá las medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieren realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/2001, reestructurando las obligaciones originarias de modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero. Esa protección comprenderá a los depósitos efectuados en divisas extranjeras".

Según se advierte, el Congreso fijó una pauta precisa, que fue desatendida por el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el decreto 214/02. El Poder Legislativo, conforme al texto legal, sólo lo había habilitado a actuar para afrontar la crisis, con la limitación de preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieren realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/01, operaciones entre las que estaban expresamente incluidos los depósitos realizados en moneda extranjera.

33) Que, al apartarse de ese marco, el Poder Ejecutivo excedió los límites establecidos en los arts. 3, 4, 5, 6, 15, 19 y 21 de la ley 25.561, pues esas disposiciones no proporcionan sustento legal para alterar el valor del capital

depositado en divisas, restituyendo en moneda de curso legal una cantidad que no expresa su magnitud real. En todo caso, según dicha normativa, existe la posibilidad de reprogramar las obligaciones originarias de "modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero" (art. 6, 5° párrafo, ley citada).

34) Que cabe puntualizar al respecto que la legislación de referencia sólo ha permitido la pesificación de las deudas "con" el sistema financiero —y no "del" sistema financiero— que se indican en forma taxativa en el segundo párrafo del art. 6° de la ley 25.561. De tal modo, se han transformado en pesos según una relación de cambio de un peso-un dólar, los créditos hipotecarios, los de construcción, refacción y ampliación de vivienda, los personales, los prendarios para adquisición de automotores y los créditos de pequeñas y medianas empresas; pero a la vez se ha establecido una importantísima limitación, pues la reestructuración "solo" es posible "en deudas con el sistema financiero cuyo importe en origen no fuese superior a U\$S 100.000".

Esas disposiciones traducen la adopción de una política económica selectiva respecto de quienes habían efectuado determinadas operaciones bajo el régimen anterior, que no se refleja paralelamente en el tratamiento de las deudas "del" sistema financiero con los ahorristas.

No cabe atribuir ese efecto a la simple autorización —incluida en la misma norma legal— para adoptar "medidas compensatorias" que eviten desequilibrios en las entidades financieras como consecuencia de la pesificación antes dispuesta, como lo revela la mención a la posible emisión de títulos del Gobierno Nacional en moneda extranjera, garantizados. Antes bien, ello es indicativo de una política destinada a incluir al Estado en la solución de las decisiones

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

adoptadas en materia de pesificación asimétrica, y no de hacer recaer sobre el sector de los depositantes, en principio ajeno en su causa y en sus efectos a esa disparidad, el soporte económico de las consecuencias de la opción gubernamental.

35) Que cabe concluir, por lo expuesto, que en exceso de las facultades delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo Nacional transformó, compulsiva y unilateralmente, la sustancia de los depósitos bancarios efectuados en moneda extranjera, al disponer su conversión a pesos, con apartamiento de lo dispuesto por la ley 25.561 y con una relación entre la moneda nacional y las divisas que no refleja el valor del capital originariamente depositado.

Esa falta de concordancia entre la ley mencionada y los ulteriores decretos del Poder Ejecutivo Nacional se patentiza aun más cuando se advierte que dicha ley no había derogado, sino que sólo había suspendido, la vigencia de la ley 25.466, en cuanto disponía la intangibilidad de los depósitos, y únicamente había autorizado el aplazamiento de los pagos que, según las previsiones de los arts. 617 y 619 del Código Civil y de la ley 25.466, debían hacerse en determinada moneda al 3 de diciembre de 2001.

36) Que cabe recordar, asimismo, la doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso "Perry v. United States" (294 US 330), resuelto en el año 1935, durante la "Gran depresión", cuando Estados Unidos abandonó el estándar del oro como forma de determinar el valor de su moneda. La referencia es obligada, porque se ha sostenido que este fallo apoya la "pesificación", en la forma aquí legislada por el decreto 214/02. No es así. En primer lugar, porque al referirse a un título público, el deudor era el gobierno de los Estados Unidos, lo que diferencia el caso sustancialmente del

presente. En segundo lugar, porque no autoriza al deudor (el Tesoro estadounidense) a autoliberarse, como estado, del compromiso asumido. En el caso, el actor, reclamaba al gobierno de Estados Unidos, por un bono público que éste había emitido, en razón de una cláusula que sostenía que el capital "es pagadero en moneda de oro de los Estados Unidos del actual estándar de valor". Reclamaba la diferencia en moneda de curso legal por el monto mayor al valor nominal del bono, a raíz de que el Congreso, mediante una resolución conjunta de ambas cámaras, había derogado la cláusula oro en todas las obligaciones, considerando que esas cláusulas "obstruían la facultad del Congreso de fijar el valor de la moneda en los Estados Unidos" (Joint Resolution of June 5, 1933, ch. 48, 48 Stat. 112).

Al resolver, la Corte norteamericana concluyó que la norma cuestionada, que declaraba contrarias al orden público las obligaciones con cláusulas oro del Estado con los particulares, excedió los límites que el Congreso tenía en la materia. El tribunal señaló "...Estados Unidos de América está tan ligado por sus contratos como lo están los particulares. El repudio de sus obligaciones equivale a la negativa de cumplir con lo pactado, con la connotación negativa y el reproche que ese término implica, del mismo modo que lo sería si el incumplidor hubiera sido un estado, un municipio o un ciudadano [...] Cuando Estados Unidos de América, con autoridad constitucional, celebra contratos, tiene derechos e incurre en responsabilidades similares a las de aquellos que son parte de dichos instrumentos [...] el puntual cumplimiento de las obligaciones contractuales es esencial para el mantenimiento del crédito de los deudores tanto públicos como privados [...] La Constitución le da al Congreso el poder de tomar dinero prestado sobre el crédito de la Nación. Un poder no



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

calificado, un poder vital para el gobierno sobre el cual, en una situación extrema, su propia existencia podría depender. La calidad vinculante de esa promesa asumida por los Estados Unidos es de la esencia de la obligación crediticia contraída. Teniendo el poder de autorizar la emisión de obligaciones públicas para cancelar tales créditos, el Congreso no ha sido investido con facultad para alterar o destruir esas obligaciones...".

Pese a tan categóricos enunciados, el tribunal declaró que era imposible fijar el resarcimiento al actor porque habiéndose prohibido la comercialización de oro en todo el territorio de los Estados Unidos, así como la importación del metal, no podía mensurarse el daño sufrido por el actor, imposibilidad derivada de la inexistencia de un valor de mercado del oro, al estar fuera del comercio, prohibida su tenencia, negociación, exportación e importación, no obstante lo cual se encargó de señalar que *"afirmar que el Congreso puede retirar o ignorar la garantía es asumir que la Constitución la considera una promesa vana: una garantía que no tiene otro soporte que la voluntad o conveniencia del deudor"*.

37) Que, por otra parte, cabe poner de resalto que la llamada "intangibilidad de los depósitos" sancionada por la ley 25.466 no constituye un concepto reiterativo o sobrea-bundante respecto de la protección constitucional al derecho de propiedad. Ello, porque la enérgica redacción de dichas normas revela innegablemente la existencia de una política económica dirigida a captar depósitos, suscitando para lograr ese objetivo un intenso grado de confianza que, en forma casi inmediata, el poder público defraudó con el dictado de las normas aquí cuestionadas. Aún así, es claramente perceptible en la ley 25.561 la continuidad normativa de esa decisión política, dentro de los severos márgenes de la crisis, y su

abandono sólo se registra en las normas cuya constitucionalidad aquí se debate.

Resulta una especulación inconducente aventurar si en ausencia de esas disposiciones afirmatorias de la "intangibilidad" de los depósitos, la solución del caso hubiese discurrido por los mismos términos que los aquí examinados, ya que tales normas fueron efectivamente dictadas y no puede obviarse su aplicación al litigio planteado. En todo caso, conceptualmente la "intangibilidad" se proyectó en el marco legislativo después excedido por el Poder Ejecutivo Nacional, de modo que no perdió su virtualidad para incidir en la solución del caso.

38) Que, desde otra perspectiva, no cabe asimilar la situación examinada en el sub lite, con la adopción de una política cambiaria diferente de la anteriormente seguida por el Estado, del modo acontecido años atrás con el abandono de la llamada "tablita" o de similares —y reiterados— episodios de la historia nacional. Debe advertirse que las normas en juego no constituyen la fijación de un tipo de cambio para determinada moneda extranjera, porque no se trata de una alteración de orden general, sino que ésta presenta una incidencia diferente para distintas relaciones jurídicas, lo que distingue sustancialmente este caso del publicado en Fallos: 225:135, en especial página 151. En el precedente citado, la Corte Suprema dijo que "...como la moneda es el común denominador de todos los valores económicos, sería sustancialmente injusto que los jueces se hicieren cargo de la consecuencia de sus oscilaciones [...] en los casos sometidos a su decisión, mientras el fenómeno influye del mismo modo, sin remedio posible para los particulares, en la totalidad de la vida económica del país" (Fallos: 225:135).

Esa reforma sustancial en la política monetaria tuvo

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

un fuerte impacto en el cumplimiento de varias especies de obligaciones pendientes. Pero, además, incidió en los aspectos más trascendentes de la vida cotidiana de la población, que al verse impedida de disponer de sus depósitos, debió paralizar múltiples aspectos de su actividad habitual, reformular otros y adecuar su ritmo al de los sucesivos cambios normativos que expresan esa política estatal. En ese contexto, resulta evidente que lo que aquí se debate no es la equidad de un nuevo tipo de cambio para la moneda extranjera, sino la constitucionalidad de medidas adoptadas por el poder público que alteran en forma sustancial —y de modo diferenciado— las distintas relaciones jurídicas establecidas entre partes, afectando gravemente el derecho constitucional de propiedad y de igualdad ante la ley.

39) Que, en el orden de ideas precedentemente descrito, ha de concluirse que el poder administrador, al margen de las directivas establecidas por el Poder Legislativo (art. 6, ley 25.561), desconoció contra legem, la sustancia de los depósitos bancarios efectuados en moneda extranjera, al ordenar su eventual —y postergada— restitución a un valor arbitrariamente fijado por ese mismo poder estatal, como parte de un complejo programa de "pesificación asimétrica" cuyo mérito y eficacia no compete a este Tribunal ponderar, pero que se proyecta, en el sub lite, como un grave agravio al derecho constitucional de propiedad.

40) Que, desde esta perspectiva, el régimen puesto en tela de juicio ha consagrado contra una ley del Congreso, una grave lesión del derecho de propiedad, pues, como ha expresado Rafael Bielsa, "...en nuestro sistema el legislador no es el árbitro del derecho de propiedad: puede limitarlo, pero no desnaturalizarlo...Puede fijar el contenido del derecho frente a otros derechos, pero en todo está subordinado a la

Constitución...El interés colectivo nada tiene que ver, y menos imperar, sobre las garantías constitucionales, y no se satisface con injusticias sino con los ingresos fiscales o recursos financieros como la Constitución lo dispone" (El Derecho de Propiedad en la Constitución, La Ley, Tomo 92, págs. 77/93).

41) Que tanto lo precedentemente expuesto, como lo decidido en la causa "Smith" derivan de la razonada aplicación del art. 17 de la Constitución Nacional, en tanto dispone que "La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley". Soslayar su vigencia, cualesquiera sean las razones para enervar su recto contenido, importaría retirar a la República del concierto de naciones civilizadas, que contemplan el derecho de propiedad como uno de los pilares del respeto a los derechos inherentes a la persona y que configura una formidable base de impulso para el progreso de las naciones.

Si bien el Estado puede reglamentar el derecho de propiedad (art. 28 Constitución Nacional), el ejercicio de esa facultad no puede conducir a disminuir sustancialmente el valor de una cosa (Gunther, G., *Constitutional Law*, pág. 486, 13a Ed., The Foundation Press, New York, 1997).

42) Que ha de recordarse también que la Constitución Nacional organiza una república en la que los ciudadanos, que participan de la formación del orden jurídico mediante la elección de quienes sancionarán las leyes, ostentan derechos de jerarquía supralegal. El reconocimiento que la Ley Fundamental efectúa de aquellos derechos, como preexistentes a su sanción, inclusive no enumerados, pero igualmente válidos —art. 33 de la Constitución Nacional—, traduce la existencia de una zona de reserva de los habitantes de la Nación en

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cuanto al ejercicio de sus derechos básicos, que se refleja en el sistema de control de constitucionalidad.

La pretendida inaplicabilidad de la norma en el caso concreto que el individuo somete a decisión del juez, importa una manifestación genuina del principio de soberanía del pueblo. Los jueces se constituyen en "guardianes de la Constitución" para reparar la lesión que un sujeto ha sufrido en sus derechos individuales.

Así, el ejercicio de la petición de inconstitucionalidad de un acto de gobierno ante los estrados judiciales constituye la expresión máxima de autonomía del ciudadano, quien reclama la plena vigencia de sus derechos individuales, no delegados, frente a los excesos en que hubiesen podido incurrir sus representantes.

43) Que, desde tal perspectiva, compete a los poderes políticos la búsqueda de las soluciones con que deben enfrentarse las crisis a que toda nación se ve expuesta, excluyendo aquellas vías que impliquen el compromiso de los derechos básicos e inalienables que los constituyentes calificaron como inviolables. La emergencia —como lo ha sostenido reiteradamente y desde antiguo esta Corte— no ampara el desconocimiento de tales derechos, por lo que no podría esperarse que el avasallamiento del derecho de propiedad fuese tolerado por el Tribunal.

El progreso del país se debió, en buena parte, al lúcido texto constitucional que ofreció a nacionales y extranjeros la protección de sus vidas y patrimonios, atrayendo una corriente inmigratoria que contribuyó a poblar el desierto territorio y a cubrirlo de valiosas inversiones desde fines del siglo diecinueve. La permanencia de esas bases constitucionales para el progreso y el crecimiento no puede ser desconocida por tropiezos circunstanciales que sólo pueden ser

superados con la madurez de los pueblos respetuosos de sus leyes. La fractura del orden fundamental sólo habría de agravar la crisis, al ver afectados ya no sólo los derechos aquí lesionados, sino los restantes que protege la Constitución, hasta tornar inviable el logro de los objetivos de "afianzar la justicia" y "promover el bienestar general" sobre los que reposa el orden institucional.

44) Que la grave emergencia cuyos efectos aquí se analizan, alcanza en mayor o menor medida a toda la Nación, alterando el ritmo de vida de la población y no sólo la magnitud de sus recursos económicos. Por ello, es evidente que quienes se encuentran involucrados en las relaciones jurídicas alcanzadas por esos efectos, deberán contribuir con un aporte parcial a la superación de la crisis, sin que pueda considerarse a sector alguno inmune a tales alteraciones, pero sin olvidar, a la vez, que todos merecen igual protección constitucional.

45) Que, en virtud de las reglas que gobiernan las situaciones de emergencia mencionadas en los considerandos precedentes, y por las razones allí expuestas, cabe reputar legítimo que, ante situaciones de extrema gravedad, pueda recurrirse al empleo de medios que, en alguna medida, importen un sacrificio para los miembros de la sociedad, en virtud del principio de solidaridad social. En el caso, aun admitiéndose que la adopción de medidas indispensables para evitar males mayores podían acarrear ciertos perjuicios, lo irrazonable ha sido que tales perjuicios se hicieron recaer mayormente sobre una de las partes. Dicho de otra manera, no ha existido distribución equitativa del perjuicio. En lo que al caso atañe, el medio empleado ha provocado un menoscabo mucho más significativo para el depositante que para la entidad bancaria, con obvia lesión de los derechos patrimoniales de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

aquél.

46) Que los vicios que descalifican constitucionalmente la disposición del art. 2° del decreto 214/02 hasta aquí examinados, no se ven atemperados por las soluciones complementarias establecidas por los decretos 905/02 y 1836/02. Ello es así pues los decretos indicados no aminoran los efectos nocivos de la pesificación desde que, aun cuando crean ciertos paliativos para compensar la pérdida del valor adquisitivo provocada por el empleo de la paridad \$ 1,40 por dólar, se limitan a ofrecer una opción que naturalmente pueden rehusar, sin pérdida de derecho alguno.

47) Que el sistema jurídico impugnado, fundado en la emergencia, ha arrasado lisa y llanamente con la garantía constitucional de la propiedad y destruido —como se apuntó— el presupuesto, también constitucionalmente establecido, de la seguridad jurídica con total olvido de que cuando se recurre a los poderes de emergencia se lo hace con el objeto de amparar y defender el orden preestablecido pues ella no suprime la legitimidad constitucional sino que la garantiza por vía de remedios extraordinarios.

El efecto producido por las normas impugnadas excede, pues, el ejercicio válido de los poderes de emergencia, ya que en estas situaciones, como se recordó más arriba el Estado no puede válidamente transponer el límite que señala el art. 28 de la Constitución Nacional. Las normas cuestionadas afectan, por tanto, en forma directa e inmediata las garantías reconocidas por los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

48) Que, reiteradamente, esta Corte ha señalado que el contenido del derecho constitucional de propiedad se vincula con la noción de derechos adquiridos, o sea, de derechos definitivamente incorporados al patrimonio de una persona

(Fallos: 312:1121). De ahí que también el Tribunal haya sostenido que "cuando bajo la vigencia de una ley un particular ha cumplido todos los actos y obligaciones sustanciales y requisitos formales previstos en ella para ser titular de un derecho, debe tenérselo por adquirido, y es inadmisiblesu modificación por una norma posterior sin agraviar el derecho constitucional de propiedad" (Fallos: 296:737; 299:379; 303:1835 y 1877; 307:305). En el sub examine, el depósito había sido efectuado bajo la vigencia de la ley 25.466 (B.O. 25 de septiembre de 2001) que garantizaba categóricamente su inalterabilidad (art. 1º) y cuyas disposiciones, de orden público (art. 3º), tenían por finalidad —como se dijo supra— crear un ambiente de confianza en el sistema financiero que se encontraba debilitado (confr. antecedentes parlamentarios, Tomo 2001, pág. 2394). La situación jurídica por cuyas consecuencias se ha demandado en el caso quedó, pues, consolidada en lo sustancial, en virtud de dicho régimen generando, innegablemente, derechos adquiridos en cabeza de la actora.

Ahora bien, además de la restricción e indisponibilidad de los fondos que se produjo como consecuencia de la aplicación de las normas que esta Corte tuvo ocasión de examinar y declarar inconstitucionales en el precedente "Smith" ya referido, la normativa posterior ha venido a resquebrajar aún más el ya debilitado derecho de la actora a disponer de su propiedad. Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto las evidentes diferencias entre la situación aquí debatida y la que esta Corte tuvo en mira al juzgar en la causa registrada en Fallos: 313:1513.

49) Que la noción de derecho adquirido se encuentra inescindiblemente ligada a la de seguridad jurídica. Esta no es sino el resultado del acatamiento de las normas que imperan en el Estado de Derecho las que deben ser respetadas por los



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

poderes públicos con el fin de procurar su vigencia real y no solamente formal. La actuación efectiva de las reglas preestablecidas genera así un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de éstos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al transgresor. La seguridad jurídica, que es imperiosa exigencia del régimen de la propiedad privada, se resentiría gravemente si fuera admisible dejar sin reparación los efectos de una norma dictada con el objeto de lograr una finalidad precisa —inducir al mantenimiento de los depósitos bancarios—, y luego desconocerla, pretendiendo cancelar los efectos de aquel acatamiento y los que de ellos derivaron, ocasionando así grave trastorno a las relaciones patrimoniales.

50) Que cabe agregar, en cuanto hace a la decisión que se adopta, que los tres poderes de Estado coinciden en la solución a que se arriba.

El Congreso, según la ley 25.561, dispuso "preservar el capital perteneciente a los ahorristas", amparo que abarca a "los depósitos efectuados en divisas extranjeras" (art. 6°).

El Poder Ejecutivo ha reconocido el derecho de los ahorristas a recuperar su crédito en la moneda de origen, no solo en el decreto 214/02 (art. 9°, si bien con un máximo de U\$S 30.000), sino también en los decretos 494/2002, 620/02 y finalmente los decretos 905/02 y 1836/02, regímenes en los que se subyace un reconocimiento del derecho a recuperar el crédito en divisas, única explicación posible de su existencia.

Por último, el Poder Judicial, en un sinnúmero de sentencias dictadas con fundamento en el precedente "Smith"

(Fallos: 325:28), con una jurisprudencia uniforme que abarca todas las instancias.

Todo ello consolida una única visión —con matices— de los tres poderes respecto del planteo sub examine, coincidente en lo básico con el resultado al que aquí se llega.

51) Que las consideraciones precedentemente expuestas conducen a declarar la inconstitucionalidad del plexo normativo cuestionado.

52) Que es deber de este Tribunal señalar que la controversia que subyace en este proceso se ha visto reiterada en más de cien mil causas que tramitan ante los tribunales de todo el país, reveladoras de la aguda tensión existente entre una cantidad significativa de ahorristas, el Estado Nacional y las entidades financieras. De allí que la conclusión a que se arriba, parte de una cabal comprensión de las responsabilidades derivadas del rol institucional que es de la esencia de esta Corte Suprema resolver en tanto titular de uno de los departamentos del Gobierno Federal (art. 108 de la Constitución Nacional). Desde esa perspectiva, la interpretación acerca del alcance y contenido de las garantías constitucionales amparadas no puede desentenderse de las condiciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes que imperan en la comunidad en un momento dado. Así lo ha señalado este Tribunal en forma reiterada, remitiendo a la doctrina de reconocidos autores y filósofos del derecho que, como Ihering, afirmaron que no son los hechos los que deben seguir al derecho sino que es el derecho el que debe seguir a los hechos (Fallos: 172:21 "Avico c/ de la Pesa"). En "Kot, Samuel" (Fallos: 241:291) esta Corte reafirmó su doctrina en el sentido de que las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, en tanto la Constitución, que es la ley de las

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

leyes, y se halla en el cimiento de todo el orden jurídico positivo, tiene la virtualidad necesaria para poder gobernar las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existían en tiempos de su sanción. También ha señalado que es al Congreso a quien corresponde mantener el equilibrio que armonice las garantías individuales con las conveniencias generales, y no incumbe a los jueces sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que le son propias (Fallos: 319:3241).

53) Que por otra parte esta Corte desde antiguo ha admitido restricciones al ejercicio del derecho de propiedad —no a su sustancia— en situaciones de emergencia, tal como se señaló supra, reconociendo la validez de la fijación de plazos o la concesión de 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). Aun en situaciones de normalidad institucional ha aceptado la validez de los límites en la afectación del patrimonio más allá de los cuales se encontraría comprometida la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 210:172; 220:699; 234:129; 239:157), y ha sentado pautas por las que en situaciones de grave crisis, el perjuicio debe ser soportado, en alguna medida, por todos los integrantes de la sociedad (Fallos: 313:1513, considerandos 58 y 59).

54) Que la proyección de la presente decisión sobre la numerosa cantidad de pleitos en los que se debaten controversias similares, impone que a efectos de ejecutar la sentencia se tengan en cuenta todas aquellas modalidades, restricciones, y limitaciones temporarias que, sin afectar la sustancia del derecho reconocido, permitan compatibilizar su concreción con los intereses generales, en el contexto de la

grave crisis económica en que se insertan. La aplicación de las pautas indicadas deberá ser establecida en armonía con los términos de lo dispuesto por los arts. 163 inc. 7° y 558 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, conjugando la potestad de fijar un plazo razonable para el cumplimiento, con la necesidad de satisfacer el crédito procurando evitar perjuicios innecesarios; entre estos, considerando la enorme cantidad de acreedores que se encuentran en idéntica situación frente a las entidades financieras.

Sin perjuicio de lo expuesto —que concierne a la resolución de cada una de las causas en particular conforme al cometido fijado al Poder Judicial de la Nación en el art. 116 de la Constitución Nacional—, compete a los poderes políticos el establecer las pautas de gobierno que estimen más aptas para conjurar la presente crisis. Para ello disponen, con el sólo límite que las modalidades de aquélla le fijen, de un lapso que los jueces no pueden conceder, pues es materia de valoración estrictamente política determinar el tiempo y la vía para la solución de la emergencia.

En ese orden de ideas, el plazo que se determine para la ejecución de la sentencia no obsta a que el poder político adopte las medidas de orden general que estime conducentes para la superación de la crisis, tal como lo ha hecho desde que ésta tuvo inicio, pues de tal modo cada uno de los departamentos del Estado se mantiene dentro de la esfera de poder que le confiere la Constitución Nacional, preservando el equilibrio armónico propio del sistema republicano de gobierno.

55) Que, como reflexión final, es menester recordar que este Tribunal ha insistido en que los jueces no pueden prescindir en la interpretación y aplicación de las leyes de las consecuencias que derivan de cada criterio, pues ellas

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y coherencia con el sistema en que está engarzada la norma (Fallos: 234:482; 302:1284, entre muchos más). Si bien es cierto que las medidas adoptadas en el marco de la emergencia caen dentro de la discrecionalidad del Poder Administrador, no lo es menos que, por imperio de la Constitución, también dicho poder debe arreglar su proceder a criterios de razonabilidad que imponen que los medios empleados resulten equitativos y justos. Frente a disposiciones de otros poderes que no reflejen tal proceder, es deber imperioso e indeclinable de la justicia restituir el orden vulnerado, también en cumplimiento estricto de su deber constitucional. En rigor, al Poder Judicial le está vedado juzgar el acierto o error de decisiones que incumben al área de política económica; mas es incontrovertible que aquél debe controlar la razonabilidad y constitucionalidad de tales medidas, máxime cuando, como en el caso, éstas se traducen en normas sujetas a bruscos y veloces cambios, sin que resulte posible encontrar una respuesta apropiada y oportuna sobre la cual basar alguna certeza jurídica. Ante tales circunstancias, cuando la ley y la reglamentación vacilan en sus propósitos y finalidades, es la jurisprudencia la que debe mantener su firmeza pues "la interpretación, el comentario, la jurisprudencia, es el gran medio de remediar los defectos de las leyes" (confr. Alberdi, Bases, cit.).

Queda claro, pues, que no es el Poder Judicial quien está facultado para delinear el derrotero de la legislación. Tampoco es el responsable de las consecuencias del error, exceso o irrazonabilidad en que puedan incurrir los poderes a quienes sí les incumbe tal tarea. Pero no puede permanecer inmutable ni convalidar tales desaciertos, so pena de transgredir el mandato constitucional que le ha sido con-

ferido, cuando, como ha ocurrido en el caso, bajo la faz de la emergencia se ha transgredido el orden constitucional.

Por ello y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por el señor Procurador General se resuelve: I.- Declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas; II.- Ordenar al Banco de la Nación Argentina que reintegre a la Provincia de San Luis las sumas depositadas en dólares estadounidenses, o su equivalente al valor en pesos según la cotización del mercado libre de cambios tipo vendedor al día del pago. De dichas sumas deberán deducirse las ya extraídas por el Estado provincial (ver alcances de la presentación de fs. 459/460). A este último efecto la diferencia deberá determinarse entre la suma retirada en pesos y el valor de cada dólar en el mercado referido a la fecha de la extracción; III.- Fijar el plazo de sesenta días corridos para que las partes convengan o determinen la forma y plazos de devolución que no alteren la sustancia de la decisión, bajo apercibimiento de establecerlo el Tribunal a pedido de cualquiera de los interesados al vencimiento del plazo fijado. Notifíquese por cédula a las partes que se confeccionará por secretaría. JULIO S. NAZARENO (según su voto)- EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia)- ANTONIO BOGGIANO (en disidencia)- GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto)- JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia).

ES COPIA

VO-//-

S. 173. XXXVIII.

ORIGINARIO

San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/  
acción de amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// -TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO

Considerando:

1°) Que la Provincia de San Luis interpone la presente acción de amparo sobre la base de lo dispuesto en el art. 43 de la Constitución Nacional contra el Poder Ejecutivo Nacional, el Banco de la Nación Argentina, y el Banco Central de la República Argentina como entidad responsable del pago de los plazos fijos de los que es titular el Estado provincial. Persigue por esta vía que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 12 del decreto 214/02, del decreto 1570/01, del decreto 320/02, y que se disponga que el Banco Central o el Banco de la Nación Argentina le entreguen a la provincia dólares billetes de los plazos fijos que individualiza, o su equivalente en pesos según el valor de la moneda estadounidense en el mercado libre de cambios al tipo vendedor del día anterior al vencimiento de la obligación. A esos efectos indica que las normas que regulan la cuestión afectan garantías de jerarquía constitucional y que impiden reconocer validez al "corralito financiero" y a la pesificación compulsiva en tanto no tienen cabida dentro del "estándar" de una restricción razonable de los derechos. Afirma que las disposiciones que impugna destruyen y confiscan su derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional y, también, en el art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica que determina que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes y que no puede ser privada de ellos, excepto de mediar el pago de una indemnización justa, y apoyada esa privación en razones de utilidad pública o interés social en los casos y formas establecidos en las leyes.

En ese orden de ideas también sostiene que exigirle a la provincia que soporte la pesificación compulsiva agravia de manera indudable la "sustantividad" del derecho de propie-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

dad. Al efecto arguye que al derogarse la convertibilidad la obligación de devolver los depósitos en dólares deja de ser una obligación de dar sumas de dinero para convertirse en una obligación de dar cosas. De tal manera, indica, el interés del ahorrista sólo se satisface "cuando se le reintegra la cantidad de dólares estadounidenses (cosas, ya no moneda convertible) que tenía depositado. O si se quiere, y ante una eventual falta de dólares en el mercado, dicho interés quedaría satisfecho por la cantidad necesaria de pesos...para adquirir los dólares depositados, conforme la cotización que arroje el mercado cambiario libre...pagarle a la Provincia \$ 1,40 por cada dólar constituye un agravio a la sustantividad del derecho, toda vez que el valor de la moneda supera en el mercado libre los \$ 2".

2°) Que la actora remarca que si esta afectación puede ser planteada por cualquier clase de ahorrista, tanto o más digno de protección es el derecho del Estado provincial de que se proteja su patrimonio destinado a la satisfacción de necesidades públicas. Expone asimismo que negarle a las autoridades de un gobierno provincial que disponga de los fondos que el respectivo Estado depositó en plazos fijos en dólares en el Banco de la Nación Argentina, cuando la causa de esa indisponibilidad es una norma del Estado Nacional, implica por parte de este último un contundente incumplimiento a su mandato constitucional de garantizar el sistema federal. Esa garantía revela la necesidad de cumplir con dos aspectos, uno, proveer al desarrollo económico y el bienestar de los estados provinciales, el otro abstenerse de incurrir en hechos, actos u omisiones que perturben o impidan su desarrollo. Según manifiesta ello es lo que sucede en el caso, porque además de no cumplirse con la remisión oportuna de los fondos de coparticipación, el Estado Nacional ha adoptado medidas que le

impiden a la Provincia de San Luis subvenir a las necesidades de su gobierno al no poder disponer de los recursos que posee depositados en los plazos fijos en cuestión. De tal manera las medidas adoptadas resultan repugnantes también a los arts. 1, 5 y 121 de la Constitución Nacional, y a los principios generales que determinan la inalienabilidad, imprescriptibilidad, e inembargabilidad de los bienes del dominio estatal. Considera que tan públicos son los bienes cuya devolución requiere, como los que tenían depositados los estados extranjeros que fueron excluidos del "corralito y la pesificación" según la Comunicación A 3467 del Banco Central de la República Argentina del 8 de febrero de 2002.

3°) Que sobre la base de todo lo expuesto y la necesidad de disponer de modo inmediato de los fondos públicos retenidos, solicita que se dicte una medida precautoria que ordene al Banco de la Nación Argentina la entrega inmediata de los dólares estadounidenses depositados al vencimiento de cada uno de los plazos fijos existentes y detallados en el escrito inicial. De no admitirse el pedido afirma que la provincia deberá paralizar toda la obra pública, con el consecuente despido de 15.000 personas, y disponer rescisiones de contrato que se traducirán en acciones de daños y perjuicios contra el Estado provincial.

4°) Que a fs. 147 y a fin de ampliar los fundamentos de su pretensión el Estado provincial acompaña el informe elaborado por su ministro de economía del que surge cómo se han ido integrando históricamente las sumas cuya restitución persigue por medio de este expediente, y a esos efectos indica que fueron acumuladas durante los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y que las cuentas correspondientes a cada ejercicio fueron aprobadas por la legislatura local.

5°) Que a fs. 150 se declaró la competencia de este

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Tribunal para intervenir en el reclamo por vía de su instancia originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, y se citó a una audiencia a la gobernadora de la provincia, al ministro de economía de la Nación Argentina, al Procurador del Tesoro de la Nación y al presidente del Banco Central de la República Argentina. Da cuenta de su realización el acta obrante a fs. 160; oportunidad en la que esta Corte, frente a las delicadas cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal fijó una nueva audiencia para acercar a las partes en los puntos de conflicto. El resultado negativo de la primera surge de la desgrabación del acta obrante a fs. 169/177 de este proceso. Idéntico resultado tuvo la segunda, tal como surge de fs. 178 y de la desgrabación de la audiencia obrante a fs. 179/182.

6°) Que, sin perjuicio de la etapa conciliatoria abierta por el Tribunal en el expediente, a fs. 186 y como consecuencia del requerimiento formulado por la Provincia de San Luis se ordenó al Banco Central de la República Argentina, al Poder Ejecutivo Nacional y al Banco de la Nación Argentina que presentaran un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamentos de las medidas impugnadas de conformidad con la previsión contenida en el art. 8 de la ley 16.986. Ello trajo aparejado las contestaciones al requerimiento de informes obrantes a fs. 206/224, 235/285 y 306/347, respectivamente.

7°) Que es preciso indicar que la Corte, en el ámbito de la propuesta conciliatoria en la que estaba ocupada, consideró conveniente oír a las asociaciones bancarias involucradas viabilizando así la intención de esas entidades de no mantenerse ajenas a un conflicto generalizado que ya había sido expresada en la causa M.12 XXXVIII "Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina s/ apelación

contra medidas cautelares". En consecuencia citó a una nueva audiencia y convocó a la Asociación de Bancos Argentinos —ABA—, a la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina —ABAPRA— y a las partes en este proceso para que concurrieran a ese acto (fs. 191). Dan cuenta de su realización, de las diversas presentaciones efectuadas y de las posturas sostenidas por los intervinientes, las constancias que obran agregadas a fs. 350, 352/383, 385/428, 430 y 441/451, la desgrabación de la audiencia.

8°) Que las piezas obrantes a fs. 432 y 433 revelan las propuestas formuladas por la Corte, que merecieron la respuesta de la Provincia de San Luis obrante a fs. 459/460, y las del Estado Nacional de fs. 465/466 y 468.

Las dos últimas importaron el rechazo de las distintas alternativas de conciliación y la invocación del decreto 905/02, por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de "reconstituir los saldos transaccionales a un nivel compatible con la liquidez existente y un programa monetario sostenible y otorgar a los ahorristas un instrumento de ahorro que les permita preservar el valor de sus depósitos originales y acceder a una renta" (ver considerando 9° del decreto), les otorgó a los titulares de depósitos constituidos en moneda extranjera en entidades financieras, que fueron convertidos a pesos según lo dispuesto en el decreto 214/02, la "opción" de recibir "Bonos del Gobierno Nacional en dólares estadounidenses libor 2012".

Cabe señalar que la actora con anterioridad a esas presentaciones y en forma inmediata al dictado del decreto referido planteo su inconstitucionalidad (ver fs. 460/463).

9°) Que un párrafo aparte exige la presentación del Estado provincial por medio de la cual contestó la proposición conciliatoria de este Tribunal (ver fs. 459/460 ya referidas),

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ya que aporta a las cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal dos elementos de juicio que no podrán ser soslayados. Uno, que el quantum de la pretensión inicial se ha modificado, pues desde el inicio del proceso hasta esa oportunidad —30 de mayo de 2002— la provincia ha retirado fondos, y mantiene el reclamo por la diferencia ya sea en dólares estadounidenses o su valor en pesos al cambio correspondiente al día en que se pague la deuda. El otro, que ofrece que la diferencia adeudada entre la llamada pesificación y el valor del dólar billete en el mercado libre sea reprogramada en la forma que allí indica.

10) Que de conformidad con la previsión contenida en el art. 163 inc. 3° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación corresponde efectuar la relación sucinta de las cuestiones introducidas por el Estado Nacional al evacuar los informes requeridos sobre la base de la previsión contenida en el art. 8° de la ley 16.986, presentaciones ya citadas en el considerando 6° precedente. Ello así, a pesar de que las razones que el Estado Nacional invoca para sustentar el dictado de las normas cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio en este proceso son de conocimiento general.

11) Que los fundamentos para defender el plexo normativo consisten sustancialmente en: a) la provincia se encuentra excluida de la reprogramación relativa a la devolución de las imposiciones bancarias; b) las cuestiones de emergencia que determinaron el dictado de las normas y que son el fundamento de legitimidad del plexo normativo que se debe examinar; c) la presunción de legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia; d) la modificación de las circunstancias jurídicas y fácticas posteriores al pronunciamiento de esta Corte en el conocido caso "Smith"; e) la no vulneración de derecho patrimonial alguno sino su reglamentación en virtud de

la situación de crisis y necesidad pública existente; f) la irrelevancia, a los efectos de la decisión de este caso, de las disposiciones contenidas en la ley 25.466, dado que, según sostiene, dicha normativa no puede crear una situación inmutable al dictado de leyes de emergencia; g) la necesidad de evitar corridas bancarias; h) el poder de policía del Estado para tomar medidas excepcionales; i) la convalidación por parte de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica de leyes de emergencia en materia hipotecaria y la necesidad de responder a situaciones particulares con decisiones particulares; j) la razonabilidad de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional; k) las situaciones que llevaron a la peor crisis de la historia argentina en los últimos cien años; l) la iliquidez del sistema financiero que impide responder en forma inmediata a la devolución de los depósitos.

12) Que si bien es cierto que la vía excepcional del amparo, en principio, no sustituye las instancias ordinarias judiciales para traer cualquier cuestión litigiosa a conocimiento de la Corte, no lo es menos que siempre que aparezca de un modo claro y manifiesto el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo (Fallos: 280:228; 294:152; 299:417; 303:811; 307:444; 308: 155; 311:208, entre otros), a fin de que el curso de los procedimientos ordinarios no torne abstracta o tardía la efectividad de las garantías constitucionales (Fallos: 323:2519, considerando 5°), circunstancias que se configuran en el caso.

En efecto, el planteo formulado por la amparista se reduce a la confrontación entre el marco normativo bajo el

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cual se efectuó el depósito en moneda extranjera y el que impugna por esta vía, que somete a condiciones sustancialmente diferentes a su restitución, con severa lesión del derecho constitucional de propiedad. La incidencia patrimonial de los actos calificados como ilegítimos, se traduce —según la amparista— en el evidente apartamiento entre el valor consignado en el título en la moneda de origen —conforme la cotización que diariamente se publica en la prensa, aun en la no especializada— y el que se pretende restituir por aplicación de las normas cuestionadas. La concreta comprobación del grado de esa afectación no resulta —en este estado— determinante para la admisión de la vía intentada, pues esas alteraciones económicas sólo son posibles dentro del marco normativo cuya incompatibilidad con la Ley Fundamental constituye la sustancia del planteo, sin que sea relevante la eventual confiscatoriedad de la afectación para juzgar la validez constitucional de las normas cuestionadas (conf. T.348 XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -Contaduría General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo -Ley 16.986", sentencia del 22 de agosto de 2002).

13) Que para una mejor comprensión del conflicto generado, corresponde reseñar sucintamente el contenido de las normas en juego. Es menester recordar mientras se encontraba vigente el estado de emergencia de la situación económica y financiera del Estado Nacional, declarado por el Congreso de la Nación por ley 25.344, fue dictada la ley 25.466 de intangibilidad de los depósitos bancarios. Después de ella, el Poder Ejecutivo Nacional dictó los decretos 1570/01 y 1606/01, mediante los cuales se limitó la extracción de dinero en efectivo y las transferencias al exterior. El 6 de enero de 2002 fue promulgada la ley 25.557, que introdujo modificaciones a los textos de los precitados decretos sin que

ello implicara su ratificación expresa o tácita; en igual fecha fue sancionada y promulgada parcialmente la ley 25.561, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que tácitamente ratificó el decreto 1570/01, suspendió la vigencia de la ley 25.466 y sentó las bases para la delegación normativa conferida al Poder Ejecutivo a fin de reglamentar el sistema (arts. 1°, 2° y 15). A su turno, el decreto 71/02 reglamentó el régimen cambiario establecido por dicha ley (art. 5°), que —a su vez— fue modificado por el decreto 141/02 y por las resoluciones del Ministerio de Economía 18/02 y 23/02, estableciéndose un cronograma de vencimientos reprogramados de los depósitos existentes en el sistema bancario a la fecha de su entrada en vigencia, bajo el régimen del decreto 1570/01.

14) Que el examen de la validez constitucional del plexo normativo hasta aquí enunciado ha sido objeto de pronunciamiento por esta Corte en la causa "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: 'Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional'" (Fallos: 325:28), y voto concurrente del juez Fayt, cuyos fundamentos no aparecen eficazmente rebatidos por el demandado al no aportar nuevos elementos de juicio idóneos para alterar las conclusiones a que allí se ha arribado, por lo que corresponde estar a la declaración de inconstitucionalidad decidida en dicho precedente al que cabe remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad.

Cabe añadir, en cuanto a las nuevas opciones a que se hace referencia en el expediente, que la provincia no ha hecho uso de tal facultad y ello lleva a considerar su depósito bancario dentro de la pesificación, por lo cual ha mantenido su pretensión de recuperar el depósito en la moneda de origen y al margen de toda reprogramación. Desde tal perspec-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

tiva, dichas opciones carecen de virtualidad, ya que consisten en aceptar una o más alternativas dentro de un sistema legal que la Provincia de San Luis rechaza en su totalidad por reputarlo inconstitucional.

15) Que, con posterioridad al dictado del fallo mencionado supra, el 4 de febrero de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 214/02 que, en su art. 2º estableció: "Todos los depósitos en DÓLARES ESTADOUNIDENSES u otras monedas extranjeras existentes en el sistema financiero, serán convertidos a PESOS a razón de PESOS UNO CON CUARENTA CENTAVOS (\$ 1,40) por cada DÓLAR ESTADOUNIDENSE, o su equivalente en otra moneda extranjera. La entidad financiera cumplirá con su obligación devolviendo PESOS a la relación indicada". El art. 4º, por su parte, determinó que "a los depósitos y a las deudas referidos respectivamente en los artículos 2º, 3º, 8º y 11 del presente decreto, se les aplicará un Coeficiente de Estabilización de Referencia, el que será publicado por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA...". En el art. 5º, se estableció que lo dispuesto en el artículo precedente no derogaba lo establecido por los arts. 7º y 10 de la ley 23.928 —convertibilidad— en la redacción establecida por el art. 4º de la ley 25.561 y prohibió la indexación de las obligaciones de cualquier naturaleza u origen con posterioridad a la sanción de la ley 25.561. A su turno, el art. 9º dispuso "La emisión de un Bono en DÓLARES ESTADOUNIDENSES, con cargo a los fondos del Tesoro Nacional, por el que podrán optar los depositantes en el sistema financiero a los que se refiere el artículo 2º del presente, en sustitución de la devolución de sus depósitos".

16) Que, como complemento de estas medidas, el 8 de febrero de 2002 el Poder Ejecutivo dictó el decreto 260/02,

por el cual se creó un mercado único y libre de cambios en el que se cursarían todas las operaciones en divisas extranjeras (art. 1°).

El decreto 214/02 fue posteriormente modificado por los decretos 320/02 (del 15 de febrero de 2002), 410/02 (del 1° de marzo de 2002), 471/02 (del 8 de marzo de 2002), 494/02 (del 12 de marzo de 2002); 704/02 (del 30 de abril de 2002), 762/02 (del 6 de mayo de 2002), 905/02 (del 31 de mayo de 2002), 992/02 (del 11 de junio de 2002) y 1836/02 (del 16 de septiembre de 2002), dispositivos que, a su vez, han sido reglamentados por numerosas resoluciones del Ministerio de Economía, y comunicaciones del Banco Central de la República Argentina.

17) Que ha de puntualizarse, en primer término, que se encuentra en debate la constitucionalidad de un aspecto del complejo régimen jurídico que modificó sustancialmente la política monetaria seguida por el Estado durante varios años, parte del cual fue objeto de examen por este Tribunal en la causa "Smith" citada.

Aunque en el sub lite no se cuestiona la totalidad del nuevo sistema legal vigente, sino aquellas normas que regulan la restitución de los depósitos bancarios, no puede obviarse que esas disposiciones forman parte de un plexo dispositivo de vasto alcance. Desde esa perspectiva, resulta evidente que compete a la decisión de los poderes políticos del Estado la formulación de esas líneas gubernamentales y que a este Tribunal sólo le cabe confrontar el ajuste de tales normas con la Constitución Nacional, sin que de ese control resulte valoración de dichas políticas ni —menos aún— adopción de medidas sustitutivas o complementarias del accionar de las otras ramas del gobierno.

18) Que uno de los rasgos más salientes del sistema

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

sub examine es la mencionada nota de asimetría en el tratamiento de las diversas relaciones jurídicas que regula, diferenciación que, naturalmente, impide que en el examen de este asunto se pretenda dar mecánicamente una solución jurídica homogénea y uniforme a todos el resto de las hipótesis abarcadas por la norma que son extrañas a la situación ventilada. Por ello, todo lo que aquí se considere y decida quedará circunscripto exclusivamente a la situación planteada en este pleito, en el que sólo se encuentra en juego el art. 2° del decreto 214/02, sin que sus efectos puedan proyectarse, sin más, a los otros supuestos cuyas particularidades serán circunstanciadamente examinadas por este Tribunal en la medida en que arriben a sus estrados, para resolver conforme corresponda en cada caso. De lo contrario, se correría el riesgo de provocar respuestas inicuas, que sólo contribuirían a ahondar aún más la desorientación provocada tanto por la deficiente técnica legislativa que se vislumbra en las disposiciones bajo examen, como por una profusión de normas sobre la materia que, más que propender a la fijación de pautas claras, han generado un inédito y prolongado estado de incertidumbre (conf. considerando 9° de la causa "Smith", ya citada) y que aún no ha sido disipado.

19) Que, en el mismo orden de consideraciones, es menester señalar que la decisión que aquí se adopta carecerá de virtualidad en el supuesto de que la situación jurídica de la depositante, se modificase o consolidase en virtud de la normativa cuestionada, esto es, que eventualmente se acepte sin reservas el sometimiento al régimen de reprogramación, se opte por el canje voluntario de bonos, se admitan opciones de retiro del dinero en las proporciones autorizadas, o, en definitiva, el acreedor realice cualquier tipo de conducta que, inequívocamente, sea incompatible con el mantenimiento de la

pretensión sometida al órgano jurisdiccional, o la introducción de un reclamo de dicha índole. Ello es así pues, si se configurase alguna de esas hipótesis, resultaría de aplicación la doctrina de este Tribunal según la cual el sometimiento voluntario y sin reserva expresa a un régimen jurídico, obsta a su ulterior impugnación con base constitucional en la medida en que no puede ejercerse una pretensión judicial manifiestamente contradictoria e incompatible con una anterior conducta deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (confr. Fallos: 255:216; 279:350; 290:216; 297:236; 298:383; 310:1623, 2117; 311:1695 y 1880; 316:1802; 317:524, entre muchísimos otros; así como las previsiones de los arts. 724, 725 y concordantes del Código Civil y 17 de la Constitución Nacional).

20) Que la norma impugnada en el caso, ha sido dictada con base en la situación de emergencia declarada por la ley 25.561 En relación con el fundamento de las normas de emergencia y sus condiciones de validez esta Corte ha tenido oportunidad de expedirse recientemente en el ya referido caso "Smith" y en T.348.XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa —Contaduría General del Ejército— Ley 25.453 s/ amparo ley 16.986", sentencia del 22 de agosto de 2002, pronunciamientos que eximen de reiterar en toda su extensión los conceptos allí vertidos.

Sin perjuicio de ello, no es ocioso recordar, como lo ha puntualizado desde antaño el Tribunal, que la restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato (Fallos: 243:467; 323:1566, entre muchos otros). De ahí que los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite y éste es

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

su razonabilidad, con la consiguiente imposibilidad de alterar o desvirtuar en su significación económica el derecho de los particulares (confr. causa "Smith"); y no es dudoso que condicionar o limitar ese derecho afecta a la intangibilidad del patrimonio y obsta al propósito de afianzar la justicia.

21) Que esta Corte ha justificado la adopción jurídica de remedios extraordinarios cuyo rasgo fundamental es la limitación temporal y razonable del ejercicio de los derechos (Fallos: 172:21; 238:76; 243:449 y 467; 264:344 y 269:416). Y aun cuando se admitan restricciones como respuesta a la crisis que se intenta paliar, aquéllas deben necesariamente reconocer el vallado de la justicia y la equidad, por lo que los medios elegidos no pueden desvirtuar la esencia de las relaciones jurídicas establecidas bajo un régimen anterior.

22) Que, en análogo orden de consideraciones, es menester puntualizar que el dictado de las normas de emergencia, cuya estructura debe responder al juego armónico de los arts. 14, 19 y 28 de la Constitución Nacional, corresponde al Poder Legislativo de conformidad con las atribuciones establecidas en el art. 75, incs. 18, 19 y 32 de la Ley Suprema. Frente a una situación crítica que requiere de la reglamentación extrema de los derechos y garantías, el Poder Ejecutivo no puede ejercer una potestad que regularmente no posee, ni puede soslayar las limitaciones que la Constitución le impone. Cuando so pretexto de actuar para conjurar los efectos de una emergencia el Estado no hace sino agravarla, la violación de la doctrina se da por la doble vía de afectar derechos y garantías que no debería agraviar y dificultar la superación de la crisis. Como ha sostenido lúcidamente Juan Bautista Alberdi, "La política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución. Ella no es sino el arte de conducir las cosas de modo que se cumplan los fines previstos en la

Constitución" ("Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", capítulo 34, pág. 188, Eudeba, 1966).

23) Que el ejercicio del control de constitucionalidad con relación al decreto 214/02 exige examinar, en primer término, si la norma fue dictada dentro del ámbito de las facultades que le competen al Poder Ejecutivo Nacional. En efecto, decidir "...si un asunto ha sido, en alguna medida, conferido a otro poder del Estado, o si la acción de ese poder excede las facultades que le han sido otorgadas, es en sí mismo un delicado ejercicio de interpretación constitucional y una responsabilidad de esta Corte como último intérprete de la Constitución" ("Baker v. Carr", 369 U.S. 186, 82 S.Ct. 691, 7 L.Ed. 2d. 663, 1962).

De tal modo, la facultad de revisión judicial encuentra su límite en el ejercicio regular de las funciones privativas de los poderes políticos del Estado, pues la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 254:43; 321:1252, entre otros).

El control de constitucionalidad llevado a cabo en la sentencia en recurso no ha excedido tales límites, ya que ha sido formalmente efectuado según las pautas precedentemente expuestas, sin incursionar en la órbita del ejercicio de las funciones exclusivas de otra rama del gobierno.

24) Que debe tenerse en cuenta que en los considerandos del decreto 214/02 se invoca la situación de emergencia declarada por la ley 25.561, no obstante lo cual el último párrafo de ese texto expresa que las medidas se adoptan "en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3° de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la Constitución Nacional”.

La simultánea apelación a dos fuentes disímiles para el ejercicio de tales atribuciones impone determinar si éstas son compatibles y, en su caso, cuál es su respectivo ámbito de aplicación.

25) Que la ley 25.561, en su art. 1° declaró, “con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente”, las que fueron indicadas a continuación, en cuatro incisos.

Sobre la base de dicha previsión legislativa, el Poder Ejecutivo Nacional quedó sujeto a múltiples limitaciones en el ejercicio de las facultades delegadas, ya que el Congreso de la Nación fijó el ámbito de la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria; su extensión temporal hasta el 10 de diciembre de 2003 y los cometidos a satisfacer mediante su cumplimiento, consistentes en reordenamiento del sistema financiero, bancario y cambiario; reactivación de la economía, mejoramiento del nivel de empleo y de distribución de ingresos; condiciones para el crecimiento económico sustentable, compatible con la reestructuración de la deuda pública; reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario.

26) Que en los considerandos del decreto 214/02, después de mencionar la emergencia declarada por la ley citada, el Poder Ejecutivo puso de manifiesto la necesidad de preservar determinados ámbitos dentro de ese contexto, especialmente en lo relativo a la paulatina normalización del

sistema financiero y de la actividad económica. Para ello, estimó ineludible mantener las restricciones a la disposición de fondos, evitar la concurrencia masiva de los ahorristas a los tribunales y —entre otras medidas— aumentar y reforzar las atribuciones del Banco Central.

En el marco descripto, resulta claro que el Poder Ejecutivo ponderó diversas fases de la crisis y varias alternativas para su superación, pero es también evidente que no invocó una nueva situación de emergencia, diferente de la reconocida y declarada —veintiocho días antes— por el Congreso en la ley 25.561 y sobreviniente a la situación fáctica allí contemplada.

27) Que es inherente a los complejos fenómenos sociales y económicos que caracterizan la emergencia, la movilidad y alteración de su configuración, que podrán conducir a su agravamiento —quizás temporario— o a sentar las bases para su solución.

Esas contingencias no modifican su sustancia, en tanto no cambie ostensiblemente el contexto que le dio origen, se integren a él factores extraños que alteren sus contornos o la modifiquen de modo estructural. Ello no ha ocurrido en el sub lite, pues en los considerandos del decreto 214/02 el Poder Ejecutivo no invocó ninguna circunstancia ajena a la situación contemplada por el Congreso al dictar la ley 25.561.

En tales condiciones, ha de concluirse que, más allá de la pertinencia de acudir a las facultades previstas en el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional para dictar las medidas cuya constitucionalidad se examina, el Poder Ejecutivo no ha ejercido sus atribuciones fuera de la emergencia declarada por el Congreso Nacional.

Por ende, las limitaciones establecidas en el art. 1° de la ley 25.561 resultan inequívocamente aplicables al



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ejercicio de las atribuciones encomendadas al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, también las pautas a las que el Poder Legislativo sometió la delegación de sus facultades, tal como lo establece el art. 76 de la Ley Fundamental.

28) Que una solución contraria a la indicada, importaría admitir una nueva y sobreabundante declaración de emergencia, superpuesta a un estado de igual naturaleza reconocido con anterioridad por el Congreso y, con esta comprensión, carente de utilidad, salvo que constituyese un arbitrio elíptico para eludir el marco fijado por la delegación de sus facultades legislativas, justificación que no puede ser constitucionalmente aceptada.

Es conceptualmente concebible que tanto el Congreso delegue sus facultades legislativas frente a la emergencia (art. 76 de la Constitución Nacional), como que el Poder Ejecutivo las ejerza excepcionalmente por sí, en el marco de los precisos e insoslayables presupuestos reglados por el art. 99, inc. 3°, de la Ley Fundamental.

Pero la conclusión que la Constitución no tolera es que, frente a una delegación con las limitaciones que ha efectuado el Congreso mediante la ley 25.561, el Poder Ejecutivo ejerza facultades legislativas de naturaleza genuinamente excepcional que únicamente han sido reconocidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Parlamento, pero no en forma concurrente con él y jamás al punto de sustituir o modificar el contenido de la declaración efectuada por el Congreso de la Nación.

La delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida "dentro de las bases...que el Congreso establezca" (art. 76). La sanción de la ley 25.561 que declara la emergencia y delega facultades para lograr su superación, es suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que ha-

bilita el mecanismo establecido en el art. 99, inc. 3°, de la Ley Fundamental, en tanto el Poder Ejecutivo no invocó ni aludió a una diferente configuración fáctica que lo autorizase a ingresar en ese marco constitucional.

29) Que ratifica lo expuesto la verificación de que el Congreso Nacional siguió legislando ingentemente dentro del marco de la misma emergencia declarada en la ley 25.561, tal como lo revela la sanción de las leyes 25.562, 25.563, 25.587 y 25.589, que exhiben una continuidad en las decisiones políticas adoptadas por el Poder Legislativo, en pleno ejercicio de sus potestades.

30) Que con esta comprensión, corresponde juzgar la regularidad en el ejercicio de las facultades delegadas en favor del Poder Ejecutivo, examen que impone confrontar la adecuación de las disposiciones impugnadas con las bases establecidas por el Congreso de la Nación, como lo exige imperativamente la Constitución Nacional.

El art. 6°, párrafo 5°, de la ley 25.561 —al definir el alcance de la facultad delegada en el art. 1°, inc. 4°, de dicho texto normativo, en el sentido de reglar la reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución afectadas por el nuevo régimen cambiario— constituye el centro normativo de esas bases de la delegación pues textualmente establece que: “El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá las medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieren realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/2001, reestructurando las obligaciones originarias de modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero. Esa protección comprenderá a los depósitos efectuados en divisas extranjeras”.

Según se advierte, el Congreso fijó una pauta pre-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cisa, que fue desatendida por el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el decreto 214/02. El Poder Legislativo, según lo dispone nítidamente el texto legal implicado, sólo lo había habilitado para sancionar remedios que preserven el capital perteneciente a los ahorristas que hubieren realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/01, operaciones entre las que estaban expresamente incluidos los depósitos realizados en moneda extranjera.

31) Que, de tal modo, el Poder Ejecutivo excedió los límites establecidos en los arts. 3, 4, 5, 6, 15, 19 y 21 de la ley 25.561, pues de la lectura de esas disposiciones se concluye que no existía sustento legal para alterar el valor del capital depositado en divisas extranjeras, al transformarlo en moneda de curso legal sin asegurar que la nueva cantidad determinada preservare la magnitud originaria del capital depositado. En todo caso, según dicha normativa, existía la posibilidad de reestructurar las obligaciones originarias de "...modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero" (art. 6, 5º párrafo, ley citada), mas en cuanto concierne puntualmente al contenido de la obligación, la atribución deferida al Poder Ejecutivo estaba indisimulablemente restringida a proteger, tutelar, resguardar, el capital perteneciente a los ahorristas.

32) Que cabe concluir, por lo expuesto, que en exceso de las facultades delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo Nacional transformó, compulsiva y unilateralmente, la sustancia de los depósitos efectuados en moneda extranjera, al disponer su conversión a pesos con una relación entre la moneda nacional y las divisas que no refleja el valor del capital originariamente depositado, con apartamiento de lo dispuesto por la ley 25.561.

Esa falta de concordancia entre la ley mencionada y los ulteriores decretos del Poder Ejecutivo Nacional queda patentizada, con la mayor evidencia, cuando se advierte que dicha ley no había derogado, sino que sólo había suspendido, la vigencia de la ley 25.466, en cuanto disponía la intangibilidad de los depósitos.

33) Que, en ese sentido, la ley 25.561 mantiene, con las excepciones y alcances que se establecen en el art. 4º, la redacción dispuesta por el art. 11 de la ley 23.928 para los arts. 617 y 619 del Código Civil, que, en lo que aquí interesa, ratifican en las obligaciones de dar sumas de dinero y de dar moneda extranjera el principio general de identidad del pago establecido en el art. 740 del código citado, al disponer —respectivamente— que "si por el acto por el que se ha constituido la obligación se hubiere estipulado dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar sumas de dinero"; y puntualmente con referencia a éstas, que "si la obligación del deudor fuese de entregar una suma de determinada especie o calidad de moneda, cumple la obligación dando la especie designada, el día de su vencimiento".

34) Que, por otra parte, cabe poner de resalto que la llamada "intangibilidad de los depósitos" sancionada por la ley 25.466 no constituye, como lo afirma la recurrente, una regulación reiterativa o sobreabundante con respecto a la tutela que la Constitución Nacional otorga a los contratos, como uno de los contenidos esenciales del derecho de propiedad.

En efecto, frente a la situación de emergencia económica y financiera del Estado Nacional —por el término de un año— declarada por la ley 25.344 a partir del 14 de noviembre de 2000 (art. 1º), el Congreso de la Nación contaba con atri-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

buciones constitucionales para restringir múltiples manifestaciones de los derechos patrimoniales, con arreglo a los conocidos antecedentes legislativos y jurisprudenciales existentes en la materia. En cambio y a contrapelo de los remedios históricamente adoptados para superar situaciones de la naturaleza indicada, sancionó la ley 25.466, publicada el 25 de septiembre de 2001, como un eslabón final de una serie de medidas destinadas a garantizar a los depositantes que se respetarían —a pesar de la declaración de emergencia— las condiciones en que se habían pactado sus imposiciones y las que se convinieren en el futuro.

En otras palabras, si en épocas de *normalidad* un texto de la naturaleza indicada hubiera representado una garantía excepcional para los titulares de imposiciones bancarias, al ponerlas al abrigo de toda modificación legislativa ulterior, dicha tutela adquiere un sobredimensionamiento aún mayor cuando fue expresamente reconocida en una etapa en que tradicionalmente los derechos son objeto de restricciones, conclusión que lleva a examinar con igual énfasis toda posible vulneración de las garantías constitucionales que se invocan como afectadas.

35) Que con el objeto indicado, el art. 1º declara intangibles los depósitos en pesos o en moneda extranjera, a plazo fijo y a la vista, captados por las entidades financieras autorizadas a funcionar por el B.C.R.A., de conformidad con las previsiones de la ley 21.526 y, en forma nítida, el art. 2º señala que la intangibilidad establecida consiste en: el Estado Nacional en ningún caso, podrá alterar las condiciones pactadas entre los depositantes y las entidades financieras, esto significa la prohibición de canjearlos por títulos de la deuda pública nacional, u otro activo del Estado Nacional, ni prorrogar el pago de los mismos, ni alterar las

tasas pactadas, ni la moneda de origen, ni reestructurar los vencimientos, los que operarán en las fechas establecidas entre las partes.

Por último, en lo que es de trascendencia, el art. 3º dispuso que “la presente ley es de orden público, los derechos derivados para los depositantes...serán considerados derechos adquiridos y protegidos por el art. 17 de la Constitución Nacional”.

36) Que el texto legal indicado responde claramente a la intención del legislador, pues los distintos proyectos legislativos que confluyeron en la norma sancionada se basaron concordemente en la necesidad “de llevar grados de absoluta certidumbre sobre los ahorros de las personas o empresas, nacionales o extranjeras, que se encuentran depositados o constituidos en el sistema financiero del país”, para “restablecer la credibilidad y confianza en el país y sus instituciones para que, de una vez y para siempre, empecemos a transitar el camino del crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones sociales de nuestra población”, y aunque las garantías que pretendió asegurar ya estaban contempladas en el art. 17 de la Constitución Nacional, se entendió necesario excluir de manera explícita “...cualquier modificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional a los términos y condiciones pactados entre las entidades y los titulares de los mencionados ahorros”, y que el Congreso Nacional “en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, contribuya a despejar la incertidumbre sancionando rápidamente una norma que impida al gobierno y a la autoridad monetaria alterar las condiciones en que dichos depósitos fueron pactados” (conf. “Antecedentes Parlamentarios”, Nº 10, párrafos 1, 5, 14 y 26, págs. 2392/2393 y 2395).

37) Que además de la restricción e indisponibilidad

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de los fondos que se produjo como consecuencia de la aplicación de las normas que esta Corte tuvo ocasión de examinar y declarar inconstitucionales en el precedente "Smith" ya referido, la normativa posterior ha venido a resquebrajar aún más el sustancialmente alterado derecho de la actora para disponer de su propiedad. En efecto, por una parte, se dispuso la pesificación del crédito, sin que a la fecha de la adopción de la medida se hubiera previsto el futuro valor de cotización de la divisa extranjera, lo que acarreó una significativa alteración de la relación de cambio entre la moneda de origen y la moneda impuesta. Por otro lado, se ordenó la reprogramación de la obligación y su sujeción a diferentes cronogramas de pago. Todo ello ha ocasionado una esencial modificación de las condiciones y presupuestos que, en el ámbito del derecho privado y bajo el amparo de un resguardo excepcional reconocido por el Estado Nacional mediante la promulgación de una ley aún bajo una situación de emergencia económica, las partes habían tenido en mira al contratar.

Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto las evidentes diferencias entre la situación aquí debatida y la que esta Corte tuvo en mira al juzgar en la causa registrada en Fallos: 313:1513.

38) Que, reiteradamente, esta Corte ha señalado que el contenido del derecho constitucional de propiedad se vincula con la noción de derechos adquiridos, o sea, de derechos definitivamente incorporados al patrimonio de una persona (Fallos: 312:1121). De ahí que, también, el Tribunal haya sostenido que "cuando bajo la vigencia de una ley un particular ha cumplido todos los actos y obligaciones sustanciales y requisitos formales previstos en ella para ser titular de un derecho, debe tenérselo por adquirido, y es inadmisiblesu modificación por una norma posterior sin agraviar el derecho

constitucional de propiedad" (Fallos: 296:737; 299:379; 303:1835 y 1877; 307:305).

La situación jurídica por cuyas consecuencias se ha demandado en el caso quedó, pues, consolidada en virtud de dicho régimen generando, innegablemente, derechos adquiridos en cabeza de la actora. El contenido del art. 3º de la ley 25.466 es tan inequívoco en su comprensión como inmodificable en cuanto a sus alcances; si los derechos nacidos de las imposiciones bancarias —en curso de ejecución o futuras— han sido considerados por el legislador como adquiridos y, desde esta premisa, entronizados al amparo del art. 17 de la Constitución Nacional, ninguna norma infraconstitucional ulterior puede afectarlos sin violar, a la par, la garantía superior alcanzada.

39) Que la noción de derecho adquirido se encuentra inescindiblemente ligada a la de seguridad jurídica, cuya raigambre constitucional esta Corte ha señalado con énfasis y reiteración (Fallos: 243:465; 251:78; 317:218). Esta no es sino el resultado del acatamiento de las normas que imperan en el Estado de Derecho, las que deben ser respetadas por los poderes públicos con el fin de procurar su vigencia real y no solamente formal. La actuación efectiva de las reglas preestablecidas genera así un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de éstos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al transgresor. Tales conceptos han sido aplicados por este Tribunal en numerosos pronunciamientos en los que expresó que la seguridad jurídica, que es imperiosa exigencia del régimen de la propiedad privada, se resentiría gravemente si fuera admisible y lograra tutela judicial la conducta de



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

quien primero acata una norma —en el caso la dicta— y luego la desconoce, pretendiendo cancelar los efectos de aquel acatamiento y los que de ellos derivaron, ocasionando así grave trastorno a las relaciones patrimoniales (Fallos: 294:220; 291:423; entre otros).

40) Que, en el orden de ideas precedentemente descrito, ha de concluirse que el poder administrador, al margen de las directivas establecidas por el Poder Legislativo (art. 6, ley 25.561), desconoció la sustancia de los depósitos bancarios efectuados en moneda extranjera, al ordenar su eventual —y postergada— restitución a un valor arbitrariamente fijado por ese mismo poder estatal, como parte de un complejo programa de “pesificación” cuyo mérito y eficacia no compete a este Tribunal ponderar, pero que se proyecta, en el sub lite, como un grave agravio al derecho constitucional de propiedad.

41) Que tanto lo precedentemente expuesto, como lo decidido en la causa “Smith” derivan de la razonada aplicación del art. 17 de la Constitución Nacional, en tanto dispone que “La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley”. Soslayar su vigencia, cualesquiera sean las razones para enervar su recto contenido, importaría retirar a la República del concierto de naciones civilizadas, que contemplan el derecho de propiedad como uno de los pilares del respeto a los derechos inherentes a la persona y que configura una formidable base de impulso para el progreso y el bienestar general.

Si bien el Estado puede reglamentar el derecho de propiedad (art. 28, Constitución Nacional), el ejercicio de esa facultad no puede conducir a disminuir sustancialmente el valor de una cosa (Gunther, G., Constitutional Law, pág. 486, 1997).

Este Tribunal ha señalado que la tutela del derecho de propiedad no puede ser meramente formal, sino que atiende a impedir que se prive de contenido real a ese derecho (Fallos: 312:2467). Por lo que se lleva expresado, en el sub lite ha quedado suficientemente demostrada la disminución inadmisibles, dentro del marco del art. 17 de la Constitución Nacional, de la extensión efectiva del derecho de la actora.

El sistema jurídico impugnado, fundado en la emergencia, ha arrasado lisa y llanamente con la garantía constitucional de la propiedad y destruido —como se apuntó— el presupuesto, también constitucionalmente establecido, de la seguridad jurídica con total olvido de que cuando se recurre a los poderes de emergencia se lo hace con el objeto de amparar y defender el orden preestablecido, pues ella no suprime la legitimidad constitucional sino que la garantiza por vía de remedios extraordinarios.

El efecto producido por las normas impugnadas excede, pues, el ejercicio válido de los poderes de emergencia, ya que en estas situaciones, como se recordó más arriba el Estado no puede válidamente transponer el límite que señala el art. 28 de la Constitución Nacional. Las normas cuestionadas afectan, por tanto, en forma directa e inmediata las garantías reconocidas por los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

42) Que ha de recordarse también que la Constitución Nacional organiza una república en la que los ciudadanos, que participan de la formación del orden jurídico mediante la elección de quienes sancionarán y promulgarán las leyes, ostentan derechos de jerarquía suprallegal. El reconocimiento que la Ley Fundamental efectúa de aquellos derechos, como preexistentes a su sanción, inclusive no enumerados, pero igualmente válidos —art. 33 de la Constitución Nacional—,

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

traduce la existencia de una zona de reserva de los habitantes de la Nación en cuanto al ejercicio de sus derechos básicos, que se refleja en el sistema de control de constitucionalidad.

La pretendida inaplicabilidad de la norma que, en el caso concreto, toda persona legitimada puede someter a la decisión del Poder Judicial, importa una manifestación genuina del principio de soberanía del pueblo. Los jueces, pues, se constituyen en “guardianes de la Constitución” para reparar la lesión que un sujeto ha sufrido en sus derechos individuales.

Así, el ejercicio de la petición de inconstitucionalidad de un acto de gobierno ante los estrados judiciales constituye la expresión máxima de autonomía del ciudadano, quien reclama la plena vigencia de sus derechos individuales, no delegados, frente a los excesos en que hubiesen podido incurrir sus representantes (v. disidencia parcial del juez Moliné O'Connor en Fallos: 324:3219, causa “Mill de Pereyra c/ Provincia de Corrientes”).

43) Que, desde tal perspectiva, compete a los poderes políticos la búsqueda de las soluciones con que deben enfrentarse las crisis a que toda Nación se ve expuesta, excluyendo aquellas vías que impliquen el compromiso de los derechos básicos e inalienables que los constituyentes calificaron como inviolables. La emergencia —como lo ha sostenido reiteradamente y desde antiguo esta Corte— no ampara el desconocimiento de tales derechos, por lo que no podría esperarse que el avasallamiento del derecho de propiedad fuese tolerado por el Tribunal.

El progreso del país se debió, en buena parte, al lúcido texto constitucional que ofreció a nacionales y extranjeros la protección de sus vidas y patrimonios, atrayendo una corriente inmigratoria que contribuyó a poblar el desierto territorio y a cubrirlo de valiosas inversiones desde fines

del siglo diecinueve. La permanencia de esas bases constitucionales para el progreso y el crecimiento no puede ser desconocida por tropiezos circunstanciales que sólo pueden ser superados con la madurez de los pueblos respetuosos de sus leyes. La fractura del orden fundamental sólo habría de agravar la crisis, al ver afectados ya no sólo los derechos aquí lesionados, sino los restantes que protege la Constitución, hasta tornar inviable el logro de los objetivos de “afianzar la justicia” y “promover el bienestar general” sobre los que reposa el orden institucional.

No debe olvidarse que la grave emergencia que dio lugar a la sanción de normas cuya adecuación constitucional aquí se analizan, alcanza en mayor o menor medida a toda la población, alterando los más diversos órdenes —laborales, empresariales, culturales, familiares, sociales, etc.— en que ésta desarrolla su existencia, no restringiendo sus efectos a una cuestión de ingresos y egresos de las cuentas fiscales o la magnitud de los recursos económicos en juego de un determinado sector. Por ello, es evidente que quienes se encuentran involucrados en las relaciones jurídicas alcanzadas por esos efectos, deberán contribuir con su sacrificio parcial a la superación de la crisis, sin que pueda considerarse a sector alguno inmune a tales alteraciones, pero sin olvidar, a la vez, que todos merecen protección constitucional con el alcance reconocido en la interpretación dada por esta Corte al art. 16 de la Constitución Nacional.

44) Que los vicios que descalifican constitucionalmente la disposición del art. 2° del decreto 214/02 hasta aquí examinados, no se ven atemperados por las soluciones complementarias establecidas por los decretos 905/02 y 1836/02. Ello es así pues los decretos indicados no aminoran los efectos nocivos de la pesificación desde que, aun cuando crean

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ciertos paliativos para compensar la pérdida del valor adquisitivo provocada por el empleo de la paridad \$ 1,40 por dólar, se limitan a ofrecer una opción que implica una postergación irrazonable del derecho de la actora a recuperar sus fondos en efectivo y conforme al valor del depósito en la moneda de origen, opción que naturalmente puede rehusar frente al enfático compromiso institucional por parte del Congreso de la Nación al sancionar la ley 25.466.

45) Que, como reflexión final en cuanto concierne a lo decidido sobre el planteo de inconstitucionalidad, es menester recordar que este Tribunal ha insistido en que los jueces no pueden prescindir en la interpretación y aplicación de las leyes de las consecuencias que derivan de cada criterio, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y coherencia con el sistema en que está engarzada la norma (Fallos: 234:482; 302:1284, entre muchos más).

Si bien es cierto que, en las circunstancias del caso, las medidas adoptadas en el marco de la emergencia caen dentro de la discrecionalidad de los otros poderes del Estado, esta proposición es tan incuestionable como la que postula que, por imperio de la Constitución, también dichos poderes deben arreglar su proceder a elementales criterios de razonabilidad, en cuanto imponen que los medios empleados resulten equitativos y justos. Por ello, frente a disposiciones de aquellos departamentos que no respeten tal presupuesto insoslayable, es igualmente irrefutable la regla que impone el deber imperioso e indeclinable de la justicia de restituir el orden vulnerado, también en cumplimiento estricto de su deber constitucional.

Debe ser suficientemente subrayado, pues, que no corresponde al Poder Judicial delinear el derrotero de la

legislación ni de la administración general de la República. Tampoco es el responsable de las consecuencias del error, exceso o irrazonabilidad en que puedan incurrir los poderes a quienes, en efecto, les incumben tales tareas. Pero, llamado a intervenir por petición de parte legitimada, no puede permanecer inmutable ni convalidar actos que han afectado garantías superiores, so pena de desconocer el mandato constitucional que le ha sido conferido, cuando, como ha ocurrido en el caso, bajo la faz de la emergencia se ha avasallado el orden constitucional.

Así lo requiere la alta misión que corresponde a los integrantes del Poder Judicial y la necesaria confianza que, como lo demuestra la inusitada cantidad de acciones análogas promovidas, en él han depositado los ciudadanos e instituciones del país en aras del bien común y de la paz social (Fallos: 300:1282).

46) Que es deber de este Tribunal señalar que la controversia que subyace en este proceso se ha visto reiterada en más de cien mil causas que tramitan ante los tribunales de todo el país, reveladoras de la aguda tensión existente entre una cantidad significativa de ahorristas, el Estado Nacional y las entidades financieras. De allí que la conclusión a que se arriba, parte de una cabal comprensión de las responsabilidades derivadas del rol institucional que es de la esencia de esta Corte Suprema, en tanto titular de uno de los departamentos del gobierno federal (art. 108 de la Constitución Nacional).

Desde esa perspectiva, la interpretación efectuada acerca del alcance y contenido de las garantías constitucionales amparadas, así como lo que se decidirá en lo concerniente al cumplimiento de este mandato judicial, no puede desentenderse de las condiciones políticas, jurídicas, socia-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

les y económicas dominantes que imperan en la comunidad en un momento dado. Así lo ha señalado este Tribunal en forma reiterada, remitiendo a la doctrina de reconocidos autores y filósofos del derecho que, como Ihering, afirmaron que no son los hechos los que deben seguir al derecho sino que es el derecho el que debe seguir a los hechos (Fallos: 172:21 “Avico c/ De la Pesa”). En “Kot, Samuel” (Fallos: 241:291) esta Corte reafirmó su doctrina en el sentido de que las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, en tanto la Constitución, que es la ley de las leyes, y se halla en el cimiento de todo el orden jurídico positivo, tiene la virtualidad necesaria para poder gobernar las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existía en tiempos de su sanción.

47) Que la proyección de la presente decisión sobre la numerosa cantidad de pleitos en los que se debaten controversias similares impone, empero, en las circunstancias de crisis extrema que vive la República, un afinado ejercicio de la tradicional autorrestricción que este poder del gobierno federal tiene entre sus principios de mayor arraigo. Ello, con el propósito de permitir que el Congreso de la Nación —órgano investido por la Constitución Nacional “Del Poder Legislativo de la Nación” (art. 44)— sancione las disposiciones necesarias y apropiadas para que la ejecución de pronunciamientos de esta naturaleza encuentre un cauce constitucionalmente sostenible.

48) Que el fundamento de esta solución yace en el art. 75, incs. 18, 19 y 32, de la Constitución Nacional, al facultar al Poder Legislativo para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al gobierno de la Nación. Todo lo que es necesario y esencial para la existencia, seguridad y bienestar

nacional, está comprendido dentro de los poderes de reglamentación atribuidos al Congreso.

No debe soslayarse, al respecto, que los otros poderes del gobierno de la Nación se encuentran también vinculados con el propósito inspirador del dictado de la Constitución —que tanto vale como su propia razón de ser— integrado por los enunciados del Preámbulo (Fallos: 300:1282), entre éstos el de “afianzar la justicia”, “promover el bienestar general” y “asegurar los beneficios de la libertad”.

Es regla doctrinaria que la interpretación de los poderes y derechos del gobierno instituido por la Constitución no debe ser estricta ni restringida, pues los medios de satisfacer las necesidades del país, de evitar los peligros y de aumentar la prosperidad nacional, son tan variados y complejos, que debe dejarse una gran latitud para la elección y empleo de esos medios, de lo que deriva la necesidad y conveniencia de interpretar ampliamente los poderes concedidos por la Constitución Nacional (Fallos: 319:3241).

49) Que en este trance que conmueve a todos los sectores de la comunidad, esta Corte no ignora que la declaración de inconstitucionalidad efectuada la faculta para disponer inmediatamente lo concerniente al modo de cumplimiento del mandato judicial, tal como lo ha hecho frente a situaciones en que, también, ha ejercido su función jurisdiccional de mayor relevancia, la que ha transformado a este departamento, desde sus primeras decisiones, en un poder de la República.

En las circunstancias que singularizan este asunto como pocos lo han hecho en la historia de este Cuerpo, una demostración cabal de la prudencia que guía todas sus decisiones y de la asunción de las responsabilidades institucionales que las circunstancias actuales le permiten (Fallos: 317:1162, voto del juez Nazareno, considerando 10), impone



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

establecer un tiempo de reflexión y de decisión en los órganos políticos del gobierno, para dar una respuesta final a las decenas de miles de ahorristas que han visto arrasadas las garantías constitucionales examinadas.

Lo precedentemente expuesto no implica claudicar de la función jurisdiccional que, en tanto tribunal de justicia, le asiste a esta Corte; tampoco predicar la omnipotencia del Congreso ni permitirle una ilegítima interferencia sobre las atribuciones deferidas por la Ley Suprema al Poder Judicial; o, menos aún, someter al escrutinio de aquel cuerpo los alcances y el contenido de esta sentencia.

Sólo configura un modo, tan excepcional como la materia que se trata, de resguardar el imperio de las facultades legislativas que son indispensables para armonizar las garantías individuales con las conveniencias generales, pues es al Congreso al que, por la naturaleza de sus atribuciones, le corresponde mantener ese equilibrio como encargado del control y resguardo del interés público comprometido en la selección y definición de las políticas económicas y sociales, y sabido es que no incumbe a este Tribunal —en el ejercicio regular de sus atribuciones— sustituir a los otros poderes del Estado en las funciones que les son propias, más allá de que en el caso cuenta con la facultad para ordenar la ejecución de la presente.

50) Que, con tal comprensión, sobre la indiscutible base del equilibrio entre los poderes del gobierno federal, es necesario que el Congreso de la Nación —a partir de su condición de órgano integrado por representantes directos del pueblo, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires— realice una verificación y una ponderación adecuada e integral de las complejas circunstancias políticas, económicas y sociales presentes en el marco de la emergencia declarada, a

partir de la intervención de todos los sectores de la sociedad involucrados en el conflicto y del eventual logro de los consensos propios de todo órgano deliberativo, que le permita ejercer la atribución constitucional antes señalada para sancionar las medidas idóneas que regulen lo concerniente al cumplimiento de decisiones como la presente.

Tal como lo ha sostenido el señor Procurador General de la Nación en el dictamen que obra en Fallos: 172:30 y 31, quejarse de que el Congreso, en tanto representación nacional a la que compete el poder de sancionar las leyes, ejerza una discreción liberal al legislar para la Nación, es virtualmente quejarse de que el pueblo la ejerza.

Por cierto que, como es axiomático en el diseño institucional de la República, el remedio que se sancione en uso de la mentada atribución legislativa, estará sometido al ejercicio, a posteriori, del control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de esos actos y a impedir que, por medio de ellos se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal, como surge de esta decisión (Fallos: 308:1850).

51) Que a tal fin y con el objeto de no frustrar la declaración de inconstitucionalidad decidida, corresponde que la intervención que se requiere del Congreso de la Nación esté sujeta a un breve lapso durante el cual deberá ser ejercida, pues de no ser así este pronunciamiento configuraría una vana y formal declamación de principios, desprovista de contenido real por su ineficacia para restablecer las garantías constitucionales vulneradas; y, con mayor gravedad, en una renuncia consciente a la función constitucional de decidir definitivamente colisiones efectivas de derechos, asignada a este Poder Judicial.

Sobre la base de lo expuesto, el Tribunal considera

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

apropiado fijar a ese fin un plazo de sesenta días.

52) Que, por último, los fundamentos que sostienen la solución excepcional que se postula de requerir la actuación de los poderes del gobierno que intervienen en la sanción y promulgación de las leyes, como una alternativa eficaz para establecer un ordenado y previsible cumplimiento de pronunciamientos como el presente, justifican una reflexión final que hace, inexorablemente, al cabal logro de los altos propósitos que inspiran este aspecto del pronunciamiento.

La lectura de los pronunciamientos dictados en la significativa cantidad de causas radicadas ante esta Corte y de aquellos otros publicados en revistas especializadas, demuestra que los magistrados que han fallado —federales, nacionales o provinciales; de primera o ulterior instancia— en asuntos como el presente, han fundado sus decisiones con arreglo a las consideraciones y conclusiones efectuadas en la causa "Smith" por este Tribunal, reconociéndole la autoridad institucional proveniente de su condición de supremo intérprete de los principios constitucionales y de órgano superior de este poder del gobierno federal.

Los señores jueces bajo cuya jurisdicción se encuentran los procesos, de cualquier trámite, en que se ventilan cuestiones análogas, en oportunidad de resolver el modo de ejecución de sus sentencias y resoluciones, tendrán la trascendente misión de contribuir al objetivo que propende esta decisión, adaptando sus pronunciamientos a todo cuanto aquí se resuelve con un énfasis semejante al utilizado con respecto al precedente mencionado.

En este trance de la historia de la República, adquiere una singular actualidad la tradicional regla sentada en Fallos: 212:160, con arreglo a la cual el leal acatamiento de los fallos de la Corte Suprema es indispensable para la

tranquilidad pública, la paz social y la estabilidad de las instituciones.

De ahí, pues, que en los términos señalados cabe exhortar a los señores jueces competentes para que al disponer la ejecución de sus decisiones, cautelares o definitivas, adecuen sus pronunciamientos a lo aquí resuelto sobre este aspecto del pronunciamiento, así como a lo decidido en Fallos: 324:4520, con particular referencia a la inadmisibilidad de peticiones anticipadas de naturaleza análoga a la que fue descalificada por el Tribunal.

53) Que sin perjuicio de lo expuesto precedentemente con respecto a la ejecución de la sentencia, se adhiere de modo subsidiario a lo expresado y decidido sobre dicha materia en el voto de los jueces Moliné O' Connor, Fayt, López y Vázquez (conf. Fallos: 323:1934, voto del juez Petracchi).

Por ello y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por el señor Procurador General se resuelve: I.- Declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas; II.- Ordenar al Banco de la Nación Argentina que reintegre a la Provincia de San Luis las sumas depositadas en dólares estadounidenses, o su equivalente al valor en pesos según la cotización del mercado libre de cambios tipo vendedor al día del pago. De dichas sumas deberán deducirse las ya extraídas por el Estado provincial (ver alcances de la presentación de fs. 459/460). A este último efecto la diferencia deberá determinarse entre la suma retirada en pesos y el valor de cada dólar en el mercado referido a la fecha de la extracción; III.- Fijar el plazo de sesenta días corridos para que las partes convengan o determinen la forma y plazos de devolución que no alteren la sustancia de la decisión, bajo apercibimiento de establecerlo el Tribunal a pedido de cualquiera de los interesados al vencimiento del plazo fijado. Notifíquese

S. 173. XXXVIII.

ORIGINARIO

San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/  
acción de amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

por cédula a las partes que se confeccionará por secretaría.

JULIO S. NAZARENO.

ES COPIA

VO-//-

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que la Provincia de San Luis interpone la presente acción de amparo sobre la base de lo dispuesto en el art. 43 de la Constitución Nacional contra el Poder Ejecutivo Nacional, el Banco de la Nación Argentina, y el Banco Central de la República Argentina como entidad responsable del pago de los plazos fijos de los que es titular el Estado provincial. Persigue por esta vía que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2° y 12 del decreto 214/02, del decreto 1570/01, del decreto 320/02, y que se disponga que el Banco Central o el Banco de la Nación Argentina le entreguen a la provincia dólares billetes de los plazos fijos que individualiza, o su equivalente en pesos según el valor de la moneda estadounidense en el mercado libre de cambios al tipo vendedor del día anterior al vencimiento de la obligación. A esos efectos indica que las normas que regulan la cuestión afectan garantías de jerarquía constitucional y que impiden reconocer validez al "corralito financiero" y a la pesificación compulsiva en tanto no tienen cabida dentro del "estándar" de una restricción razonable de los derechos. Afirma que las disposiciones que impugna destruyen y confiscan su derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional y, también, en el art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica que determina que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes y que no puede ser privada de ellos, excepto de mediar el pago de una indemnización justa, y apoyada esa privación en razones de utilidad pública o interés social en los casos y formas establecidos en las leyes.

En ese orden de ideas también sostiene que exigirle a la provincia que soporte la pesificación compulsiva agravia de manera indudable la "sustantividad" del derecho de propie-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

dad. Al efecto arguye que al derogarse la convertibilidad la obligación de devolver los depósitos en dólares deja de ser una obligación de dar sumas de dinero para convertirse en una obligación de dar cosas. De tal manera, indica, el interés del ahorrista sólo se satisface "cuando se le reintegra la cantidad de dólares estadounidenses (cosas, ya no moneda convertible) que tenía depositado. O si se quiere, y ante una eventual falta de dólares en el mercado, dicho interés quedaría satisfecho por la cantidad necesaria de pesos...para adquirir los dólares depositados, conforme la cotización que arroje el mercado cambiario libre...pagarle a la Provincia \$ 1,40 por cada dólar constituye un agravio a la sustantividad del derecho, toda vez que el valor de la moneda supera en el mercado libre los \$ 2".

2°) Que la actora remarca que si esta afectación puede ser planteada por cualquier clase de ahorrista, tanto o más digno de protección es el derecho del Estado provincial de que se proteja su patrimonio destinado a la satisfacción de necesidades públicas. Expone asimismo que negarle a las autoridades de un gobierno provincial que disponga de los fondos que el respectivo Estado depositó en plazos fijos en dólares en el Banco de la Nación Argentina, cuando la causa de esa indisponibilidad es una norma del Estado Nacional, implica por parte de este último un contundente incumplimiento a su mandato constitucional de garantizar el sistema federal. Esa garantía revela la necesidad de cumplir con dos aspectos, uno, proveer al desarrollo económico y el bienestar de los estados provinciales, el otro abstenerse de incurrir en hechos, actos u omisiones que perturben o impidan su desarrollo. Según manifiesta ello es lo que sucede en el caso, porque además de no cumplirse con la remisión oportuna de los fondos de coparticipación, el Estado Nacional ha adoptado medidas que le

impiden a la Provincia de San Luis subvenir a las necesidades de su gobierno al no poder disponer de los recursos que posee depositados en los plazos fijos en cuestión. De tal manera las medidas adoptadas resultan repugnantes también a los arts. 1°, 5° y 121 de la Constitución Nacional, y a los principios generales que determinan la inalienabilidad, imprescriptibilidad, e inembargabilidad de los bienes del dominio estatal. Considera que tan públicos son los bienes cuya devolución requiere, como los que tenían depositados los estados extranjeros que fueron excluidos del "corralito y la pesificación" según la comunicación A 3467 del Banco Central de la República Argentina del 8 de febrero de 2002.

3°) Que sobre la base de todo lo expuesto y la necesidad de disponer de modo inmediato de los fondos públicos retenidos, solicita que se dicte una medida precautoria que ordene al Banco de la Nación Argentina la entrega inmediata de los dólares estadounidenses depositados al vencimiento de cada uno de los plazos fijos existentes y detallados en el escrito inicial. De no admitirse el pedido afirma que la provincia deberá paralizar toda la obra pública, con el consecuente despido de 15.000 personas, y disponer rescisiones de contrato que se traducirán en acciones de daños y perjuicios contra el Estado provincial.

4°) Que a fs. 147 y a fin de ampliar los fundamentos de su pretensión el Estado provincial acompaña el informe elaborado por su ministro de economía del que surge cómo se han ido integrando históricamente las sumas cuya restitución persigue por medio de este expediente, y a esos efectos indica que fueron acumuladas durante los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y que las cuentas correspondientes a cada ejercicio fueron aprobadas por la legislatura local.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Que a fs. 150 se declaró la competencia de este Tribunal para intervenir en el reclamo por vía de su instancia originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, y se citó a una audiencia a la gobernadora de la provincia, al ministro de economía de la Nación Argentina, al procurador del Tesoro de la Nación y al presidente del Banco Central de la República Argentina. Da cuenta de su realización el acta obrante a fs. 160; oportunidad en la que esta Corte, frente a las delicadas cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal fijó una nueva audiencia para acercar a las partes en los puntos de conflicto. El resultado negativo de la primera surge de la desgrabación del acto obrante a fs. 169/177 de este proceso. Idéntico resultado tuvo la segunda, tal como surge de fs. 178 y de la desgrabación de la audiencia obrante a fs. 179/182.

6°) Que, sin perjuicio de la etapa conciliatoria abierta por el Tribunal en el expediente, a fs. 186 y como consecuencia del requerimiento formulado por San Luis se ordenó al Banco Central de la República Argentina, al Poder Ejecutivo Nacional y al Banco de la Nación Argentina que presentaran un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamentos de las medidas impugnadas de conformidad con la previsión contenida en el art. 8° de la ley 16.986. Ello trajo aparejado las contestaciones al requerimiento de informes obrantes a fs. 206/224, 235/285 y 306/347 respectivamente.

7°) Que es preciso indicar que la Corte, en el ámbito de la propuesta conciliatoria en la que estaba ocupada, consideró conveniente oír a las asociaciones bancarias involucradas viabilizando así la intención de esas entidades de no mantenerse ajenas a un conflicto generalizado que ya había sido expresado en la causa M.12.XXXVIII. "Ministerio de Eco-

nomía y Banco Central de la República Argentina s/ apelación contra medidas cautelares". En consecuencia citó a una nueva audiencia y convocó a la Asociación de Bancos Argentinos —ABA—, a la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina —ABAPPRA— y a las partes en este proceso para que concurrieran a ese acto (fs. 191). Dan cuenta de su realización, de las diversas presentaciones efectuadas y de las posturas sostenidas por los intervinientes, las constancias que obran agregadas a fs. 350, 352/383, 385/428 y 430 y a fs. 441/451 la desgrabación de la audiencia.

8°) Que las piezas obrantes a fs. 432 y 433 revelan las propuestas formuladas por la Corte, que merecieron la respuesta de la Provincia de San Luis obrante a fs. 459/460, y las del Estado Nacional de fs. 465/466 y 468.

Las dos últimas importaron el rechazo de las distintas alternativas de conciliación y la invocación del decreto 905/02, por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de "reconstituir los saldos transaccionales a un nivel compatible con la liquidez existente y un programa monetario sostenible y otorgar a los ahorristas un instrumento de ahorro que les permita preservar el valor de sus depósitos originales y acceder a una renta" (ver considerando 9° del decreto), les otorgó a los titulares de depósitos constituídos en moneda extranjera en entidades financieras, que fueron convertidos a pesos según lo dispuesto en el decreto 214/02, la "opción" de recibir "Bonos del Gobierno Nacional en dólares estadounidenses libor 2012".

Cabe señalar que la actora con anterioridad a esas presentaciones y en forma inmediata al dictado del decreto referido planteó su inconstitucionalidad (ver fs. 460/463).

9°) Que un párrafo aparte exige la presentación del Estado provincial por medio de la cual contestó la proposición

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

conciliatoria de este Tribunal (ver fs. 459/460 ya referidas), ya que aporta a las cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal dos elementos de juicio que no podrán ser soslayados. Uno, que el quantum de la pretensión inicial se ha modificado, pues desde el inicio del proceso hasta esa oportunidad —30 de mayo de 2002— la provincia ha retirado fondos, y mantiene el reclamo por la diferencia ya sea en dólares estadounidenses o su valor en pesos al cambio correspondiente al día en que se pague la deuda. El otro, que ofrece que la diferencia adeudada entre la llamada pesificación y el valor del dólar billete en el mercado libre sea reprogramada en la forma que allí indica.

10) Que de conformidad con la previsión contenida en el art. 163, inc. 3° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación corresponde efectuar la relación sucinta de las cuestiones introducidas por el Estado Nacional al evacuar los informes requeridos sobre la base de la previsión contenida en el art. 8° de la ley 16.986, presentaciones ya citadas en el considerando 6° precedente. Ello así, a pesar de que las razones que el Estado Nacional invoca para sustentar el dictado de las normas cuya constitucionalidad ha sido puesta en tela de juicio en este proceso son de conocimiento general.

11) Que los fundamentos para defender el plexo normativo consisten sustancialmente en: a) La provincia se encuentra excluida de la reprogramación relativa a la devolución de las imposiciones bancarias; b) Las cuestiones de emergencia que determinaron el dictado de las normas y que son el fundamento de legitimidad del plexo normativo que se debe examinar; c) La presunción de legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia; d) La modificación de las circunstancias jurídicas y fácticas posteriores al pronunciamiento de esta Corte en el conocido caso "Smith"; e) La no vulneración de

derecho patrimonial alguno sino su reglamentación en virtud de la situación de crisis y necesidad pública existente; f) La irrelevancia, a los efectos de la decisión de este caso, de las disposiciones contenidas en la ley 25.466, dado que, según sostiene, dicha normativa no puede crear una situación inmutable al dictado de leyes de emergencia; g) La necesidad de evitar corridas bancarias; h) El poder de policía del Estado para tomar medidas excepcionales; i) La convalidación por parte de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica de leyes de emergencia en materia hipotecaria y la necesidad de responder a situaciones particulares con decisiones particulares; j) La razonabilidad de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional; k) Las situaciones que llevaron a la peor crisis de la historia argentina en los últimos cien años; l) La iliquidez del sistema financiero que impide responder en forma inmediata a la devolución de los depósitos.

12) Que si bien es cierto que la vía excepcional del amparo, en principio, no sustituye las instancias ordinarias judiciales para traer cualquier cuestión litigiosa a conocimiento de la Corte, no lo es menos que siempre que aparezca de un modo claro y manifiesto el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo (Fallos: 280:228; 294:152; 299:417; 303:811; 307:444; 308: 155; 311:208, entre otros), a fin de que el curso de los procedimientos ordinarios no torne abstracta o tardía la efectividad de las garantías constitucionales (Fallos: 323:2519, considerando 5°), circunstancias que se configuran en el caso.

En efecto, el planteo formulado por la amparista se

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

reduce a la confrontación entre el marco normativo bajo el cual se efectuó el depósito en moneda extranjera y el que impugna por esta vía, que somete a condiciones sustancialmente diferentes a su restitución, con severa lesión del derecho constitucional de propiedad. La incidencia patrimonial de los actos calificados como ilegítimos, se traduce —según la amparista— en el evidente apartamiento entre el valor consignado en el título en la moneda de origen —conforme la cotización que diariamente se publica en la prensa, aun en la no especializada— y el que se pretende restituir por aplicación de las normas cuestionadas. La concreta comprobación del grado de esa afectación no resulta —en este estado— determinante para la admisión de la vía intentada, pues esas alteraciones económicas sólo son posibles dentro del marco normativo cuya incompatibilidad con la Ley Fundamental constituye la sustancia del planteo, sin que sea relevante la eventual confiscatoriedad de la afectación para juzgar la validez constitucional de las normas cuestionadas (conf. T.348 XXXVIII "Tobar, Leónidas c/ E.N. M° Defensa -Contaduría General del Ejército- Ley 25.453 s/ amparo -Ley 16.986", sentencia del 22 de agosto de 2002).

13) Que cabe señalar que en el transcurso del proceso, han sido dictadas diversas normas sobre la materia objeto de esta litis por lo que, de conformidad con reiterada doctrina de esta Corte, su decisión deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (Fallos: 308:1489; 312:555; 315:123, entre muchos otros).

14) Que las circunstancias políticas, sociales y económicas que precedieron y siguieron a la promoción de este caso encuentran difícil comparación en la historia de la Ar-

gentina contemporánea. La renuncia y sucesión de un presidente constitucional en medio de graves protestas sociales, muchas de las cuales derivaron en la muerte de los manifestantes. La crisis económica que amenazaba convertirse en catástrofe. La huida de las reservas, la salida de la convertibilidad, la devaluación, la quiebra de la relación de confianza de los ahorristas con los bancos, la caída del consumo interno, los ajustes, la inflación, el aumento del desempleo y la subocupación, la exclusión y la indigencia simbióticamente unidas al caos social, político y económico, desfibraron el sistema de creencias sobre el que se asienta la Nación y la vida del Estado. La crisis no ha dejado resquicios sin penetrar. De ahí que la reconstrucción requiera medidas extremas y cambios severos. Según surge del entramado de normas dictadas el gobierno trata de lograr el equilibrio fiscal, sustituir las importaciones, financiar las exportaciones, administrar el superávit comercial. Sin apoyo exterior, reordenar el sistema financiero evitando la sangría del Banco Central de la República Argentina como prestamista final, afirmando su función de receptor de las divisas provenientes del comercio exterior. A esto debe agregarse la recomposición de los salarios, las jubilaciones y los subsidios de inclusión a fin de impulsar y renivelar el consumo.

Este cuadro de situación se refleja como una estenosis tumoral en las cifras que proporciona la Encuesta Permanente de Hogares hecha por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en su informe correspondiente al mes de mayo de 2002, según las cuales la desocupación llegó al 21,5% y la subocupación al 12,7%, los pobres aumentaron de 14.500.000 a 19.000.000, uno de cada tres argentinos en condiciones de trabajar sufre problemas de empleo. En el 2001 se destruyeron 750.000 puestos de trabajo, en tanto, más de la mitad de los

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

argentinos son pobres, con 5.000.000 de personas con problemas de inserción laboral; todo lo cual indica a verdad material, que el país marca récord en materia de desocupación, pobreza e indigencia.

El proceso de desintegración financiera hizo necesaria la adopción por parte del gobierno de medidas de control y restricciones generalizadas sobre los depósitos bancarios que provocaron expresiones de repudio y reacciones populares, signadas por la desesperación y la impotencia. Esas medidas de control sellaron la desconfianza de vastos sectores sociales en el sistema financiero, político e institucional, priorizando la necesidad de restablecer la credibilidad. Esto eleva la necesidad de recrear en el pueblo la confianza en el sistema financiero como condición esencial en el proceso de recuperación nacional. Además, debe reconocerse la reducción de la masa de depósitos, lo que convierte en imperioso el retorno a la racionalidad, a la prudencia, al respeto de la buena fe contractual entre las entidades bancarias y sus depositantes. De esta situación, no obstante su gravedad, no se sigue la aplicación automática de la doctrina expuesta in re "Peralta" (Fallos: 313:1513) como se explicará más adelante.

15) Que, también, un inédito plexo normativo adquirió presencia a través de una multitud de normas de distinto rango —leyes, decretos, resoluciones ministeriales, disposiciones del Banco Central de la República, etc.— que se dictaron en el espacio de unos pocos meses, muchas de ellas con una vigencia fugaz. Así se fue tejiendo un complejo e inestable sistema que constituye el fundamento de la resistencia a la pretensión de la actora. Una síntesis, inevitable para la correcta decisión del caso, puede trazarse en estos términos:

a) La ley 25.466 fue publicada en el Boletín Oficial

del 25 de septiembre de 2001 —cuya aplicación recién fue suspendida por el art. 15 de la ley 25.561 publicada el 7 de enero de 2002— y sancionada por el Congreso de la Nación antes de la emisión del decreto 1570/01. Dispuso que todos los depósitos captados por las entidades financieras autorizadas para funcionar por el Banco Central, fuere en pesos o en moneda extranjera, a plazo fijo o a la vista, serían considerados *intangibles* (art. 1º). El art. 2º de la ley definió dicha condición disponiendo que *"el Estado Nacional en ningún caso, podrá alterar las condiciones pactadas entre el/los depositantes y la entidad financiera, esto significa la prohibición de canjearlos por títulos de la deuda pública nacional, u otro activo del Estado Nacional, ni prorrogar el pago de los mismos, ni alterar las tasas pactadas, ni la moneda de origen, ni reestructurar los vencimientos, los que operarán en las fechas establecidas entre las partes"*. El art. 3º añadió que *"la presente ley es de orden público, los derechos derivados para los depositantes y las entidades depositarias de las operaciones comprendidas en el art. 1º de esta ley, serán considerados derechos adquiridos y protegidos por el art. 17 de la Constitución Nacional"*.

b) El 1º de diciembre de 2001, invocando las facultades conferidas por los incs. 1º, 2º y 3º del art. 99 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1570/01, por el cual —en lo que aquí interesa— dispuso la prohibición de los retiros en efectivo por sumas superiores a los \$ 250 o u\$s 250 semanales por cuenta (art. 2º inc. a) —autorizándose al Banco Central a disminuir la restricción cuando el saldo total de los depósitos del sistema aumentase respecto del nivel de cierre del 30 de septiembre de 2001 y las tasas de interés fuesen a su juicio normales (art. 3º)—



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

pero permitió la plena disponibilidad del dinero depositado, sea en cuentas a la vista o a plazo, a través de "...cualquier tipo de operatoria bancaria que no implique disminución de fondos en el sistema financiero", ratificándose consecuentemente su intangibilidad en los términos de la ley 25.466 (art. 4º). El decreto 1570/01 fue modificado por el decreto 1606/01 el cual —en cuanto importa— excluyó de su ámbito de aplicación los retiros en efectivo necesarios para atender el pago de sueldos que no debieren hacerse por vía bancaria (art. 1º, inc. a).

c) El 6 de enero de 2002 fue promulgada la ley 25.557, por la cual —dejándose expresamente a salvo que ella no importaba ratificación ni expresa ni tácita de los decretos 1570/01 y 1606/01 (art. 3º)— se excluyó del tope a los retiros en efectivo establecido en el inc. a del art. 2º del decreto 1570/01 a los importes acreditados correspondientes a rubros laborales, previsionales y de carácter alimentario en general, permitiéndose su libre y entera disponibilidad por parte de sus titulares (art. 1º). Con relación a las cuentas no salariales ni previsionales, el límite original de \$ 250 fijado por el decreto 1570/01, fue elevado a \$ 300 por la resolución (M.E.) 6/02, siendo él mantenido por las posteriores resoluciones (M.E.) 9/02, 18/02, 23/02 y 46/02.

d) El Congreso de la Nación también sancionó el 6 de enero de 2002 la ley 25.561, por la cual, con arreglo a lo dispuesto en el art. 76 de la Constitución Nacional, se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional, hasta el 10 de diciembre de 2003, el ejercicio de las facultades en ella establecidas a fin de "proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios" y "reglar la reestructuración de las

obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2º (incs. 1º y 4º, respectivamente, del art. 1º). Esta ley concretamente: a) Facultó al P.E.N. "...para establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, y dictar regulaciones cambiarias" (art. 2º); b) Instruyó al Poder Ejecutivo a disponer "...medidas tendientes a disminuir el impacto producido por la modificación de la relación de cambio dispuesta en el art. 2º (...) en las personas (...) que mantuviesen con el sistema financiero deudas nominadas en dólares..." (art. 6º, primer párrafo); c) Estableció que esas deudas en dólares con el sistema financiero, cuando no fuesen superiores a los U\$S 100.000 —disposición esta última observada por el Poder Ejecutivo— y se encontrasen vinculadas con los destinos allí especificados —créditos hipotecarios destinados a la adquisición, construcción, refacción y/o ampliación de vivienda; créditos personales; créditos prendarios para la adquisición de automóviles; y créditos de personas que cumplan con los requisitos de micro, pequeña y mediana empresa—, fuesen reestructuradas a la relación de \$ 1 igual a U\$S 1 (art. 6º, segundo párrafo); d) En relación a esas deudas en dólares con el sistema financiero que la misma ley pesifica a \$ 1 igual U\$S 1, facultó al Poder Ejecutivo a "...establecer medidas compensatorias que eviten desequilibrios en las entidades financieras (...), las que podrán incluir la emisión de títulos del Gobierno Nacional en moneda extranjera garantizados" (art. 6º, tercer párrafo); e) Suspendió la vigencia de la Ley de Intangibilidad de los Depósitos 25.466 hasta que fuese superada la emergencia del sistema financiero o hasta que el Poder Ejecutivo considere superada la emergencia (art. 15); f) Habilitó al Poder Ejecutivo para disponer "las medidas tendientes a preservar el

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

capital perteneciente a los ahorristas (...), reestructurando las obligaciones originarias de modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero. Esa protección comprenderá a los depósitos efectuados en divisas extranjeras" (art. 6, último párrafo).

e) El 9 de enero de 2002 el Poder Ejecutivo Nacional, dando cumplimiento a la ley 25.561, dictó el decreto 71/02 que: a) Estableció un mercado oficial de cambios, disponiendo que las operaciones de compra y venta de dólares que en él efectuase el Banco Central de la República Argentina serían realizadas a razón de \$ 1,40 por cada U\$S 1, "...quedando así establecida la relación de cambio entre el peso y la citada divisa extranjera, conforme las previsiones del artículo 2º de la ley 25.561..." (art. 1º); b) Encomendó al Banco Central reglamentar la reestructuración de las deudas de las personas físicas y jurídicas con el sector financiero, mandándole contemplar los distintos supuestos que allí consignó (art. 4º); c) Estableció que "el Ministerio de Economía reglamentará la oportunidad y modo de disposición por sus titulares de los depósitos en pesos o en divisas extranjeras respetando la moneda en que hubiesen sido impuestos por sus titulares...". A esos fines el Ministerio debía "...tomar en cuenta los intereses de los ahorristas y la solvencia y liquidez del sector financiero limitando, de ser necesario, las transferencias de depósitos entre diferentes instituciones financieras por plazo determinado y de ser ello requerido para resolver cuestiones operativas" (art. 5º).

f) En cumplimiento de ello, el Ministerio de Economía, emitió la resolución 6/02 por cuyo anexo I -"Cronograma de Vencimientos Reprogramados de los Depósitos", en relación a las imposiciones en moneda extranjera —que son las que interesan al caso—, distinguiendo según su tipo y monto, esta-

bleció un triple régimen: a) Plazos fijos. Dispuso que serían reprogramados en la misma entidad financiera y que, según sus montos, serían cancelados: 1) Hasta 5.000 dólares, en 12 cuotas pagaderas a partir de enero de 2003; 2) De 5.000 a 10.000 dólares, en igual número de cuotas a partir de marzo de 2003; 3) De 10.000 hasta 30.000 dólares, en 18 cuotas a partir de junio de 2003; y 4) De más de 30.000 dólares, en 24 cuotas a partir de septiembre de 2003; b) Cajas de ahorro. Estableció que los saldos superiores a 3.000 dólares serían reprogramados, asimilando su tratamiento a un plazo fijo de similar importe, y acordó al titular, hasta el 15 de febrero de 2002, la opción de convertir a pesos los saldos menores a 3.000 dólares, al cambio de \$ 1,40 igual a U\$S 1, transfiriéndolos a cualquier cuenta en pesos del mismo titular, la que operaría de acuerdo a las normas vigentes. c) Cuentas corrientes. Dispuso que los saldos superiores a 10.000 dólares recibirían el tratamiento de los plazos fijos, y acordó al titular la opción de convertir hasta 10.000 dólares a pesos, según la paridad de \$ 1,40 por dólar, transfiriéndolos a cualquier cuenta en pesos. Para el caso que no se hiciese uso de la opción, establecía que el titular podía "realizar retiros en efectivo de hasta un valor equivalente a dolares estadounidenses quinientos (U\$S 500) por mes, que serán libres de transferencia entre cuentas".

g) En ese marco el Poder Ejecutivo —invocando la gravedad de la situación que determinó la sanción del decreto 1570/01 como de la ley 25.561; la práctica interrupción del funcionamiento de la economía; la máxima prioridad que debía acordársele al sistema financiero tanto para facilitar la paulatina normalización de la actividad económica como para restituir a los ahorristas y deudores las mayores condiciones de libertad y certidumbre, preservando sus derechos de pro-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

piedad; la importancia prioritaria de "restablecer el orden público económico aun cuando ello, en forma parcial y transitoria, limite el derecho de los particulares a disponer, libremente, de la totalidad de sus propios recursos"; el riesgo cambiario y de hiperinflación al que podría conducir una excesiva aceleración en la liberación de los depósitos; y en que, como consecuencia de las medidas adoptadas, "los ahorristas podrán disponer en plazos más breves, de sus ahorros en dólares estadounidenses convertidos a pesos, o bien optar por recibir bonos nominados en dólares estadounidenses"— en uso de las facultades conferidas por el art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional, dictó el decreto 214/02 que modificó sustancialmente el régimen hasta entonces vigente.

Mediante éste se transformaron a pesos, con carácter general, todas las obligaciones de dar sumas de dinero expresadas en moneda extranjera que no se encontrasen ya convertidas a pesos (art. 1º), estableciéndose, tanto para las deudas vinculadas al sistema financiero —que no se encontrasen ya convertidas (art. 3º)—, como para las ajenas a él (art. 8º) —existentes a la fecha de entrada en vigencia de la ley 25.561 como fue luego aclarado por el art. 2º del decreto 320/02— que serían convertidas a razón de un peso por cada dólar, aplicándose sobre ambas el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) que prevé su art. 4º.

En lo relevante para el caso, por su art. 2º se estableció que *"todos los depósitos en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras existentes en el sistema financiero, serán convertidos a pesos a razón de pesos uno con cuarenta centavos (\$ 1,40) por cada dólar estadounidense, o su equivalente en otra moneda extranjera..."*, a lo cual, de conformidad con lo previsto en el art. 4º, debían adicionarse los intereses y la suma resultante por aplicación del CER.

h) El 31 de mayo de 2002 el decreto 905/02 dispuso que los titulares de depósitos originalmente constituidos en moneda extranjera que fueron convertidos a pesos en virtud de lo dispuesto en el decreto 214/02, cualquiera fuera el monto del saldo reprogramado en los términos de las resoluciones (M.E.) 6/02, 9/02, 18/02, 23/02 y 46/02, tendrían la opción de recibir, a través de la entidad financiera correspondiente, en pago (total o parcial) cancelatorio de dichos depósitos, tres tipos de bonos: a) "Bonos del Gobierno Nacional en Dólares Estadounidenses Libor 2012", a un plazo de 10 años y 6 meses, con vencimiento el 3 de agosto de 2012, amortizables en 8 cuotas anuales, iguales y consecutivas, equivalentes cada una al 12,5% del monto emitido, con vencimiento la primera de ellas el 3 de agosto de 2005, y con un interés sobre saldos a partir de la fecha de emisión equivalente al de los depósitos en eurodólares a 6 meses de plazo en el mercado interbancario de Londres según la tasa Libor, pagadero por semestre vencido, a entregarse por el importe del depósito en moneda extranjera reprogramado, antes de su conversión a pesos (ver arts. 2° y 10); b) "Bonos del Gobierno Nacional en Pesos 2% 2007", a un plazo de 5 años, con vencimiento el 3 de febrero de 2007, amortizables en 8 cuotas semestrales, iguales y consecutivas equivalentes cada una al 12,50% del monto emitido y ajustado por el CER, con vencimiento la primera de ellas el 3 de agosto de 2003, y con un interés sobre saldos ajustados a partir de la fecha de emisión equivalente a la tasa del 2% anual, pagadero por semestre vencido, a entregarse por el importe convertido a pesos del depósito reprogramado (ver arts. 3° y 11); y c) "Bonos del Gobierno Nacional en Dólares Estadounidenses Libor 2005", a un plazo de 3 años y 3 meses, con vencimiento el 3 de mayo del 2005, amortizables en 3

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cuotas anuales, iguales y consecutivas, equivalentes las dos primeras al 30% y la última al 40% del monto emitido, con vencimiento la primera de ellas el 3 de mayo de 2003, y con un interés sobre saldos equivalente al de los depósitos en eurodólares a 6 meses de plazo en el mercado interbancario de Londres según la tasa Libor, pagadero por semestre vencido, a entregarse por el importe del depósito reprogramado, antes de su conversión a pesos (ver arts. 4° y 12). Estos bonos sólo alcanzan a los titulares que: fuesen personas físicas mayores de 75 años; hubiesen recibido las sumas depositadas en concepto de indemnizaciones o pagos de similar naturaleza en concepto de desvinculaciones laborales; o atravesasen situaciones en las que estuviera en riesgo su vida, su salud o su integridad física.

i) Finalmente, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1836/02 que dispuso: a) A los titulares de Certificados de Depósitos Reprogramados (CEDROS) a que se refiere el tercer párrafo del art. 6° del decreto 905/02, se les renovó la opción de recibir, a través de la entidad financiera, en dación en pago de esos certificados, títulos de la deuda argentina, esta vez denominados "*Bonos del Gobierno Nacional en Dólares Estadounidenses 2013*" —los que tendrán las mismas condiciones financieras que los "*Bonos en Dólares 2012*" del decreto 905/02, salvo en cuanto a las fechas de emisión (30 de octubre de 2002), vencimiento (30 de abril de 2013), pago de la primer cuota (30 de abril de 2006) y tope del 3% que se le puso a la tasa de interés (ver art. 7°, inc. a)—, pero paralelamente se les acordó una nueva opción, la de recibir "*Letras de Plazo Fijo en Pesos*" (ajustables por el CER) —de similares condiciones que las de los bonos en dólares (ver art. 7°, inc. b, puntos I a VII)—, emitidas por los bancos depositarios,

conjuntamente con una Opción de Conversión a moneda de origen (ver art. 4º, incs. a y b, respectivamente); b) Se concedió también a los titulares de depósitos reprogramados la opción de cobrar en efectivo, a partir del 1º de octubre de 2002 (o antes, de estar operativas las cuentas libres del art. 26 del decreto 905/02), hasta un monto de \$ 7.000 (sin incluir el ajuste del CER), el que la entidad financiera, siempre que lo haga sin asistencia del Banco Central, puede extender hasta \$ 10.000 (art. 5º); c) Se dispuso que las entidades financieras debían otorgar a quienes optasen por los bonos en dólares "2013" una opción de venta de los cupones de los que se les asignasen, a un precio en pesos, a razón de \$ 1,40 por cada U\$S 1, ajustable por el CER (ver art. 6º); d) Se estableció que quienes ya hubiesen optado por los bonos en dólares "2012" o "2005" del decreto 905/02 a optar, restituyendo estos títulos, por las "Letras" en pesos del inc. b del art. 4º, el "cobro en efectivo" del art. 5º, o la "opción de venta" del art. 6º (ver art. 9º); e) Se facultó a las entidades financieras a ofrecer a los ahorristas beneficiarios de medidas cautelares la cancelación total o parcial de sus depósitos mediante la dación en pago de "Bonos en Dólares Libor 2006" —de similares condiciones a la de los "Bonos en Dólares Libor 2005" del decreto 905/02, salvo en cuanto a la fecha de emisión y vencimiento, que serán el 30 de octubre de 2002 y 30 de enero de 2006, respectivamente— (art. 17).

16) Que razones de orden expositivo conducen a analizar, sucesivamente, la cuestión de la validez de la suspensión de la aplicación de la ley 25.466 denominada de intangibilidad de los depósitos y la del decreto 214/02 considerado como un decreto delegado y como un decreto de necesidad y urgencia. Finalmente se abordarán los aspectos que involucran la ejecución de la sentencia.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

17) Que el depósito goza de la protección otorgada por el art. 17 de la Constitución Nacional a la propiedad privada. Es que, como desde antiguo ha señalado este Tribunal, el término propiedad utilizado por la Constitución comprende "todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad" (Fallos: 145:307), de modo tal que los bienes que son susceptibles de valor económico, apreciables en dinero o el dinero mismo alcanzan dicha condición.

El art. 14 de la Constitución declara que todos los habitantes tienen derecho a "usar y disponer de su propiedad" y el art. 17 declara que "es inviolable" y que "ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley". "La expropiación por causa de utilidad pública —añade— debe ser calificada por ley y previamente indemnizada" y la "confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino".

18) Que si bien es claro que el crédito de la provincia actora contaba con suficiente amparo constitucional el Congreso quiso añadirle una protección específica al sancionar la ley 25.466. Esta dispuso que todos los depósitos captados por las entidades financieras autorizadas para funcionar por el Banco Central, fuere en pesos o en moneda extranjera, a plazo fijo o a la vista, serían considerados *intangibles* (art. 1º). El art. 2º de la ley definió dicha condición disponiendo que "*el Estado Nacional en ningún caso, podrá alterar las condiciones pactadas entre el/los depositantes y la entidad financiera, esto significa la prohibición de canjearlos por títulos de deuda pública nacional, u otro activo del Estado Nacional, ni prorrogar el pago de los mismos, ni alterar las tasas pactadas, ni la moneda de origen, ni reestructurar los*

vencimientos, los que operarán en las fechas establecidas entre las partes". El art. 3º añadió que "la presente ley es de orden público, los derechos derivados para los depositantes y las entidades depositarias de las operaciones comprendidas en el art. 1º de esta ley serán considerados derechos adquiridos y protegidos por el art. 17 de la Constitución Nacional".

Esta ley, como se expresó, innecesaria a la luz de los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, fue sancionada con la finalidad de garantizar el respeto por los depósitos. Dan cuenta los debates parlamentarios de que frente a las especulaciones que se habían generado en la opinión pública —"desde la devaluación de nuestra moneda, confiscación de los depósitos, hasta una moratoria en el pago de las obligaciones por parte del Estado Nacional", el Congreso juzgó necesario "...llevar un mayor grado de certidumbre a los inversores y a la población en general (...) de manera de evitar así que continúe un estado deliberativo cuya incertidumbre conlleve a una mayor disminución de los depósitos y reservas...", ya que "...como la confianza en el sistema de crédito es un ingrediente crucial, sin el cual el sistema financiero dejaría de existir, el Estado se transforma en un celoso regulador de las entidades tomadoras de depósitos, para resguardar los fondos de los administrados", en la medida que "...tal intromisión regulatoria del Estado podría dar lugar a abusos que, so pretexto regulatorio, terminen resultando confiscatorios para los dueños de los depósitos". "Es difícil establecer con claridad los límites tras los cuales una medida prudencial que resguarde al sistema en su conjunto resulta violatoria de un derecho de propiedad individual. Por ello, todo elemento que brinde un reaseguro de los derechos de propiedad involucrados es siempre bienvenido"—.

19) Que es pertinente recordar que esta Corte ha

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

dicho cuando bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en ella para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido, porque la situación creada por esa ley se transforma en una situación jurídica concreta e individual en cabeza del sujeto que, como tal, se hace inalterable y no puede ser suprimida por ley posterior sin agravio del derecho de propiedad consagrado por el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: 296:723; 298:472; 317:1462). Y en análogo orden de ideas ha señalado que "el legislador podrá hacer que la ley nueva destruya o modifique un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa ya existente; los jueces, investigando la intención de aquél podrán, a su vez, atribuir a la ley ese mismo efecto. Pero ni el legislador ni el juez pueden en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior. En ese caso, el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad" (Fallos: 152:268; 167:5 y 172:21).

20) Que la ley 25.466, inspirada en los altos propósitos de que dan cuenta los debates parlamentarios transcritos, antes que al afianzamiento de la protección de los depositantes los condujo —con quebranto del principio de la buena fe que debe presidir el comportamiento estatal— a una celada. El orden jurídico de la Nación debe proteger la confianza suscitada por el comportamiento de otro porque la confianza resulta una condición fundamental para la vida colectiva y la paz social. Y, sin dudas, el mal es mayor cuando quien defrauda la confianza que ha producido es el Estado. Consecuentemente y con arreglo a lo expuesto, el decreto

1570/01 y la ley 25.561, en cuanto suspenden la aplicación de la ley 25.466 de intangibilidad de los depósitos bancarios, resultan inconstitucionales en su aplicación a la actora en tanto lesionan el derecho de propiedad pues debe considerarse que hay derecho adquirido para los particulares que realizaron sus depósitos en las entidades financieras bajo la vigencia de la última ley citada.

21) Que sentada esta primera conclusión corresponde analizar la validez constitucional del decreto 214/02 y en este sentido cabe adelantar que a juicio del Tribunal también resulta inconstitucional sea que se lo considere un decreto delegado, sea se lo considere como un decreto de necesidad y urgencia.

El art. 2° del citado decreto excede los términos de la delegación que el Congreso hiciera en cabeza del Poder Ejecutivo a través de la ley 25.561, pues si bien mediante ésta se lo autorizó para fijar el tipo de cambio de las monedas extranjeras, no se lo facultó para convertir a pesos los depósitos constituidos en tales divisas, otorgándole solamente la atribución de reestructurarlos a los efectos de preservar el capital de los ahorristas, tal como surge del texto de la citada ley 25.561 y de la inequívoca voluntad expresada por los legisladores durante el debate parlamentario que precedió a su sanción.

22) Que, en efecto, la ley 25.561 suspendió la vigencia de la ley 25.466 pero no pesificó —como tampoco lo hizo el decreto 1570/01 también dictado con la finalidad de garantizar la intangibilidad de los depósitos en moneda extranjera— los depósitos en dólares, conversión adoptada sólo en el ámbito de otras relaciones jurídicas. Con arreglo a lo dispuesto en el art. 76 de la Constitución Nacional, esta ley declaró la emergencia nacional y estableció las bases bajo las

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cuales el Poder Ejecutivo debía ejercer las facultades delegadas. La ley precisó que debía "...*(r)eglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el art. 2° de la ley (art. 1º, inc. 4º) y le impuso con relación a los depósitos en las entidades financieras, la obligación de disponer "las medidas tendientes a preservar el capital de los ahorristas", con la expresa aclaración de que "(e)sa protección comprenderá a los depósitos efectuados en divisas extranjeras" (quinto y último párrafo del art. 6º).*

23) Que la voluntad del legislador en cuanto al alcance de la delegación conferida a favor del Poder Ejecutivo, surge clara del debate parlamentario. Bastan, en efecto, las expresiones de dos legisladores. El senador Maestro sostuvo que "*(l)as medidas que se van a adoptar contemplan la protección de los más débiles, de los que hoy más necesitan de la protección del Estado. Por eso, nosotros acompañamos en líneas generales las medidas incorporadas en esta norma, que tienen como objetivo respetar y proteger al universo de deudores, tratando de custodiar en la medida de lo posible a los tomadores de créditos y preservando el capital de los ahorristas, a través de la reestructuración de la devolución de los ahorros...*".

A su turno, en lo concerniente a la finalidad de la ley, el senador Baglini manifestó que "*esta ley protegerá a los deudores. Y que (...) ese sistema es distinto de la moneda en la cual se van a tener que devolver los depósitos. Los bancos que tenían créditos en dólares van a cobrar en pesos, porque así lo manda la ley. Van a tener que devolver depósitos en dólares, porque se va a respetar el capital y una tasa de interés que no será cualquiera, pero será la internacional*".

24) Que, en conclusión, el art. 2º del decreto 214/02, excede claramente la delegación que el Congreso efectuó en el Poder Ejecutivo a través de la ley 25.561. Esta lo autorizó para fijar el tipo de cambio de las monedas extranjeras pero no para convertir a pesos los depósitos que se encontraban constituidos en dichas divisas. Reestructuración y preservación del capital de los ahorristas son el mandato que surge claramente del texto de la ley y de la voluntad del legislador durante el debate parlamentario.

25) Que la validez del decreto considerado como de necesidad y urgencia, dictado en ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por el art. 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, demanda la formulación de algunas precisiones.

Antes de la reforma constitucional de 1994 que sancionó dicho artículo, esta Corte había trazado el marco constitucional de los poderes del Estado en situaciones de emergencia al pronunciarse in re "Peralta" (Fallos: 313:1513). Allí reconoció la validez constitucional del decreto 36/90 y rechazó la demanda promovida por la actora, titular de un plazo fijo a 7 días en el Banco Comercial de Finanzas. Dicho decreto autorizaba a las entidades financieras a proceder a la devolución parcial y en efectivo de los depósitos y disponía la cancelación de las diferencias que superaban la suma de un millón de australes mediante la entrega de "Bonos Externos 1989" emitidos por el Estado Nacional. La circunstancia de que los principios sentados en este precedente sean invocados por las partes, a favor y en contra de sus posiciones requiere, al menos, una síntesis de su sustancia y ello a fin de determinar la constitucionalidad de las facultades ejercidas por el Poder Ejecutivo a través del decreto 214/02.

26) Que como principio, el legislador está facultado

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al gobierno de la Nación. En correspondencia con los fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución, aquél cuenta con las facultades constitucionales necesarias para satisfacer los requerimientos de la sociedad, poner fin a los estados de emergencia y conjurar cuanto ponga en peligro la subsistencia del Estado. Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, se puede "sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos". No se trata de reconocer grados de omnipotencia al legislador ni de excluirlo del control de constitucionalidad, sino de no privar al Estado de las medidas de gobierno que conceptualice útiles para llevar un alivio a la comunidad.

En esencia, se trata de hacer posible el ejercicio de las facultades indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esas garantías, además de correr el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación de la economía estatal, puedan alcanzar un grado de perturbación social acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional (Fallos: 172:21).

27) Que corresponde a los poderes del Estado proveer todo lo conducente a la prosperidad del país y al bienestar de sus habitantes, lo que significa atender a la conservación del sistema político y del orden económico, sin los cuales no podría subsistir la organización jurídica sobre la que reposan los derechos y garantías individuales. Para que éstas tengan

concreta realidad, es esencial la subsistencia del Estado, de su estructura jurídica y su ordenamiento económico y político. Su existencia hace posible el disfrute de los derechos de la libertad y del patrimonio que asegura la Constitución. "Cuando por razones de necesidad, sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que puede hacerse de esa propiedad, no hay violación del art. 17 de la Constitución Nacional, sino una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis. En el sistema constitucional argentino, no hay derechos absolutos y todos están subordinados a las leyes que reglamentan su ejercicio".

28) 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: 313:1513, considerando 39).

29) Que Horacio R. Larreta, en su dictamen del 6 de septiembre de 1934, en el recurso extraordinario deducido por Oscar A. Avico contra Saúl C. de la Pesa sobre consignación de intereses (Fallos: 172:21), enumeró los cuatro requisitos que debe llenar una ley de emergencia para que su sanción esté justificada, y que ya habían sido mencionados por el *Chief Justice Hughes*, en el caso "Home Building v. Blaisdell": "Es necesario para ello: 1) que exista 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



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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; 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria". El juez Hughes, presidente del tribunal, apoyó su voto en estos fundamentos: "Si el Estado tiene poder para suspender temporalmente la aplicación de los contratos en presencia de desastres debidos a causas físicas, como terremotos, etc., no puede darse por inexistente ese poder cuando una urgente necesidad pública que requiere el alivio es producida por causas de otra índole, como las económicas. No sólo se invocan en los contratos las leyes existentes a fin de fijar las obligaciones entre las partes, sino que se introducen en ellos también las reservas de atributos esenciales del poder soberano, como postulados del orden legal. El criterio de proteger a los contratos contra su invalidación presupone el mantenimiento de un gobierno en virtud del cual son valederas las obligaciones contractuales. Dicho gobierno debe retener la autoridad adecuada para asegurar la paz y el buen orden de la sociedad. Este principio de armonizar las prohibiciones constitucionales con la necesaria conservación del poder por parte del Estado ha sido reconocido progresivamente en las decisiones de esta Corte. Aunque se evite una sanción que pudiera permitir al Estado adoptar como política el repudio de las deudas o la destrucción de los contratos, o la negación de los medios para llevarlos a la práctica, no se deduce de ello que no hayan de producirse situaciones en las que la restricción temporal de esos medios no cuadre con el espíritu y el propósito del artículo constitucional". Recordando la advertencia de Marshall, agregaba el juez Hughes, "que no hay que olvidar que la Constitución fue

sancionada con el propósito de que rigiera en épocas venideras por lo que su interpretación debe adaptarse a las crisis que sufren las relaciones humanas".

30) Que el juez *Hughes* en el fallo referido, resumiendo las decisiones de la Corte Suprema americana dijo: "es manifiesto, de la revista que hacemos de nuestras decisiones que ha habido una creciente valorización de las necesidades públicas y de la necesidad de encontrar fundamento a una avenencia razonable entre los derechos individuales y el bienestar público. La limitación del dominio público, la presión del constante aumento de la población, la interdependencia de las actividades de nuestro pueblo y la complejidad de nuestros intereses económicos, han conducido inevitablemente hacia una creciente utilización de la organización social, con el objeto de proteger las bases mismas de la actividad individual. Donde, en tiempos pasados, se pensaba que sólo los negocios (o asuntos) de los individuos o de las clases sociales estaban comprometidos y que los del Estado apenas estaban remotamente rozados, posteriormente se ha encontrado que estaban directamente afectados los intereses fundamentales del Estado; y que la cuestión ya no es más solamente la de un contratante contra otro, sino del uso de los medios razonables para salvaguardar la estructura económica sobre la cual reposa el bienestar de todos. No es admisible la réplica de que esta necesidad pública no fue comprendida (o sospechada) un siglo ha, ni insistir en que aquello que significó el precepto constitucional según el criterio de entonces, deba significar hoy según el criterio actual ('*vision of our time*'). Si se declarara que la Constitución significa hoy, lo que significó en el momento de su adopción, ello importaría decir que las grandes cláusulas de la Constitución deben confinarse a la

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

interpretación que sus autores les habían dado, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo, y ello expresaría su propia refutación. Para prevenirse contra tal concepto estrecho, fue que el presidente de la Corte, Mr. *Marshall* expresó la memorable lección: 'No debemos olvidar jamás que es una constitución lo que estamos interpretando (Mc. *Culloch v. Maryland*, 4 Wheat 316, 407) una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas crisis de los asuntos humanos'. Cuando consideramos las palabras de la Constitución, dijo la Corte, en '*Misouri v. Holland*', 252 U.S. 416, 433, debemos darnos cuenta (o hacernos cargo: '*realize*') que ellas dieron vida a un ser cuyo desarrollo no pudo ser previsto completamente por sus creadores mejor dotados...El caso que examinamos debe ser considerado a la luz de nuestra experiencia...".

31) Que tanto en nuestro derecho como en el de los Estados Unidos de América, las leyes dictadas en situaciones de emergencia, no se consideraron a extramuros de la Constitución Federal por desconocimiento del derecho de propiedad, cuando se limitaron a no suspender indefinidamente la ejecución de los derechos del acreedor, ni dificultaron el cumplimiento de las obligaciones con plazos excesivamente largos. Es que no está en juego el dominio eminente del Estado, sino los límites del poder de policía con vistas a todas las grandes necesidades públicas. Y ese límite, del cual nunca podrá pasar, es el de la propiedad privada no susceptible de ser tomada sin declaración de utilidad pública y previamente indemnizada. De ahí que la validez constitucional de estas leyes se sustenta en que no afectan el contenido mismo de la relación jurídica, ni ninguna de las partes constitutivas de la obligación. En situaciones de emergencia o con motivo de ponerles fin, se ha reconocido la constitucionalidad de las

leyes que suspenden temporalmente los efectos de los contratos libremente convenidos por las partes, siempre que no se altere su sustancia, a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole. Sólo se ha exigido que tal legislación sea razonable y no desconozca las garantías individuales o las restricciones que la Constitución contiene en salvaguardia de las instituciones libres.

32) Que así como el derecho adquirido se caracteriza por su incorporación en grado de identidad con la propiedad, trátase de derechos reales o personales, de bienes materiales o inmateriales; el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias modales de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria, que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin. La etiología de esa situación, sus raíces profundas y elementales, y en particular sus consecuencias sobre el Estado y la sociedad, al influir sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones, autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de algunos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución. Pero esa sola circunstancia no es bastante para que las normas repugnen al texto constitucional, pues todos los derechos están limitados por las leyes reglamentarias que, sin desnaturalizarlo, dictare el legislador. Su restricción debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la situación de emergencia, a diferencia del

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales (Fallos: 243:467).

33) Que esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos como los efectos de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras (Fallos: 243:467), a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (Fallos: 238:76). En estos casos, el Gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que contiene la Constitución. 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). La distinción entre la sustancia de un acto jurídico y sus efectos contribuye a la transparencia de la doctrina de la legislación de emergencia, admitiendo la constitucionalidad de la que restringe temporalmente el momento de ejecución del contrato o la sentencia, "manteniendo incólume y en su integridad la sustancia de los mismos, así como la de los derechos y obligaciones que crean o declaren". Que "(e)n tiempos de grave trastorno económico-social, el mayor peligro que se cierne sobre la seguridad jurídica no es el comparativamente pequeño que deriva de una transitoria postergación de las más estrictas formas legales, sino el que sobrevendría si se las mantuviera con absoluta rigidez, por cuanto ellas, que han sido pensadas para épocas de normalidad y sosiego, suelen adolecer de patética ineficacia frente a la crisis". En un estado de emergencia, cuya prolongación representa, en sí misma, el mayor atentado contra

la seguridad jurídica (Fallos: 243:467, considerandos 14 y 19).

34) Que "el ejercicio del poder público sobre personas y bienes tiende en nuestro país, a la protección no sólo de la seguridad, la moralidad y la salubridad, sino que se extiende al ámbito económico y social en procura del bienestar general. En esta orientación es incuestionable la influencia de la doctrina y jurisprudencia norteamericana. Pero su punto de partida es inconmovible. Ningún derecho reconocido por la Constitución tiene carácter absoluto. La limitación de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Se trata en realidad de la regulación legislativa de los derechos establecidos en la Constitución, su uso y disposición en armonía con los intereses de la sociedad (Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho Administrativo*, t. V, págs. 73 y sgtes., Buenos Aires, 1954)".

35) Que el Tribunal ha sostenido —tras recordar que la Constitución Nacional no reconoce derechos absolutos— que en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad (Fallos: 200:450). Surge del mismo fallo el carácter transitorio de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales. Esta "emergencia", término que indica una ocurrencia que nace, sale y tiene principio en otra cosa (conf. Real Academia Española, Diccionario, vocablos "emergencia" y "emergente") se asocia así a "urgencia", al tiempo que se opone a "sosiego" y "normalidad".

Por otra parte, se exigió ya en Fallos: 173:65 que la situación de emergencia debía ser definida por el Congreso.

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

A partir de estos requisitos, concluyó por consolidarse en la doctrina un condicionamiento de la posibilidad de la legislación de emergencia donde tales requisitos ocupaban un lugar central, unidos a otros, como la transitoriedad y la indiscutible exigencia de razonabilidad y la presencia de un interés público (conf. voto concurrente en Fallos: 243:467, considerando 7°).

Pareció a veces que la emergencia sólo cabía ante lo imprevisto, lo urgente, y que se ligaba a lo transitorio. Esa vinculación entre estas palabras no es sin embargo plenamente adecuada.

Ya el voto del presidente del tribunal, doctor Alfredo Orgaz, en Fallos: 243:449, observaba que la "temporiedad" que caracteriza a la emergencia, como que resulta de las circunstancias mismas, no puede ser fijada de antemano en un número preciso de años o de meses. Todo lo que cabe afirmar razonablemente es que la emergencia dura todo el tiempo que duran las causas que la han originado.

Estas consideraciones, elaboradas a los efectos de evaluar la duración de medidas tomadas ante emergencias, pueden trasladarse a la consideración de los antecedentes de la situación misma. Así, el prolongado lapso de gestación de la deuda interna argentina no obsta a que su solución sólo pueda pasar por medidas calificables como de emergencia.

36) Que el derecho de "emergencia" no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda. Arribar a la unión nacional no fue tarea fácil, como no lo fue establecer la Constitución (Fallos: 313:1513, considerando 47). Junto a derechos cuyo goce la Constitución establece para todos los habitantes, ella

agrega que tal goce se hará conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 14) sin desnaturalizar a aquéllas (art. 28), y se refiere a la unión nacional, a la forma de gobierno y a la organización de los poderes, y se proyecta para nuestra posteridad, es decir, que erige una organización nacional cuya vitalidad es tan esencial como aquellos derechos particulares, como que en ella descansa la efectiva seguridad de éstos. Es por esto que el bienestar que tiene en miras es el bienestar general, entendido como marco y no como negación del particular.

Hay pues en la Constitución Nacional contenidos derechos y proyectos de alcance diferente. La cuestión es, para los jueces, determinar la legitimidad de la extensión que se les haya concedido en cada caso. El problema, pues, no se circunscribe al análisis del ejercicio del poder de policía, sino que reside en un juicio axiológico en el que están involucrados principios constitucionales diversos y que debe resolverse atendiendo a las circunstancias de la causa.

37) Que sobre la base de todas estas consideraciones, en una de las conclusiones más definitivas el Tribunal sostuvo, que "al acudir a ese medio de pago" —se refiere a los "Bonos Externos 1989" (supra, considerando 17)— se produjo una fuerte reprogramación de vencimientos, mas no necesariamente una "quita" como podría suponerse en un primer como no menos superficial análisis de la cuestión. Ello es así, pues aun admitiendo que la paridad de mercado del medio de pago elegido fuese inferior a la nominal, de tal circunstancia no se sigue necesariamente que, en valores reales y frente al proceso verdaderamente descontrolado de inflación que se había desatado, aquella "quita" haya efectivamente ocurrido. Y añadió: "En definitiva, de las medidas adoptadas por el gobierno no resulta menoscabo de la propiedad protegida por el



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

art. 17 de la Constitución Nacional. Porque, como se expuso al examinar genéricamente los distintos problemas que plantea la 'emergencia', *no hay violación del art. 17 citado cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no prive a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad*. Antes bien, 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".

38) Que pasada poco más de una década, esta Corte al pronunciarse respecto de la validez constitucional de la legislación financiera dictada entre el 1º de diciembre de 2001 y el 1º de febrero de 2002 —esto es, cuando todavía no se había dictado el decreto 214/02— este Tribunal consideró que "ni aun con la extensión reconocida en el caso recién citado a los poderes del Estado para afrontar emergencias de carácter económico, las disposiciones cuestionadas en el sub judice pueden reputarse compatibles con la Constitución Nacional. En efecto, y contrariamente a lo que ocurría en Fallos: 313:1513, no se preserva sino que se destruye 'el valor...de la moneda' que 'es lo que interesa y no puede perderse de vista sin riesgo de incurrir en conclusiones equivocadas'". "Por lo demás —se añadió— una justa apreciación del medio concreto elegido por el Estado Nacional como paliativo de la crisis a fin de decidir sobre su compatibilidad constitucional no puede ser examinada con prescindencia del conjunto de las medidas adoptadas. Desde tal enfoque, es menester destacar que la

imposibilidad de disponer íntegramente de los ahorros e inversiones es sólo una de las variadas restricciones al uso y goce de los recursos monetarios amparados por el derecho a la propiedad desde que la generalidad de las personas físicas y jurídicas ven cercenadas también la libre disponibilidad a la extracción íntegra de los importes correspondientes a remuneraciones y jubilaciones. Todo ello sumado a la modificación del régimen cambiario —extremo cuya validez a esta Corte no le compete juzgar desde que no es materia de debate en el presente y en tanto el control de constitucionalidad no comprende la facultad de sustituir a los otros poderes del Estado en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad— provoca un generalizado menoscabo en la situación patrimonial del conjunto social. *Frente a tan singular realidad, la restricción imperante en relación con los depósitos bancarios adolece de irrazonabilidad toda vez que no significa una simple limitación a la propiedad sino que, sumada al resto de las medidas adoptadas, coadyuva a su privación y aniquilamiento. El efecto producido por las normas impugnadas excede, pues, el ejercicio válido de los poderes de emergencia ya que aun en estas situaciones, como se recordó más arriba, el Estado no puede válidamente transponer el límite que señala el art. 28 de la Constitución Nacional y preterir su inexcusable rol como gestor del bien común.* La norma en cuestión afecta, por tanto, en forma directa e inmediata las garantías reconocidas por los arts. 14 bis y 17 de la Constitución Nacional así como las previsiones del art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica" (voto del juez Fayt, *in re* "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos 'Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional'" Fallos: 325:28).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

39) Que así compendiada la doctrina que fija el ámbito de los poderes del Estado en época de emergencia y dando por cierto que, utilizando las palabras de la Ley Fundamental, al momento de la emisión del decreto 214/02 concurrían "circunstancias excepcionales" que hacían "imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes" —recaudo dudosamente satisfecho en la especie a la luz de la doctrina sentada en Fallos: 322:1726— no puede discutirse que la legislación impugnada ha operado una transformación en la sustancia del derecho afectado que la torna inválida frente a la Constitución Nacional.

La conversión a pesos de los depósitos en moneda extranjera dispuesta por el art. 2º del decreto 214/02, permite que el depositario, deudor de la obligación de devolver la misma cantidad de dólares que le fue entregada, cumpla con ella, con efectos cancelatorios, restituyendo aproximadamente la mitad de las divisas que le fueron dadas, cálculo que se efectúa sobre la base de la cotización en el mercado libre del dólar a la fecha de este pronunciamiento. La quita —utilizando la expresión de Fallos: 313:1513— que alcanza, como se dijo, aproximadamente al cincuenta por ciento de los dólares depositados que deriva su conversión obligatoria en las condiciones establecidas por el decreto 214/02, deviene así irremediablemente confiscatoria. Los hechos de autos revelan paradigmáticamente una situación en que el Estado no suministra un remedio para paliar una situación de emergencia sino que decide mutar la sustancia o esencia del derecho adquirido; apoderarse, en fin, del patrimonio de los depositantes sin compensación alguna. De consuno con los principios vertidos hasta aquí y, encontrándose la legislación cuestionada a extramuros de la Constitución Nacional, debe declarársela

inválida.

40) Que la proyección de la presente decisión sobre la numerosa cantidad de pleitos en los que se debaten controversias similares, determina que a fin de ejecutar la sentencia se tengan en cuenta las modalidades, restricciones, y limitaciones temporarias que, sin afectar la sustancia del derecho reconocido, permita compatibilizar su concreción con los intereses generales en la grave crisis en que se insertan.

De tal manera el Tribunal condenará devolver a la Provincia de San Luis las sumas que le adeuda, según los alcances que surgen de su presentación de fs. 459/460, y fijará un plazo de sesenta días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución (arg. arts. 163 inc. 7° y 558 bis, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por el señor Procurador General se resuelve: I- Declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas; II- Ordenar al Banco de la Nación Argentina que reintegre a la Provincia de San Luis las sumas depositadas en dólares estadounidenses, o su equivalente al valor en pesos según la cotización del mercado libre de cambios tipo vendedor al día del pago. De dichas sumas deberán deducirse las ya extraídas por el Estado provincial (ver alcances de la presentación de fs. 459/460). A este último efecto la diferencia deberá determinarse entre la suma retirada en pesos y el valor de cada dólar en el mercado referido a la fecha de la extracción; III- Fijar el plazo de sesenta días corridos para que las partes convengan o determinen la forma y plazos de devolución que no alteren la sustancia de la decisión, bajo apercibimiento de establecerlo el Tribunal a pedido de cualquiera de los

S. 173. XXXVIII.

ORIGINARIO

San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/  
acción de amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

interesados al vencimiento del plazo fijado. Notifíquese por  
cédula a las partes que se confeccionará por secretaría.

CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

VO-//-

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

1°) Que la Provincia de San Luis interpone la presente acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional, el Banco de la Nación Argentina, y el Banco Central de la República Argentina, para que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 12 del decreto 214/02, del decreto 1570/01, del decreto 320/02, y que se disponga que se le entreguen los dólares billetes correspondientes a los plazos fijos que individualiza, o su equivalente en pesos según el valor de tales divisas extranjeras en el mercado libre de cambios al tipo vendedor del día anterior al vencimiento de la obligación.

Que las demás circunstancias y antecedentes del caso se encuentran reflejadas en los considerandos 1° a 11 de los votos que hacen concurrencia con el presente, y a los que cabe remitir por razones de brevedad.

2°) Que corresponde ingresar en el tratamiento de las cuestiones de fondo planteadas, no sin antes señalar:

a) pese a haber fracasado las distintas audiencias de conciliación convocadas por el Tribunal para lograr un acuerdo entre las partes, el presente pronunciamiento tendrá en cuenta las posiciones asumidas por cada uno de los litigantes en tales ocasiones, habida cuenta lo dispuesto por el art. 163, inc. 5, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en cuanto determina que la conducta observada por las partes durante la sustanciación del proceso puede constituir elemento para juzgar sobre la procedencia de las respectivas pretensiones.

b) toda vez que en el transcurso del proceso, han sido dictadas diversas normas sobre la materia objeto de esta litis, la decisión del tribunal —de acuerdo a su reiterada doctrina— atenderá también a las modificaciones introducidas

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

por esos preceptos en tanto configuran circunstancias sobrevenientes de las que no es posible prescindir (Fallos: 308:1489; 312:555; 315:123, entre muchos otros).

c) la presente sentencia solamente alcanza al examen de la validez constitucional de la normativa impugnada en cuanto ha afectado imposiciones genuinas perfectamente determinadas en su nominación, montos y fechas de restitución o pago, colocadas en el sistema financiero argentino. No se extiende a otras relaciones jurídicas de derecho privado o público que pudieran haber sido igualmente alcanzadas por dicha normativa, cuestión de la que no se ocupan las presentes actuaciones.

d) la vía elegida por la actora es admisible para el tratamiento de las cuestiones planteadas pues, como lo ha señalado esta Corte, el objeto de la acción de amparo es la preservación de la vigencia de los derechos tutelados por la Ley Fundamental (Fallos: 324:3602), y si bien el Tribunal, aun después de la reforma constitucional de 1994, ha reiteradamente señalado el carácter excepcional de aquélla, también ha precisado que su exclusión por la existencia de otros medios procesales administrativos y judiciales no puede fundarse en una apreciación meramente ritual, toda vez que tiene por finalidad una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias. De tal suerte, siempre que se acredite el daño grave irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, corresponderá que los jueces habiliten la rápida vía del amparo (Fallos: 299:358; 305:307; 314:1091, voto del juez Belluscio), situación esta que se presenta con claridad en la especie. Por lo demás, resulta inadmisibles que se traslade la resolución del caso a otro procedimiento cuando, como ha ocurrido en el sub lite, no se verifica que el empleo de la

vía del amparo hubiera reducido las posibilidades de defensa en orden a la extensión de la discusión y de la prueba (Fallos: 320:1339), máxime teniendo en cuenta que las partes contaron con la efectiva oportunidad de formular las alegaciones pertinentes y obtener las medidas probatorias conducentes (Fallos: 324:1177).

3°) Que, dentro de ese marco, son dos las cuestiones fundamentales que debe resolver este Tribunal.

En primer lugar, corresponde analizar el planteo de inconstitucionalidad referente al decreto 1570/01 y normas posteriores que afectaron la disponibilidad inmediata de los depósitos a plazo fijo realizados en el Banco de la Nación Argentina de que es titular la Provincia de San Luis.

En segundo lugar, e independientemente de lo anterior, procede examinar la tacha de inconstitucionalidad relativa a la normativa que impuso la "pesificación" de tales depósitos bancarios, es decir, que alteró la moneda de origen en que fueron pactados.

4°) Que con relación a la primera cuestión individualizada en el considerando anterior, esta Corte en la causa "Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos 'Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional'", (Fallos: 325:28), ha declarado la inconstitucionalidad de las restricciones al retiro y libre disponibilidad de los fondos y depósitos bancarios invertidos en el sistema financiero nacional, que fueron impuestas por el citado decreto 1570/01 y sus reglamentaciones, así como la invalidez constitucional del art. 15 de la ley 25.561 en cuanto suspendió la aplicación de la ley 25.466 sobre intangibilidad de los depósitos bancarios, con conceptos y conclusiones que corresponde tener aquí por reproducidos en razón de brevedad.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Que, por cierto, la doctrina de ese precedente es perfectamente aplicable al sub lite, pues si bien la Comunicación A 3467 BCRA excluyó de los alcances de la reprogramación a las imposiciones a plazo fijo constituidas por los gobiernos provinciales (art. 1.2.3. del anexo), lo cierto y concreto es que la excepción que importa tal disposición no puede ser menos inconstitucional que la regla a la que se aplica. Dicho con otras palabras, si el régimen de reprogramación de depósitos bancarios es contrario a la Constitución Nacional, no menos lo son las excepciones que dicho régimen contempla, en tanto integrantes de un mismo bloque normativo.

En las condiciones que anteceden, la presente demanda debe prosperar en cuanto específicamente persigue la declaración de inconstitucionalidad del decreto 1570/01 y sus reglamentaciones.

5°) Que el tratamiento de la segunda cuestión identificada en el considerando tercero (validez constitucional de la "pesificación" de los depósitos bancarios en moneda extranjera), lleva a examinar lo dispuesto por el art. 2° del decreto 214/02, norma esta última publicada en el Boletín Oficial del primer día hábil siguiente al de la fecha de dictado de la sentencia en la mencionada causa "Smith", precedente en el que esta Corte ejerció la competencia apelada que poco tiempo antes le había asignado el art. 195 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (art. 50 dec. 1387/01 y art. 18 de la ley 25.561), y que poco más de un mes y medio después le fue sustraída por el art. 7 de la ley 25.587 (B.O. 26 de abril de 2002).

En efecto, invocando lo dispuesto por la ley 25.561, como así también el ejercicio de las facultades previstas por el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, el Poder

Ejecutivo Nacional dictó el 3 de febrero de 2002 el decreto de necesidad y urgencia 214 (B.O. del 4 de febrero de 2002), por cuyo art. 2° se dispuso la conversión a pesos de todos los depósitos en dólares estadounidenses u otras monedas existentes en el sistema financiero, señalando que las imposiciones se expresarían en moneda de curso legal a razón de \$ 1,40 por cada dólar estadounidense o su equivalente en otra divisa, quedando entendido que las entidades financieras cumplirían con su obligación devolviendo pesos a la relación indicada. El decreto 214/02 también estableció que a las sumas así expresadas en pesos se les aplicaría un Coeficiente de Estabilización de Referencia (art. 4°) cuya composición fue definida más tarde por la resolución 47/02 del Ministerio de Economía.

6°) Que a juicio de esta Corte la "pesificación" de los depósitos bancarios ordenada por el art. 2° del decreto 214/02, resulta manifiestamente inconstitucional por tres motivos fundamentales:

a) no se trata de una medida comprendida en la delegación legislativa instrumentada por la ley 25.561.

b) no se encontraban presentes las condiciones exigidas por el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, para implementarla mediante decreto de necesidad y urgencia.

c) viola nuevamente (desde perspectiva distinta de la considerada en el caso "Smith") el derecho de propiedad amparado por el art. 17 de la Carta Fundamental, imponiendo una privación de ella equiparable a una expropiación sin ley previa ni justa indemnización.

7°) Que en orden al primer motivo indicado en el considerando anterior, es menester recordar que el art. 1° de la ley 25.561 declaró la emergencia pública en materia social,

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

económica, administrativa, financiera y cambiaria y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 76 de la Constitución Nacional, delegó en el Poder Ejecutivo Nacional, hasta el 10 de diciembre de 2003, las facultades comprendidas en la misma ley para: 1) proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios; 2) reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales; 3) crear condiciones para el crecimiento económico y sustentable, compatible con la reestructuración de la deuda pública; y 4) reglar la reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución afectadas por el nuevo régimen cambiario, esto es, el que resulta de la derogación de la convertibilidad monetaria que había instrumentado el art. 1° de la ley 23.928 del año 1991 (art. 3, ley 25.561).

8°) Que es imprescindible aquí memorar que ya en el considerando 6° del citado caso "Smith", esta Corte tuvo ocasión de señalar que de las diversas disposiciones de la ley 25.561 se desprende que la delegación normativa conferida al Poder Ejecutivo quedó circunscripta a establecer el sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras y dictar regulaciones cambiarias (art. 2); a reestructurar las deudas con el sector financiero (art. 6, segundo párrafo); establecer medidas compensatorias que eviten desequilibrios en las entidades financieras (art. 6, párrafo tercero); y disponer las medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas (art. 6, párrafo quinto).

9°) Que, como resulta de la reseña precedente, ninguno de los contenidos legislativos delegados comprendió ex-

presamente la "pesificación" de los depósitos bancarios originariamente realizados en dólares estadounidenses o en otra moneda extranjera. En particular, la medida implementada por el art. 2 del decreto 214/02 no constituyó en sí propio la determinación de ninguna relación de cambio en los términos del art. 2 de la ley 25.561, sino mas bien la sustitución del objeto de la obligación de restitución a cargo de la entidad financiera por otro de diversa especie y cuantía económica, ya que la paridad allí establecida conduce a un resultado disociado del valor de mercado de la divisa extranjera. Y, ciertamente, no existe ninguna posibilidad de interpretar que la "pesificación" de los aludidos depósitos bancarios estuviera de algún modo contemplada en el marco del régimen de reestructuración de las obligaciones del Título IV, Capítulo I, de la ley 25.561, instrumentado como consecuencia de la modificación de la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras.

Por el contrario, la ley 25.561 excluyó de un modo meridianamente claro toda idea de alteración de la moneda de origen al señalar en su art. 6 in fine que las medidas que se encomendaba que adoptara el Poder Ejecutivo Nacional para preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieran realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/01, debían comprender también "*...a los depósitos efectuados en divisas extranjeras...*", expresión esta última que solamente se explica en un contexto de conservación del objeto material del depósito y no de su conversión a moneda local de curso legal.

10) Que, vale la pena destacarlo, el propio Poder Ejecutivo Nacional comprendió cabalmente que la ley 25.561 no le delegaba facultad alguna para "pesificar" los depósitos bancarios en divisas extrajeras, cuando con ocasión de regla-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

mentarla encomendó al Ministerio de Economía a fin de que fijara la oportunidad y el modo de disposición de los depósitos en divisas extranjeras "...respetando la moneda en que hubiesen sido impuestos por sus titulares..." (art. 5°, primer párrafo, del decreto 71/02). Criterio este último que conceptualmente se mantuvo: a) con el dictado del decreto 141/2002 que incorporó al art. 5 del decreto 71/02 un último párrafo, mediante el cual también se instruyó al citado departamento del ejecutivo para establecer, alternativamente a la devolución de los saldos en monedas extranjeras, un sistema de devolución en pesos al tipo de cambio del mercado oficial, cuando entre los modos de disposición de los fondos se ofrezcan distintas alternativas a opción de los titulares; y b) con el dictado por el Ministerio de Economía de diversas resoluciones que reglamentaron la forma en que se reprogramarían y devolverían los depósitos en moneda extranjera (resoluciones 6/02; 9/02; 18/02 y 23/02).

11) Que a tenor de lo desarrollado, y utilizando las palabras de Fallos: 316:2624 (considerando 14, cuarto párrafo), cabe decir que lo dispuesto por el art. 2 del decreto 214/02 no se vincula a ninguna "*expresa decisión del Congreso*", y excede, en mucho, el "*desarrollo de detalles*" de las cuestiones contempladas por la ley 25.561.

La inconstitucionalidad de dicha norma deriva, en fin, del hecho de no haber comportado una actuación hecha "*dentro de las bases de la delegación*" establecida por el Congreso, tal como lo exige el art. 76 de la Constitución Nacional.

12) Que ingresando ahora en el segundo motivo señalado en el considerando sexto, cabe decir que el carácter de "necesidad" y "urgencia" con que fuera sancionado el art. 2°

del decreto 214/02 no salva su invalidez pues, como fuera adelantado, no concurrieron a su respecto las condiciones exigidas por el art. 99, inc. 3, de la Constitución Nacional.

Con relación a ello, esta Corte ha precisado que, después de la reforma constitucional del año 1994, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de circunstancias tales como: 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 de sastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la sede del Congreso Nacional; 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.

También ha precisado el Tribunal, que incumbe al Poder Judicial el control de la constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional para su ejercicio, lo que incluye la evaluación del presupuesto fáctico que justificaría la adopción de un decreto de necesidad y urgencia, correspondiendo descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas, 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, considerando 9°).

13) Que, sentado lo anterior, es de advertir que el 3 de febrero de 2002, fecha en que se dictó el decreto 214/02, el Poder Legislativo no se encontraba en receso, y la

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

labor parlamentaria se hallaba legalmente habilitada por el decreto 23 del 22 de diciembre de 2001 (B.O. del 27 de diciembre de 2001), que dio por prorrogadas las sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación hasta el 28 de febrero de 2002. Por otra parte, como es de público y notorio, las cámaras legislativas no se encontraban imposibilitadas de reunirse, habiéndose en aquellos días sancionado leyes de importancia como la 25.562 que reformó la carta orgánica del Banco Central y la ley de entidades financieras, o la ley 25.563 que declaró la emergencia productiva y crediticia originada en la situación de crisis por la que atraviesa el país y que incluyó importantes reformas a la ley de quiebras. Ello sin perjuicio de haberse cumplido también en la misma época otras labores de innegable trascendencia institucional, como lo fue la tramitación del juicio político a los integrantes de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación, posterior a la declaración de inconstitucionalidad realizada en la ya citada causa "Smith", entre otras actividades legislativas.

En tales condiciones, no puede ser predicado que respecto del dictado del decreto 214/02 hubiera concurrido la primera de las circunstancias mencionadas en el considerando anterior.

14) Que, además, tampoco se aprecia que la "pesificación" de los depósitos bancarios constituyera una medida lógicamente derivada de las razones de urgencia invocadas por el Poder Ejecutivo Nacional para el dictado del decreto 214/02, y menos que su implementación debiera ser inmediata, sin poder acudir al trámite normal de sanción de las leyes para decidirla.

En efecto, ninguno de los considerandos del decreto 214/02 expresa las razones de urgencia que justificaban lo dispuesto por el art. 2, y por el contrario, en cuanto aquí

interesa, ellos se enderezaron a dar basamento a otra medida bien distinta de la "pesificación", como fue la referente a la necesidad de emitir un Bono en Dólares Estadounidenses, con cargo al Tesoro Nacional, que sustituyera la devolución de los depósitos en moneda extranjera cuya restitución se encontraba reprogramada.

Sobre el particular, y en apretada síntesis, recordaron tales considerandos del decreto 214/02 la acelerada fuga de depósitos y pérdida de reservas del sistema financiero que condujo al dictado del decreto 1570/01; la crisis de gobernabilidad desatada por la renuncia del presidente de la Nación; y la naturaleza de la crisis productiva y económica que llevó a la sanción de la ley 25.561. En ese contexto (calificado como de "*...profunda interferencia en las relaciones jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, al haberse producido —entre otras perturbaciones— la virtual ruptura de las cadenas de pagos, situación que derivó en la práctica interrupción del funcionamiento de la economía...*"), los fundamentos del decreto 214/02 advirtieron sobre la necesidad de "*...facilitar la paulatina normalización de las actividades económicas pero, también, para restituir a los ahorristas y deudores las mayores condiciones de libertad y certidumbre, preservando sus derechos de propiedad...*"; y observaron, en cuanto a esto último, que "*...una excesiva aceleración en la liberación de los depósitos existentes en el sistema financiero, podría conducir a riesgos cambiarios como de hiperinflación; y que paralelamente, el mantenimiento de restricciones extremas condicionarían la reactivación y el desenvolvimiento de la economía...*". Para ello, entonces, se dijo que "*...se prevé la posibilidad de quienes deseen preservar sus ahorros en el sistema financiero en moneda extran-*



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*jera, que puedan acceder a su opción, a un bono en dólares estadounidenses, en sustitución de sus depósitos que han sido reprogramados...".*

Como se aprecia, ni una palabra dedicada a justificar jurídicamente la "pesificación" de los depósitos realizados en moneda extranjera. Menos a demostrar la necesidad y la urgencia de una medida de tal naturaleza. Dicho de otro modo, no hay siquiera rastro de una justificación dogmática o insuficiente acerca de lo previsto por el art. 2 del decreto 214/02. Simplemente, no la hay de ninguna clase. En la especie, el voluntarismo del Poder Ejecutivo Nacional ha sido absoluto.

En tales condiciones —y utilizando las mismas palabras de Fallos: 321:3123— no es dudoso que la norma impugnada ha sido dictada a extramuros de los distintos elementos condicionantes de su validez y vigencia.

15) Que, sin perjuicio de lo anterior, a la inconstitucionalidad de origen del art. 2 del decreto 214/02, se suma su inconstitucionalidad sustancial por oposición a la garantía de la propiedad preservada por el art. 17 de la Carta Fundamental, tal como se adelantó en el considerando sexto.

Sobre el particular, cabe ante todo recordar que desde antiguo ha señalado este Tribunal que el término propiedad utilizado por la Constitución comprende "todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad" (Fallos: 145:307), de modo tal que los bienes que son susceptibles de valor económico, apreciables en dinero o el dinero mismo alcanzan dicha condición. Por otra parte, el art. 14 de la Constitución declara que todos los habitantes tienen derecho de "usar y disponer de su propiedad" y el art. 17 declara que "es inviolable" y que "ningún habitante de la Nación puede ser privado

de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley", y que "La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada", así como que la "confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino".

Asimismo, y conexas a lo anterior, es doctrina reiterada de esta Corte que el contenido del derecho constitucional de propiedad se vincula con la noción de derechos adquiridos, o sea, de derechos definitivamente incorporados al patrimonio de la persona (Fallos: 312:1121). De ahí que también el Tribunal haya sostenido que "cuando bajo la vigencia de una ley...el particular ha cumplido todos los actos y obligaciones sustanciales y requisitos formales en ella previstos para ser titular de un derecho, debe tenérselo por adquirido, y es inadmisibles su supresión por una ley posterior sin agraviar el derecho constitucional de propiedad" (Fallos: 296:737; 299:379; 303:1877; 307:305).

Es más: la noción de derecho adquirido se encuentra inescindiblemente ligada a la seguridad jurídica, cuya raigambre constitucional esta Corte ha señalado con énfasis y reiteración (Fallos: 243:465; 251:78; 317:218). Esta no es sino el resultado del acatamiento de las normas que imperan en el estado de derecho, las que deben ser respetadas por los poderes públicos con el fin de procurar su vigencia real y no solamente formal. La actuación efectiva de las reglas preestablecidas genera así un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de éstos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al trasgresor. Tales conceptos han sido aplicados por este Tribunal en numerosos pronunciamientos en los que

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

expresó que la seguridad jurídica, que es imperiosa exigencia del régimen de la propiedad privada, se resentiría gravemente si fuera admisible y lograra tutela judicial la conducta de quien primero acata una norma —en el caso, la dicta— y luego la desconoce pretendiendo cancelar los efectos de aquel acatamiento y los que de ellos derivaron, ocasionando así grave trastorno a las relaciones patrimoniales (Fallos: 294:220; 291:423; entre otros).

16) Que los depósitos bancarios "a plazo fijo" fueron efectuados, en el caso, bajo la vigencia de la ley 25.466 que garantizaba su intangibilidad, significando ello la prohibición de canjearlos por títulos de la deuda pública nacional, u otro activo del Estado Nacional, prorrogar su pago, alterar las tasas pactadas, la moneda de origen o reestructurar los vencimientos, los que debían operar en las fechas establecidas entre las partes (art. 2). Tal régimen fue calificado por el legislador como de orden público, y la propia ley 25.466 declaraba que los derechos derivados para los depositantes serían considerados derechos adquiridos y protegidos por el art. 17 de la Constitución Nacional (art. 3).

Que el dictado de la ley 25.466 respondió, pues, en armonía con la doctrina de esta Corte precedentemente reseñada, a la necesidad de "llevar grados de absoluta certidumbre sobre los ahorros de las personas o empresas, nacionales o extranjeras, que se encuentran depositados o constituidos en el sistema financiero del país", para "restablecer la credibilidad y confianza en el país y sus instituciones, para que, de una vez y para siempre, empecemos a transitar el camino del crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones sociales de nuestra población", y aunque las garantías que pretendió asegurar ya estaban contempladas en el art. 17 de la Constitución Nacional, se entendió necesario excluir de manera

explícita "...cualquier modificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional a los términos y condiciones pactados entre las entidades financieras y los titulares de los mencionados ahorros", y que el Congreso Nacional "en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, contribuya a despejar la incertidumbre sancionando rápidamente una norma que impida al gobierno y a la autoridad monetaria alterar las condiciones en que dichos depósitos fueron pactados" (conf. "Antecedentes Parlamentarios", n° 10, parág. 1, 5, 14 y 26, págs. 2392/2393 y 2395).

En esas condiciones, no es dudoso que el art. 2 del decreto 214/02 ha pretendido arrebatarse a la provincia actora el derecho que adquiriera —con la nota de inviolabilidad del art. 17 de la Carta Fundamental— al amparo de la ley 25.466, afectando la intangibilidad del objeto de sus depósitos bancarios, esto es, la moneda de origen en la que fueron constituidos.

17) Que la cuestión es, ciertamente diversa de la examinada por la Corte norteamericana en los casos "Norman v. Baltimore" (294 U.S. 240) y "Perry v. United States" (294 U.S. 330), en los que se decidió la validez, frente a la devaluación de 1933, de las llamadas "cláusulas oro", ya que la situación de hecho planteada en esos antecedentes mostraba el mantenimiento del objeto de la prestación comprometida, aunque permitiéndose su cancelación a valor nominal con independencia del valor del oro. Es decir, la medida respondía al ejercicio del poder del Congreso de fijar el valor de la moneda, aspecto sobre el cual no podía incidir la convención de los particulares. Mas, por el contrario, la medida cuya inconstitucionalidad se persigue en autos, ha implicado directamente la alteración del objeto de la prestación comprometida, que no era otra que la devolución de una divisa extran-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

jera y no el reintegro de pesos calculados a una cierta paridad, lo que de ningún modo puede ser justificado en los términos del art. 75, inc. 11, de la Constitución Nacional, ya que excede claramente lo que autoriza esa norma. Dicho de otra manera, una cosa es la fijación del valor de la moneda (cuya determinación excede las atribuciones del Poder Ejecutivo por encontrarse reservadas al Poder Legislativo), y otra muy distinta es la que se presenta en autos, donde se impugnan normas que han violado el derecho de propiedad sobre bienes patrimoniales, al impedir el reintegro de dólares estadounidenses pertenecientes a la actora.

18) Que, por cierto, la situación examinada en autos también se presenta como verdaderamente distinta de la que esta Corte juzgó en el caso registrado en Fallos: 313:1513.

En efecto, en el caso indicado las imposiciones bancarias no habían sido constituidas al amparo de un régimen como el de la ley 25.466, y existían circunstancias fácticas muy distintas de las que enmarcan el reclamo sub lite, ya que las medidas gubernamentales juzgadas en dicho precedente se inscribían dentro de una política económica que pretendía: a) cortar el proceso inflacionario que desgarraba a la sociedad; b) inducir la baja primero y luego la estabilización del precio del dólar y de todos los bienes de la economía; y c) recuperar el valor adquisitivo de la moneda nacional (conf. considerando 50 del precedente indicado), lo que no se da en las circunstancias que adjetivan al presente caso, pues técnicamente no han sido derogadas las normas que prohíben el ajuste de deudas por inflación (art. 10 de la ley 25.561), se ha liberado el mercado cambiario produciéndose un significativo incremento de la cotización del dólar, y el valor adquisitivo de la moneda se ha depreciado de modo notorio para toda la población.

Lo anterior sea dicho, desde luego, sin abrir juicio de valor alguno respecto de la opinión que le merece a esta Corte, en su actual integración, la apuntada decisión registrada en Fallos: 313:1513.

19) Que, aparte de lo anterior, conviene recordar que la tutela que el estado constitucional hace de la propiedad no se limita a una garantía formal sino que tiende a impedir que se prive de contenido real a aquel derecho (Fallos: 312:2467). En ese orden de ideas, fácil resulta comprobar que la "pesificación" del depósito bancario, ha causado una significativa pérdida de su valor intrínseco y quantum económico.

Al respecto, baste señalar que la "pesificación" dispuesta a la inconsulta paridad de un peso con cuarenta centavos por cada dólar estadounidense depositado, se vio absolutamente superada al día siguiente del dictado del decreto 214/02 en que comenzó a operar el mercado único y libre de cambio creado por el decreto 260/02, ya que esa divisa cotizó entre dos pesos con diez centavos y dos pesos con veinte centavos, es decir, una paridad significativamente más alta, que en días sucesivos se ha vuelto todavía más elevada como es de público conocimiento.

Tal disparidad, como también es notorio, no la corrige enteramente la aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia instituido por el art. 4 del decreto 214/02, lo que ciertamente no puede ser de otro modo ni ha de llamar la atención, pues dicho coeficiente refleja la tasa de variación diaria de la evolución del índice de precios al consumidor publicado por el INDEC (art. 1 de la resolución 47/02 del Ministerio de Economía), la cual sigue una curva de evolución distinta que la cotización de la moneda norteamericana en el mercado de divisas. Dicho con otras palabras, la indemnización que podría implicar la aplicación del mencionado

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

coeficiente no corrige el despojo, sencillamente porque la evolución del precio del dólar estadounidense y la de los precios minoristas no ha sido equivalente.

Así pues, desde el punto de vista del contenido real del derecho de propiedad involucrado, la "pesificación" ha importado técnicamente el aniquilamiento mismo del contrato anudado entre la entidad bancaria y el depositante, porque ha generado la quita de un porcentaje altamente significativo del monto depositado al alterarse el valor de la divisa depositada, con claro agravio de las garantías constitucionales invocadas en la demanda. Tal medida debe ser calificada, sin temor ni duda, como una privación de la propiedad reprobada por la Carta Fundamental.

Que tanto lo precedentemente expuesto, como lo decidido en la causa "Smith" derivan de la razonada aplicación del art. 17 de la Constitución Nacional. Soslayar su vigencia, cualesquiera sean las razones para enervar su recto contenido, importaría retirar a la República del concierto de naciones civilizadas, que contemplan el derecho de propiedad como uno de los pilares del respeto a los derechos inherentes a la persona y que configura una formidable base de impulso para el progreso y el bienestar general.

20) Que a esta altura no es ocioso observar que medidas del tenor de las establecidas por el art. 2 del decreto 214/02, dada su profunda e inusitada incidencia sobre el derecho de propiedad, calificable como una verdadera privación de ella, no pueden ser el objeto de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, ni siquiera bajo el argumento de su necesidad y urgencia, pues aunque lo dispuesto por el art. 99, inc. 3, de la Constitución impida solamente recurrir a esa vía en materia penal, tributaria, electoral o referente al régimen de los partidos políticos, resulta de toda evidencia que tampoco

puede ser utilizada para obtener efectos jurídicos análogos a los de una confiscación o expropiación, para cumplir la cual aún el Poder Legislativo tiene una facultad de actuación limitada, pues según lo determina claramente el art. 17 de la Carta Fundamental, se exige la calificación de utilidad pública por ley y el pago de una indemnización previa. En este sentido, no es dudoso que a las prohibiciones expresas del citado art. 99, inc. 3, débense sumar otras que, como la indicada, resultan implícitamente consagradas por la necesaria articulación y armonización que las distintas cláusulas constitucionales reclaman entre sí.

21) Que en las condiciones que anteceden se colige sin esfuerzo que el sistema jurídico impugnado ha arrasado lisa y llanamente con el presupuesto de la seguridad jurídica, con total olvido de que cuando se recurre a los poderes de emergencia se lo debe hacer con el objeto de amparar y defender garantías tales como la indicada, y no para desconocerlas o mutilarlas en su esencia.

Asimismo, el efecto producido por el art. 2 del decreto 214/02 excede, en mucho, el ejercicio válido de los poderes de emergencia, rebasando inclusive los límites de la razonabilidad que emanan del art. 28 de la Constitución Nacional, ya que la "pesificación" de los depósitos no se conecta racionalmente con las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por la ley 25.561, ni es una derivación lógica de la derogación parcial sufrida por la ley 23.928 de convertibilidad, como tampoco enlaza con la idea —señalada en los considerandos del decreto 214/02— de recuperar en la mayor plenitud la soberanía monetaria de la Nación, pues resulta de toda evidencia que esa soberanía no puede construirse sacrificando ni los derechos ni el patrimonio de los habitantes de la Nación Argentina, ni de quienes acepten realizar en el



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

territorio patrio actividades, negocios o inversiones lícitas, al extremo de imponerles una silenciosa renuncia a una de las notas distintivas del Estado de Derecho, como es el carácter "inviolable" de la propiedad individual.

Que aquí no pueden dejar de ser recordadas las palabras del juez Bermejo cuando en su famosa disidencia registrada en Fallos: 136:161 precisó que "...nuestro sistema social descansa ampliamente en la inmunidad de la propiedad privada y aquel Estado o comunidad que pretendiere allanarla, no tardaría en descubrir su error por el desastre que sobrevendría...". De haberse respetado cabalmente este pensamiento, expuesto por Bermejo en 1922, la historia institucional y económica argentina tal vez habría sido otra, y nuestro pueblo se habría ahorrado muchas de las penurias por las que todavía hoy atraviesa bajo el argumento de la necesidad y la urgencia. Ni tanta necesidad, ni tanta urgencia puede existir o concebirse, y mucho menos tolerarse, para quebrar la inmunidad de la propiedad y fortuna de los argentinos. A convalidar ello no estuvo dispuesta esta Corte ni siquiera en momentos de quebrantamiento del orden constitucional, como lo demuestra incluso la criticada acordada del 10 de septiembre de 1930, por la que se recordó a los funcionarios de facto entonces gobernantes, el imperio de la Constitución Nacional en orden a la preservación de las garantías individuales, las de la propiedad u otras de las aseguradas por aquélla, y el deber de la Administración de Justicia de reestablecerlas en las mismas condiciones y con el mismo alcance con que lo habría hecho el poder de iure (Fallos: 158:290).

22) Que, cabe aclararlo, en la decisión referente a la inconstitucionalidad de las normas relativas a la "pesificación" de los depósitos bancarios, no proyecta influencia alguna lo dispuesto por el decreto 905/02, modificado por los

decretos 1836/02 y 2167/02, en cuanto instituyó un régimen de pago de las imposiciones afectadas por el art. 2 del decreto 214/02 mediante un bono representativo de dólares estadounidenses. Ello es así, pues tal régimen "no compulsivo" de pago, solamente traduce un modo alternativo para la cancelación de la obligación a cargo de la institución bancaria, por el que el ahorrista podría a su voluntad optar o no en reemplazo de la reprogramación y pesificación de su depósito reflejado en el contrato de que da cuenta el certificado del banco. Mas como esta última alternativa (reprogramación y pesificación) es reputada inconstitucional por la presente sentencia, resulta claro que aquella otra por la cual podría eventualmente haberse optado (es decir, el pago en bonos), se torna insustancial o abstracta para el interés de la provincia actora, e indiferente para la correcta composición del litigio.

23) Que una consideración específica merece lo atinente a la ley 25.466.

Por lo pronto, cabe observar que si dicha ley no ha sido derogada sino solamente suspendida (art. 15 de la ley 25.561), no se advierte razonabilidad en el plexo normativo que se cuestiona en la medida que más que suspenderla en sus efectos, ha provocado un efecto —por su carácter definitivo— equivalente al de su derogación. En este orden de ideas, el exceso de las facultades ejercidas por el Poder Ejecutivo Nacional está inclusive corroborado por la letra del art. 17 del decreto 214/02, que establece la derogación de todas las normas que se opongan a lo establecido por él, lo que exigiría concluir que la ley 25.466 no está ya suspendida, tal como lo dispuso el Poder Legislativo, sino derogada.

Pero independientemente de lo anterior, corresponde rechazar la afirmación del Estado Nacional según la cual la ley 25.466, no constituye un concepto reiterativo o sobrea-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

bundante respecto de la protección constitucional al derecho de propiedad. Según el Poder Ejecutivo Nacional, esa ley no crea ningún derecho que no pueda ser modificado por otra legislación posterior, y el Tribunal no puede menos que rechazar semejante afirmación.

Al respecto, es dable recordar, que la ley 25.466 fue dictada sólo tres meses antes de la sanción del decreto 1570/01 y cinco meses antes del decreto 214/02 y, como fuera ya explicado, tenía por finalidad crear un ambiente de confianza en el sistema financiero que se encontraba debilitado. En tal sentido, sus prescripciones normativas fueron elocuentes: "...dichos depósitos son considerados intangibles..." (art. 1°); "...el Estado Nacional en ningún caso podrá alterar las condiciones pactadas entre el/los depositantes y la entidad financiera..." (art. 2°); "...los derechos derivados para los depositantes...serán considerados derechos adquiridos y protegidos por el art. 17 de la Constitución Nacional..." (art. 3). De tal manera, el Estado Nacional generaba en los ciudadanos y ahorristas la convicción de que no se repetirían historias de un pasado próximo en el que, también sobre la base de razones de emergencia, se había impedido a los propietarios de las sumas de dinero depositadas retirarlas al vencimiento de los distintos plazos que se habían convenido. Se determinaba claramente que la ley era de orden público y que los derechos reconocidos tenían el carácter de "derechos adquiridos" y estaban amparados por el art. 17 de la Carta Fundamental. ¿Qué más puede decir el Estado para garantizar y resguardar debidamente el derecho de los ahorristas? ¿Qué posibilidad existía en el ánimo del pequeño o gran ahorrista, de las diversas entidades, o de los propios gobiernos provinciales, de que las reglas se modificasen en un futuro inmediato? Ninguna. La letra de la ley era clarísima, el

espíritu del legislador no dejaba lugar a dudas de cuál era el fin perseguido y el medio elegido, mas sin embargo una vez captada la confianza y encerrados los depósitos, una nueva invocación a razones de orden público hizo tabla rasa con la legislación y con los derechos en ella amparados.

Nada más grave de parte del Estado. A partir de allí se quebró la base de toda sociedad organizada: la confianza y el respeto ineludible a la ley. Baste ello para contestar la poco afortunada afirmación reseñada anteriormente.

24) Que resta considerar, el planteo relativo a lo dispuesto por el decreto 1316/02 en cuanto había dispuesto la suspensión por 120 días hábiles del cumplimiento y ejecución de las sentencias definitivas dictadas en los procesos judiciales a los que se refiere el art. 1 de la ley 25.587.

Que, en tal sentido, sin perjuicio de que dicho plazo ha vencido a la fecha de este pronunciamiento, es útil aún a modo de obiter, y por las eventuales consecuencias que dicha norma hubiera generado durante su vigencia, recordar la doctrina de esta Corte según la cual la garantía constitucional de la defensa en juicio supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia y obtener de ellos sentencia útil relativa a los derechos de los litigantes (Fallos: 290:293; 297:134; 298:308; 306:467 y 310:937), por lo que impedir ese derecho frustra aquella garantía, reconocida por el art. 18 de la Constitución Nacional y diversos tratados internacionales de derechos humanos (Fallos: 320:1519). De ahí que la existencia de disposiciones que supriman o suspendan el acceso a la jurisdicción, no son concebibles dentro del sistema republicano de gobierno y de protección de los derechos humanos, así como incompatibles con el postulado del Preámbulo de la Constitución Nacional concerniente al afianzamiento de la justicia.

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Que, desde tal perspectiva, lo dispuesto por el art. 1 del decreto 1316/02 en el aspecto aquí considerado, no solamente desconoció una garantía constitucional de la provincia actora, sino que además constituyó un atentado contra el principio de separación de los poderes del Estado, pues no otra cosa cabe inferir si por imposición del Poder Ejecutivo los ciudadanos no pueden recurrir ante el Poder Judicial y los jueces no pueden mandar cumplir sus sentencias, máxime en un caso como el sub lite, en el que, a diferencia de otras hipótesis otrora consideradas por esta Corte, se esterilizan los efectos de todo pronunciamiento judicial que se emita con relación a un vasto complejo normativo, con afectación en grado extremo de la vida y patrimonio de las personas.

En tal sentido, el vallado puesto por el poder administrador al cumplimiento y ejecución de las sentencias judiciales dictadas en el marco de los procesos contemplados por el art. 1 de la ley 25.587, ahondó un prolongado e inédito estado de incertidumbre frente a la profusión de normas mutantes en materia económica y financiera. A la ya difícil tarea de desentrañar ese estado de incertidumbre, se sumó la inaceptable pretensión de hacer de las sentencias simples declaraciones teóricas, insusceptibles de ser ejecutadas con inconcebible postergación del efectivo ejercicio del derecho que ellas hubieren reconocido.

Así pues, lo establecido por el art. 1 del decreto 1316/02 estaba teñido de inconstitucional bajo la idea de que el servicio de justicia no puede ser sometido al vasallaje de la fuerza del poder administrador que, desconociendo garantías constitucionales elementales, ha olvidado que ellas están previstas no solo para que los ciudadanos puedan exigir su respeto frente al Estado, sino para que el propio Estado sepa cuáles son los límites de su actuación, pues es claro que es

él el primero que debe velar por la vigencia de las garantías constitucionales de los habitantes de la Nación y no pretender que sean estos últimos quienes deban recordárselo, una y otra vez, mediante la promoción de acciones judiciales.

25) Que definida la procedencia del amparo en los términos hasta aquí desarrollados, corresponde señalar con especial y particular énfasis que la presente sentencia no impone ninguna responsabilidad al Estado Nacional en orden a la devolución de las divisas depositadas por la actora. El Estado Nacional en esta causa es, en efecto, totalmente ajeno a cualquier deber de restitución, ya que no contrató con la actora, ni en autos ha sido declarada su responsabilidad frente a esta última por título alguno. Por el contrario, la admisión de los planteos de inconstitucionalidad formulados por la provincia actora, exclusivamente llevan a hacer exigible el deber de restitución que el Banco de la Nación Argentina (que es una entidad autárquica con autonomía presupuestaria y administrativa; art. 1 de la ley 21.799) asumiera frente a esta última según los certificados de depósito respectivos. Dicho de otro modo, el reintegro a la Provincia de San Luis de sus depósitos bancarios, no debe ser de ningún modo cumplido —según esta sentencia— por el Estado Nacional, sino pura, exclusiva y excluyentemente por la citada entidad bancaria, conforme a los términos contractuales propios de la operatoria.

26) Que, sentado lo anterior y como reflexión final, no es ocioso recordar que esta Corte ha destacado reiteradamente la necesidad de que los jueces no prescindan en la interpretación y aplicación de las leyes de las consecuencias que derivan de cada criterio, pues estas últimas constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y coherencia con el sistema en que está engarzada la norma

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(Fallos: 234:482; 302:1284, entre otros). Mas la sola visión de las consecuencias, no se puede erigir en la única pauta orientadora de los fallos judiciales, ni es posible que a fin de evitarlas se convaliden normas manifiestamente inconstitucionales. La oposición a la Constitución Nacional podrá existir o no, pero si existe incumbe a los jueces declararla sin más, debiendo los otros poderes del Estado, en el ejercicio de sus facultades propias, arbitrar las soluciones que se ajusten al texto constitucional según la interpretación que rectamente los jueces le den. Esta Corte, como custodio último de la Carta Fundamental, no está dispuesta a resignar su misión en ese sentido y se equivoca quien no lo entienda así.

Pues bien, si la República Argentina ha perdido en los últimos tiempos el horizonte de la Constitución, es hora de que vuelva al camino del cual jamás debió salir.

27) Que si bien la presente sentencia reputa inconstitucional el régimen de reprogramación de depósitos establecido por el decreto 1570/01 y sus reglamentaciones, a los fines de determinar el concreto modo de cumplimiento del reintegro de las imposiciones bancarias de que tratan estas actuaciones, no puede el Tribunal soslayar la circunstancia de que la Provincia de San Luis voluntariamente aceptó en su presentación de fs. 459/460 una devolución escalonada, y que como se señaló en el considerando 9° ha retirado fondos, manteniendo su reclamo por la diferencia ya sea en dólares estadounidenses o su valor en pesos al cambio correspondiendo al día en que se pague la deuda.

De tal manera, el Tribunal condenará al Banco de la Nación Argentina a devolver a la Provincia de San Luis las sumas que adeuda, según los alcances que surgen del mencionado escrito de fs. 459/460, y fijará un plazo de sesenta días para

que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinar lo la Corte en la etapa de ejecución (arg. arts. 163, inc. 7°, y 558 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por el señor Procurador General se resuelve: I- Declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas; II- Ordenar al Banco de la Nación Argentina que reintegre a la Provincia de San Luis las sumas depositadas en dólares estadounidenses, o su equivalente al valor en pesos según la cotización del mercado libre de cambios tipo vendedor al día del pago. De dichas sumas deberán deducirse las ya extraídas por el Estado provincial (ver alcances de la presentación de fs. 459/460). A este último efecto la diferencia deberá determinarse entre la suma retirada en pesos y el valor de cada dólar en el mercado referido a la fecha de la extracción; III- Fijar el plazo de sesenta días corridos para que las partes convengan o determinen la forma y plazos de devolución que no alteren la sustancia de la decisión, bajo apercibimiento de establecerlo el Tribunal a pedido de cualquiera de los interesados al vencimiento del plazo fijado. Notifíquese por cédula a las partes que se confeccionará por secretaría. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-//-



S. 173. XXXVIII.

ORIGINARIO

San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/  
acción de amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO  
CESAR BELLUSCIO, DON ANTONIO BOGGIANO Y DON JUAN CARLOS  
MAQUEDA

Considerando:

1°) Que la Provincia de San Luis dedujo la acción de amparo de fs. 54/65 con sustento en lo dispuesto por el art. 43 de la Constitución Nacional contra el Poder Ejecutivo Nacional, el Banco de la Nación Argentina y el Banco Central de la República Argentina, como entidad responsable del pago de los depósitos a plazo fijo de los que es titular el Estado provincial. Requiere la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2 y 12 del decreto 214/02, del decreto 1570/01, del decreto 320/02, y que se disponga que el Banco Central o el Banco de la Nación Argentina le entreguen a la provincia dólares billetes de los depósitos a plazo fijo que individualiza, o su equivalente en pesos según el valor de la moneda estadounidense en el mercado libre de cambios al tipo vendedor del día anterior al vencimiento de la obligación. Afirma que las disposiciones que impugna destruyen y confiscan su derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Constitución Nacional y también en el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes y que no puede ser privada de ellos, excepto de mediar el pago de una indemnización justa, y apoyada esa privación en razones de utilidad pública o interés social en los casos y formas establecidos en las leyes.

Aduce que no es posible exigirle a la provincia que soporte la pesificación compulsiva de los depósitos porque ello agravia de manera indudable la "sustantividad" del derecho de propiedad. Al efecto arguye que al derogarse la convertibilidad la obligación de devolver los depósitos en dóla-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

res deja de ser una obligación de dar sumas de dinero para convertirse en una obligación de dar cosas. De tal manera, indica, el interés del ahorrista sólo se satisface "cuando se le reintegra la cantidad de dólares estadounidenses (cosas, ya no moneda convertible), que tenía depositado, o si se quiere, y ante una eventual falta de dólares en el mercado, dicho interés quedaría satisfecho por la cantidad necesaria de pesos...para adquirir los dólares depositados, conforme la cotización que arroje el mercado cambiario libre...pagarle a la provincia \$ 1,40 por cada dólar constituye un agravio a la sustantividad del derecho, toda vez que el valor de la moneda supera en el mercado libre los \$ 2".

2°) Que la actora recalca que si esta afectación puede ser planteada por cualquier clase de ahorrista, tanto o más digno de protección es el derecho del Estado provincial de que se custodie su patrimonio destinado a la satisfacción de necesidades públicas. Expone asimismo que negarles a las autoridades de un gobierno provincial que dispongan de los fondos que el respectivo Estado depositó en plazos fijos en dólares en el Banco de la Nación Argentina, cuando la causa de esa indisponibilidad es una norma del Estado Nacional, implica por parte de este último un contundente incumplimiento a su mandato constitucional de garantizar el sistema federal. Esa garantía revela la necesidad de cumplir con dos aspectos, uno, proveer al desarrollo económico y el bienestar de los estados provinciales, el otro abstenerse de incurrir en hechos, actos u omisiones que perturben o impidan su desarrollo. Según manifiesta, ello es lo que sucede en el caso, porque además de no cumplirse con la remisión oportuna de los fondos de coparticipación, el Estado Nacional ha adoptado medidas que le impiden a la Provincia de San Luis subvenir a las necesidades de su gobierno al no poder disponer de los recursos que posee

depositados en los plazos fijos en cuestión. De tal manera, las medidas adoptadas resultan repugnantes también a los arts. 1, 5 y 121 de la Constitución Nacional, y a los principios generales que determinan la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes del dominio estatal. Considera que tan públicos son los bienes cuya devolución requiere como los que tenían depositados los estados extranjeros, que fueron excluidos del "corralito y la pesificación" según la comunicación A 3467 del Banco Central.

3°) Que en virtud de lo expuesto, solicita que se dicte una medida precautoria que ordene al Banco de la Nación Argentina la entrega inmediata de los dólares estadounidenses depositados al vencimiento de cada uno de los plazos fijos existentes y detallados en el escrito inicial. De no admitirse el pedido afirma que la provincia deberá paralizar toda la obra pública, con el consecuente despido de 15.000 personas, y disponer rescisiones de contratos que se traducirán en acciones de daños y perjuicios contra el Estado provincial.

4°) Que a fs. 147, a fin de ampliar los fundamentos de su pretensión, el Estado provincial acompaña el informe elaborado por su ministro de economía del que surge cómo se han ido integrando históricamente las sumas cuyas restitución persigue por medio de este expediente y a esos efectos indica que fueron acumuladas durante los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y que las cuentas correspondientes a cada ejercicio fueron aprobadas por la legislatura local.

5°) Que a fs. 150 se declaró la competencia de este Tribunal para intervenir en el reclamo por vía de su instancia originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, y se citó a una audiencia a la gobernadora de la provincia, al ministro de Economía de la Nación, al Procurador del Tesoro de la Nación y al presidente del Banco Central de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la República Argentina. Da cuenta de su realización el acta obrante a fs. 160, oportunidad en que esta Corte, frente a las delicadas cuestiones sometidas a la decisión del Tribunal, fijó una nueva audiencia para acercar a las partes en los puntos en conflicto. El resultado negativo de la primera surge de la desgrabación del acto obrante a fs. 169/177 de este proceso. Idéntico resultado tuvo la segunda, tal como surge de fs. 178 y de la desgrabación de la audiencia obrante a fs. 179/182.

6°) Que, sin perjuicio de la etapa conciliatoria abierta por el Tribunal en el expediente, a fs. 186 y como consecuencia del requerimiento formulado por la Provincia de San Luis, se ordenó al Banco Central de la República Argentina, al Poder Ejecutivo Nacional y al Banco de la Nación Argentina que presentaran un informe circunstanciado acerca de los antecedentes y fundamentos de las medidas impugnadas de conformidad con la previsión contenida en el art. 8 de la ley 16.986. Ello trajo aparejadas las contestaciones al requerimiento de informes obrantes a fs. 206/224, 235/285 y 306/347 respectivamente.

7°) Que es preciso indicar que la Corte, en el ámbito de la propuesta conciliatoria en la que estaba ocupada, consideró conveniente oír a las asociaciones bancarias involucradas viabilizando así la intención de esas entidades de no mantenerse ajenas a un conflicto generalizado que ya había sido expresado en la causa M.12 XXXVIII "Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina s/ apelación contra medidas cautelares". En consecuencia citó a una nueva audiencia y convocó a la Asociación de Bancos Argentinos -ABA-, a la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina -ABAPPRA- y a las partes en este proceso para que concurrieran a ese acto (fs. 191). Dan cuenta de su

realización y de las posturas sostenidas por los intervinientes, las constancias que obran agregadas a fs. 350, 352/383, 385/428, 430 y 441/451 la desgrabación de la audiencia.

8°) Que las piezas obrantes a fs. 432 y 433 revelan las propuestas formuladas por la Corte, que merecieron la respuesta de la Provincia de San Luis obrante a fs. 459/460, y las del Estado Nacional de fs. 465/466 y 468.

Las dos últimas importaron el rechazo de las distintas alternativas de conciliación y la invocación del decreto 905/02, por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de "reconstruir los saldos transaccionales a un nivel compatible con la liquidez existente y un programa monetario sostenible y otorgar a los ahorristas un instrumento de ahorro que les permita preservar el valor de sus depósitos originales y acceder a una renta" (ver considerando 9° del decreto), les otorgó a los titulares de depósitos constituidos en moneda extranjera en entidades financieras, que fueron convertidos a pesos según lo dispuesto por el decreto 214/02, la "opción" de recibir "Bonos del Gobierno Nacional en dólares estadounidenses Libor 2012".

Cabe señalar que con anterioridad a esas presentaciones y después del dictado del decreto referido la actora planteó su inconstitucionalidad (ver fs. 460/463).

9°) Que de las constancias de fs. 459/460 —donde la actora contestó la proposición conciliatoria de este Tribunal— resulta que el quantum de la pretensión inicial se ha modificado, pues desde la iniciación de este proceso hasta esa oportunidad —30 de mayo de 2002— la provincia ha retirado fondos, y mantiene el reclamo por la diferencia ya sea en dólares estadounidenses o su valor en pesos al cambio correspondiente al día en que se pague la deuda. Asimismo, surge de esa presentación el ofrecimiento de que la diferencia adeudada

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

entre la llamada pesificación y el valor del dólar billete en el mercado libre sea reprogramada en la forma que allí se indica.

10) Que el Tribunal ha sostenido siempre que la "misión que incumbe a la Corte Suprema de mantener a los diversos poderes tanto nacionales como provinciales en la esfera de las facultades trazadas por la Constitución, la obliga a ella misma a absoluta estrictez para no extralimitar la suya, como la mayor garantía que puede ofrecer a los derechos individuales" (Fallos: 32:120).

11) Que reiteradamente este Tribunal ha sostenido que "es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolos con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos" (Fallos: 33:162). Esta doctrina no se debilita ni desvirtúa por la necesidad de que tal función jurisdiccional se lleve a cabo en la vía procesal adecuada de conformidad con los hechos e intereses en juego en el caso concreto.

Es por ello, que en el caso sub lite corresponde examinar en primer término la aptitud de la vía del amparo para plantear y decidir la cuestión sometida a la decisión de esta Corte.

12) Que, a tales efectos, es oportuno recordar la disidencia del ministro Tomas D. Casares en Fallos: 216:606,

antecedente de lo que luego se denominaría acción de amparo, cuando precisó como requisito de la protección solicitada que la restricción considerada arbitraria —es decir causada por acto de quien se sostiene carece para ello de legítima autoridad— respecto a un derecho incuestionablemente comprendido entre los que la Constitución reconoce que asisten a los habitantes del país, no tuviera *para su remedio procedimiento especial en la legislación vigente*, reconociendo la posibilidad de controvertir ante la justicia, para afianzamiento de la autoridad tanto como para resguardar el ejercicio de los derechos individuales, la competencia formal con que un órgano de esta última ejecuta un acto que comporta afectación concreta de uno de estos derechos, *siempre que la intervención judicial no interfiera en la ejecución del acto ni pretenda pronunciarse sobre su valor intrínseco*, sino que, después de realizado, sólo juzgue la competencia de la autoridad que lo ejecutó.

13) Que en línea con los pronunciamientos citados, y desde el fallo de la Corte que admitió la acción de amparo (Fallos: 239:459), y en ocasión de resolver la amplitud de la acción por actos de particulares, el Tribunal precisó que siempre que aparezcan, en consecuencia, de modo claro y manifiesto, la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas así como el daño grave e irreparable, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo; sin embargo agregó que "*...en tales hipótesis, los jueces deben extremar la ponderación y prudencia —lo mismo que en muchas otras cuestiones propias de su alto ministerio— a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional, cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponda resolver de*



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*acuerdo con los procedimientos ordinarios"* (Fallos: 241:291).

14) Que, en el desarrollo posterior de la doctrina, y al pronunciarse sobre el alcance del art. 2, inc. d, de la ley 16.986 enunció en términos precisos la limitación general al sostener que la admisión de este remedio excepcional puede engendrar la falsa creencia de que cualquier cuestión litigiosa tiene solución por esta vía; o, peor aún, que mediante ella es dable obtener precipitadas declaraciones de inconstitucionalidad, agregando que si bien tal principio no debía reputarse absoluto regirá sin duda en la mayoría de los casos (Fallos: 267:215).

15) Que el carácter excepcional de la vía de amparo ha llevado a la Corte a señalar en forma reiterada que la existencia de vía legal para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad de la acción, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 269:187; 270:176; 303:419 y 422), regla que ha sustentado en casos en los cuales las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida en la especie una lesión cierta o ineludible causada por la autoridad con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (Fallos: 303:422).

16) Que a ese respecto son aplicables los fundamentos expuestos en el voto del juez Belluscio en Fallos: 313:1513, en los que expresó:

"3°) Que, según conocida jurisprudencia de este Tribunal, resulta indispensable para la admisión del remedio excepcional y sumarísimo del amparo que quien solicita protección judicial acredite, en debida forma, la inoperancia de las vías procesales ordinarias a fin de reparar el perjuicio

invocado (Fallos: 274:13, considerando 3°; 283:335; 300:1231, entre otros).

"4°) Que, en este sentido, la Corte precisó —al admitir el amparo judicial desde el pronunciamiento de Fallos: 239:459— ese carácter excepcional de la acción y exigió, como uno de los requisitos inexcusables para su viabilidad, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho lesionado, o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio insusceptible de reparación ulterior (doctrina de Fallos: 263:371, considerando 6°; 270:176; 274:13; 293:580; 294:452; 295:132; 301:801; 303:419 y 2056, entre otros).

"5°) Que las circunstancias apuntadas en el considerando anterior no aparecen probadas en el sub examine toda vez que los actores han omitido demostrar que su pretensión —de carácter estrictamente patrimonial— no pueda hallar tutela adecuada en los procedimientos ordinarios ni que se encuentren impedidos de obtener, mediante ellos, la reparación de los perjuicios que eventualmente podrían causarles las disposiciones impugnadas (Fallos: 280:238).

"6°) Que, en esas condiciones, y frente al carácter excepcional de la vía de amparo —que obliga a admitirla únicamente en aquellas situaciones que revelen la imprescindible necesidad de ejercerla para la salvaguarda de derechos fundamentales (Fallos: 280:238; 303:422 y 306:1253) en tanto ella no altera las instituciones vigentes (Fallos: 295:35; 303:409 y 422) ni faculta a los jueces para sustituir los trámites pertinentes por otros que consideren más convenientes y expeditivos, Fallos: 300:688— el pronunciamiento debe ser revocado, sin que ello implique emitir juicio alguno respecto de la legitimidad o ilegitimidad de las normas impugnadas...".

17) Que ratificando los límites de la acción de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

amparo, y en referencia con la ley 16.986, el Tribunal ha aclarado que *"si bien la ley de amparo no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal"* (Fallos: 307:178).

18) Que la doctrina sobre el alcance de la acción de amparo y su carácter de vía procesal excepcional no ha sido alterada, sin más, por la inclusión en la reforma constitucional de 1994 del art. 43. Esta norma, al disponer que *"toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo"* mantiene el criterio de excluir la acción cuando por las circunstancias del caso concreto se requiere mayor debate y prueba y por tanto no se da el requisito de "arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878; 306:788; 319:2955 y 323:1825 entre otros).

19) Que la acción en examen únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta y resulta inadmisibile, en cambio, cuando el vicio que comprometería garantías constitucionales no resulta con evidencia de manera que la dilucidación del conflicto exige una mayor amplitud de debate y prueba (Fallos: 321:1252, considerando 30). Ello es así pues los jueces deben extremar la prudencia para no resolver materias de complejidad fáctica y técnica por la vía expedita del amparo a fin de no privar a los justiciables del debido proceso mediante pronunciamientos dogmáticos. Si bien el proceso de amparo no es

excluyente de cuestiones que necesitan demostración, sí descarta aquéllas cuya complejidad o difícil comprobación requiere de un aporte mayor de elementos de juicio de los que pueden producirse en el procedimiento de amparo (considerando 11 del voto de los jueces Belluscio y Bossert en Fallos: 321:1252 y 323:1825).

20) Que por lo expuesto resulta indispensable para la admisión del remedio excepcional y sumarísimo del amparo, en el que se persigue la declaración de inconstitucionalidad de diversas normas alegando perjuicio de carácter exclusivamente patrimonial, que se acredite en debida forma la inexistencia de otras vías procesales idóneas para reparar el perjuicio invocado, quedando su prueba a cargo de quien lo alega (Fallos: 321:1252, del voto en disidencia del juez Carlos S. Fayt).

21) Que esta Corte ha sostenido que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico (Fallos: 260:153; 286:76; 288:325; 300: 241 y 1087; 301:1062; 302:457 y 1149; 303:1708 y 324:920, entre otros); por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 315:923; 321:441), principio que debe aplicarse con criterio estricto cuando la inconstitucionalidad se plantea por la vía excepcional de la acción de amparo y la arbitrariedad e ilegalidad invocada requiere mayor debate y prueba por no ser manifiesta.

En el sentido expuesto va de suyo que esta insuperable relevancia del asunto hace que el debate que a él co-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

responde deba tener dimensiones que superen ampliamente a las que son propias de lo ultra sumario (considerando 13 del voto del juez Oyhanarte en Fallos: 313:1513), por ello el juzgamiento de la constitucionalidad de una ley es siempre una cuestión de lato conocimiento que por su trascendencia no puede discutirse y resolverse bajo trámites sumarios y premiosos (Fallos: 25:347).

22) Que para que el juicio de amparo sea viable y lícito es preciso que, con seguridad, posibilite el *control judicial suficiente* del asunto debatido. A este respecto, conviene no olvidar que la intensidad del *control judicial*, para que éste sea de veras suficiente, depende de factores como la complejidad técnica de la materia litigiosa, la índole y la magnitud de los intereses públicos comprometidos y el régimen de la organización administrativa de que se trate. La digna amplitud que demanda el control judicial, para no caer en insuficiencia, es la atinente a la ultima ratio del ordenamiento institucional en que se juega la validez o invalidez de una ley (considerando 14 del voto del juez Oyhanarte en Fallos: 313:1513).

23) Que a la luz de la reseña efectuada en los considerandos precedentes respecto al régimen de admisibilidad de la acción de amparo, corresponde al Tribunal realizar una detenida ponderación equitativa respecto de la situación alegada por la actora en su planteo concreto para determinar si se presentan los supuestos fácticos y jurídicos que permitan examinar el fondo de la cuestión por la vía elegida, teniendo en cuenta como dato relevante que en el sub lite la provincia actora, por su condición de Estado provincial, ha sido objeto de un tratamiento diferenciado, ya que además de haber sido excluida de la reprogramación de los depósitos (comunicación BCRA A 3467, Anexo, punto 1.2.3. del 8 de febrero de 2002), ha

obtenido su transferencia a cuentas a la vista y efectivamente dispuso parcialmente de sus fondos depositados en el Banco de la Nación Argentina por montos significativos, e incluso renovó algunas imposiciones en la misma entidad; razón por la cual limita sus pretensiones a reclamar las diferencias entre el monto originario de los plazos fijos que constituyó en la entidad bancaria y los que corresponden por la aplicación de la legislación que impugna, a fin de poder cumplir con diversas obligaciones contraídas por el Estado provincial o, eventualmente, recibir una compensación.

24) Que cabe señalar que en el transcurso del proceso, han sido dictadas diversas normas sobre la materia objeto de esta litis por lo que, de conformidad con reiterada doctrina de esta Corte, su decisión deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos en tanto configuran circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (Fallos: 312:555; 315:123, entre muchos otros).

25) Que a fin de recordar la evolución normativa en la materia cabe señalar que, en primer término, el decreto 1570/01, en su art. 2º, inc. a, prohibió: "los retiros en efectivo que superen los pesos doscientos cincuenta (\$ 250) o dólares estadounidenses (u\$s 250) por semana, por parte del titular o de los titulares que actúen en forma conjunta o indistinta, del total de sus cuentas en cada entidad financiera". Asimismo, estableció que durante la vigencia del decreto, las entidades no podrían obstaculizar la transferencia o disposición de fondos entre cuentas, cualquiera que fuese la entidad receptora de éstos; además, dolarizó las deudas existentes con el consentimiento del deudor.

Dichas medidas fueron perdiendo vigencia. Así, se flexibilizaron y finalmente se dejaron sin efecto, las res-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

tricciones relativas al retiro de sueldos, rubros laborales, beneficios sociales y previsionales, entre otros (decreto 1606/01 B.O. 6 de diciembre de 2001, COMUNICACIÓN A 3404 DEL 17 de diciembre de 2001 BCRA y art. 1° de la ley 25.557 B.O. 7 de enero de 2002, aunque esta última disposición fue suspendida por el término de noventa días por el art. 16 de la ley 25.561).

La "dolarización" voluntaria de las deudas con el sistema financiero fue dejada sin efecto por el art. 7 de la ley 25.561 que estableció que las deudas o saldos de las originalmente convenidas con las entidades del sistema financiero en pesos, transformada a dólares por el decreto 1570/01, se mantendrían en la moneda original pactada, tanto el capital como los intereses, al derogar así el art. 1 del decreto 1570/01.

26) Que la intangibilidad de los depósitos a la vista o a plazo (ley 25.466) fue suspendida por el art. 15 de la ley 25.561 (B.O. 7 de enero de 2002) o hasta el 10 de diciembre de 2003, o hasta la oportunidad en que el Poder Ejecutivo Nacional considere superada la emergencia del sistema financiero, con relación a los depósitos afectados por el decreto 1570/01.

En líneas generales, la evolución del tratamiento normativo conferido a los depósitos constituidos en entidades financieras del sistema —con las salvedades propias según cual fuera su moneda de origen o modalidad de constitución— ha sido la siguiente:

a) reprogramación: fueron sucesivamente dictadas las resoluciones del Ministerio de Economía 6/2002 (9 de enero de 2002), 9/2002 (10 de enero de 2002), 10/2002 (10 de enero de 2002) y 23/2002 (21 de enero de 2002) mediante las cuales se reprogramaron los depósitos, se impidió en forma generalizada

la transferencia entre bancos y la celebración de transacciones con títulos representativos de certificados de depósito a plazo fijo.

b) pesificación: en lo atinente a la devolución de los depósitos constituidos en moneda extranjera —sin perjuicio de lo que se referirá acerca del decreto 214/02—, se advierte que si bien el decreto 71/02 del 9 de enero de 2002 había estipulado que se respetaría la moneda en que aquéllos hubieran sido impuestos, este temperamento fue, posteriormente, alterado mediante el decreto 141/02 del 17 de enero de 2002, que facultó al Ministerio de Economía a establecer que la devolución de saldos en monedas extranjeras podía efectuarse al tipo de cambio del mercado oficial.

27) Que, posteriormente, nuevas modificaciones normativas se introdujeron tanto respecto de la reprogramación como de la pesificación. En efecto, el decreto 214/02 (B.O. 4 de febrero de 2002) estableció la opción en favor de los depositantes en dólares estadounidenses en el sistema financiero de recibir bonos en dicha moneda, con cargo al Estado Nacional, en sustitución de la devolución de sus depósitos, hasta la suma de U\$S 30.000 por titular y por entidad financiera (art. 9). Este límite fue después dejado sin efecto por el decreto 620/2002 del 16 de abril de 2002. Las condiciones financieras de tales títulos y de los bonos a emitirse en pesos, fueron reguladas sucesivamente por diversos decretos a los que posteriormente se hará referencia.

Asimismo, el citado decreto 214/02 dispuso la pesificación de los depósitos constituidos en dólares estadounidenses u otra moneda extranjera en el sistema financiero a una relación de cambio de \$ 1,40 por cada dólar estadounidenses o su equivalente en moneda extranjera. La entidad financiera cumplirá con su obligación entregando pesos a la relación



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

indicada (art. 2°).

28) Que las condiciones financieras de los títulos y bonos a los que se hizo referencia en el considerando precedente fueron regulados por los decretos 494/02 del 12 de marzo de 2002, 905/02 del 31 de mayo de 2002 que derogó el anterior estableciendo un sistema de canje de los depósitos en el sistema financiero que, a su vez, fue modificado por el decreto 1836/02 del 16 de septiembre de 2002. Este último ofreció a los depositantes que tuviesen saldos en dólares reprogramados —entre otras alternativas— la posibilidad de obtener de la entidad financiera el reintegro de sus depósitos a razón de un peso con cuarenta centavos por dólar, incrementados por aplicación del sistema de ajuste denominado "Coeficiente de Estabilización de Referencia" (establecido en el art. 4° del decreto 214/02) —más un interés—, y del gobierno nacional la diferencia que eventualmente exista entre ese valor y el valor del dólar estadounidense al momento del pago (conf. arts. 4, inc. b, 7, inc. b, y 9 del decreto 1836/02). Todo ello en los plazos y modalidades de cumplimiento, que incluyen amortizaciones anuales, pagos semestrales de intereses y posibilidad de negociación en bolsas y mercados de valores del país.

29) Que la mencionada necesidad de atender a las circunstancias existentes al momento de fallar impone considerar los siguientes extremos: a) la aludida "pesificación" dispuesta por el decreto 214/02 dictado por el Poder Ejecutivo con invocación de las facultades conferidas por el art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, que se inscribe en el marco de un proceso de abandono de la convertibilidad y de la pesificación integral de toda la economía; b) la concatenación —en ese esquema— de variables económicas que guardan conexidad

entre sí; c) la idoneidad o no del sistema de bonos y letras de plazo fijo en pesos regulado por el decreto 1836/02, como variable para el recupero de los fondos depositados.

30) Que, en razón de lo expuesto, se advierte la complejidad fáctica y técnica del tema en debate que involucra el examen de intrincadas cuestiones financieras y bancarias, lo que impone que los jueces extremen la prudencia para no resolverlas por la vía expedita del amparo. En este orden de ideas, la indagación de las materias planteadas en el sub lite llevaría necesariamente a ponderar la política económica del gobierno para distribuir las pérdidas ocasionadas por una situación económica desorbitada.

31) Que debe recordarse que los controles de legalidad administrativa y de constitucionalidad que competen a los jueces, no los facultan para sustituir a la administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad (doctrina de Fallos: 308: 2246, considerando 4º; 311:2128, entre muchos otros) y, menos aún, cuando la imposibilidad de las entidades financieras de responder a sus obligaciones exigibles trascendió la particular situación económica de cada intermediario para adquirir la dimensión de una crisis sistémica, cuyo examen presupone un análisis integral a fin de superar el descalce bancario. La cuestión atañe no sólo a la recuperación y desenvolvimiento de las entidades que operan en un ámbito decisivo para la buena marcha de la economía, sino también a la aptitud de éstas para coadyuvar a la devolución ordenada e igualitaria de las inversiones o ahorros.

32) Que las consideraciones precedentes no obstan al ejercicio del control de legalidad respecto del procedimiento y de las normas dictadas en relación al tema en debate; pero esto no puede tener lugar en el marco limitado de un amparo en

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el cual, conforme conocida jurisprudencia del Tribunal, se ha rechazado este remedio cuando la cuestión es compleja u opinable (Fallos: 248:837; 250:772; 252:64; 281: 394, entre muchos otros), conclusión elaborada ya antes de la sanción de la ley 16.986 y que mantiene su vigencia al cabo de la consagración institucional del instituto después de la reforma de 1994 (Fallos: 319:2955, entre otros).

33) Que, asimismo, tal ponderación no puede dejar de tener en cuenta —además de las particulares circunstancias de la causa ya enunciadas— la situación en que se halla actualmente la actora a raíz de la aplicación del sistema previsto por el decreto 214/02 sobre sus plazos fijos en relación con el resto de la sociedad cuyos ingresos han permanecido relativamente inalterables desde la situación de emergencia que dio lugar a la sanción de la ley 25.561.

34) Que, en este sentido, cabe señalar que las medidas escogidas por el Poder Ejecutivo Nacional a raíz del estado de emergencia declarado por la ley 25.561 —reseñadas en los considerandos precedentes— revelan la adopción de diversas acciones por aquel poder para intentar la superación de una intrincada alteración del sistema financiero que produjo enormes repercusiones —de extrema complejidad y de dificultosa solución— sobre el sistema económico y político del país.

35) Que la pretensión de la demandante debe correlacionarse entonces con la circunstancia de que —de acuerdo con lo dispuesto por el art. 4 del decreto 214/02— sus depósitos pesificados se han visto, además, incrementados mediante el procedimiento denominado Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER); circunstancia que no es posible pasar por alto para una preliminar ponderación objetiva y realista del planteo formulado y que debe llevar necesariamente en un examen preliminar a distinguir su situación de los otros sec-

tores de la sociedad que han seguido manteniendo sus ingresos sin la utilización de ese procedimiento de reajuste.

36) Que la comparación realista de tales circunstancias —y no basada en un cálculo meramente abstracto entre activos en dólares y el procedimiento dispuesto en el decreto 214/02— excede notoriamente del marco del amparo que requiere, tal como lo ha señalado la Corte en los precedentes ya citados, que la arbitrariedad imputada sea patente y manifiesta, a punto tal que haga innecesaria la adopción de medidas complejas de prueba.

37) Que, por otro lado, a las dificultades inherentes a esa comparación realista y concreta entre el plexo normativo cuestionado y el supuesto menoscabo del patrimonio de la actora, se añade la circunstancia de que en el presente caso la demandante ha realizado sucesivos retiros de fondos de sus originales imposiciones a plazo fijo.

38) Que el Banco de la Nación Argentina ha dado cuenta —al responder el informe previsto por el art. 8 de la ley 16.986— que el certificado n° 5477778-4 por u\$s 36.700.891 se habría pesificado el 6 de mayo de 2002 por valor de u\$s 36.522.462 a un importe de \$ 1,40 por dólar a la suma de \$ 51.131.446,80; que el certificado n° 5470594-2 por u\$s 5.514.137 se pesificó y fue abonado el 11 de abril de 2002 y en concepto de pago a contratistas de la actora, que el certificado n° 5477953-3 por u\$s 1.632.372 fue pagado el 16 de abril de 2002, que el certificado n° 5470966-2 por u\$s 18.687.414 fue abonado el 14 de marzo de 2002; que el certificado n° 5477196-9 por u\$s 7.021.581 fue abonado el 16 de abril de 2002; que el certificado emitido por u\$s 4.788.544 fue pagado el 14 de marzo de 2002 para acreditar en cuenta corriente a los efectos de ser destinados al pago de haberes

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

correspondientes al personal de la administración pública provincial (conf. fs. 312/312 vta.).

39) Que, asimismo, la demandante ha señalado —al responder a las propuestas de conciliación efectuadas por el Tribunal en la audiencia del 16 de mayo de 2002— que a la fecha de presentación de ese escrito (30 de mayo del mismo año) existía "una diferencia de aproximadamente cuarenta y seis millones de dólares estadounidenses (u\$s 46.000.000) por las extracciones ya realizadas desde la aplicación del decreto 214/02" (ver fs. 459 vta.).

40) Que dada la aceptación de esos retiros y el hecho de que ello ha de implicar necesariamente una alteración respecto de la alegada afectación sobre los recursos de la actora (ver fs. 61/61 vta. del escrito de demanda) el Tribunal estima que no es posible —en el actual estado del proceso y sin los peritajes pertinentes— considerar que se ha configurado la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta que haga admisible la acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional.

41) Que, asimismo, este Tribunal no debe desprenderse del análisis de las repercusiones que puede generar la decisión reclamada sobre el sistema económico del país, aspecto que ha sido considerado al convocarse a audiencia a la Asociación de Bancos Argentinos y a la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina, y que permiten llegar a la conclusión de que la presente acción debió haberse enmarcado en los carriles del juicio ordinario para posibilitar la exposición íntegra y no restringida de los planteos de las partes, para asegurar la defensa de todos los intereses involucrados en la cuestión referente a la presente causa.

42) Que, en conclusión, la necesaria e imprescindible ponderación respecto al grado en que la sustantividad de

los depósitos de la actora han sido afectados por las medidas impugnadas no puede realizarse en abstracto bajo la mera invocación de la acción de amparo por el procedimiento previsto por el art. 43 de la Constitución Nacional. La consideración de este Tribunal sobre tal agravio requiere, en el presente caso, de la ponderación acerca de la repercusión sobre tales depósitos de la aplicación del CER en relación con el resto de los ingresos de los diversos sectores componentes de la sociedad, de la existencia de retiros parciales y la admisión de tales retiros (conf. fs. 459 vta.), para correlacionar la supuesta relevancia sobre las finanzas de la provincia demandante y, finalmente, del examen respecto al modo en que los mecanismos escogidos hasta ahora por el poder político han servido para disminuir o suprimir la afectación patrimonial invocada en la demanda de fs. 54/65.

43) Que estas consideraciones no importan abrir juicio definitivo sobre la legitimidad de la pretensión sustancial de la amparista en orden a los derechos que entienden le asisten, la que podrá ser debatida y dilucidada por la vía pertinente.

44) Que, en atención al voto mayoritario de esta Corte, los abajo firmantes expresan la convicción de que el presente fallo adolece de nulidad absoluta por el grave vicio que lo corroe y lo torna ilegítimo, dadas las razones expuestas en la disidencia formulada en la resolución denegatoria de la recusación con causa del juez Fayt, que a continuación se transcriben:

"3°) Que distinta es la situación del juez Fayt, quien ha reconocido públicamente la posesión de un depósito a plazo fijo en dólares estadounidenses, del cual, obviamente, era propietario desde antes de dictarse las normas que se impugnan en este proceso.

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

"Por consiguiente, la decisión mayoritaria de rechazar in limine la recusación formulada resulta claramente afectada de un vicio procesal, pues en el presente caso se ha deducido una recusación con causa legal en los términos previstos por el art. 22 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo incumplimiento la hace pasible de la sanción prevista en el art. 169, segundo párrafo, del mismo código, además del vicio sustancial de desconocer disposiciones expresas de la ley.

"4°) Que, independientemente de que el mencionado depósito haya sido convertido o no en pesos, el directo interés del juez recusado en la decisión de la causa es evidente pues en ella se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de todo el plexo normativo que afecta su situación personal, con lo que una decisión favorable a su inconstitucionalidad podría hipotéticamente implicar una vía para volver sobre la pesificación de su depósito solicitando su reconversión a moneda extranjera.

"En tal situación, es evidente que se encuentra configurada en autos la causal de recusación prevista en el art. 17, inc. 2, del código antes citado. Por otra parte, el mismo recusado parece haber advertido esa circunstancia —aunque tardíamente, ya que actuó en causas similares ocultando la existencia del depósito y su consiguiente interés en las decisiones—, al haberse excusado en una de ellas, excusación que fue desechada por el voto mayoritario de la Corte.

"Ello constituiría una grosera violación, no solo de las reglas procesales y de la garantía del debido proceso legal asegurada por el art. 18 de la Constitución, sino también del art. 8, párrafo 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos, que asegura a toda persona la garantía de ser juzgada *por un juez o tribunal competente, independiente e*

*imparcial*. Lo que resulta agravado por la circunstancia de que el juez recusado rechace él mismo su recusación, convirtiéndose en juez y parte, y en contradicción con su anterior actitud de excusarse en asunto sensiblemente similar calificando inclusive su excusación, curiosamente, como 'indeclinable'.

"Más allá de la letra de la Constitución, de los pactos internacionales que la integran, y de la ley, desconocería elementales reglas de ética, con el consiguiente escándalo y bochorno para el Tribunal, que se dictara una sentencia que eventualmente se pronunciase sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un conjunto de normas que hacen a la política económica del gobierno de la Nación mediante la integración de una mayoría viciada con un juez con un interés concreto en la decisión. Por tanto, reviste suma gravedad institucional, quizás el más alto grado de ella, que se dicte una decisión de esa índole con la Corte irregularmente constituida.

"Tal vicio se extendería a la eventual sentencia que se dictase con la intervención como juez de una persona interesada en que se decida en un determinado sentido, con las graves consecuencias institucionales que ello implicaría, poniendo en entredicho no sólo la regularidad de la administración de justicia por el poder competente del gobierno federal sino aun la del funcionamiento mismo de los órganos que constitucionalmente rigen a la Nación".

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación, se declara inadmisibile la acción de amparo promovida a fs. 54/65. Con costas en el orden causado en atención a las peculiaridades del caso. Notifíquese. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA