

Buenos Aires, 24 de mayo de 2011

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 24/37, los actores –en su condición de tenedores de títulos de deuda pública en dólares estadounidenses de la Provincia de Formosa– promovieron la presente acción de amparo contra el Estado provincial y contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de invalidez, inaplicabilidad al caso concreto e inconstitucionalidad de los decretos 214/02 y 471/02, “y de todas las normas que se dicten con posterioridad a la interposición de la presente demanda”, ordenando que se cumpla con las obligaciones asumidas por el Estado provincial, en las condiciones, plazos y monedas contratadas (arts. 1137 y 1197 del Código Civil) con anterioridad a la sanción de la normativa cuestionada en cuanto afectan a los bonos de cancelación de deudas en dólares estadounidenses de esa provincia, emitidos conforme a la ley 1184 y el decreto 1860/96, ambos provinciales, cuya falta de amortización aquí se discute.

Afirmaron que son titulares de los títulos nominales representativos de deuda pública provincial, que fueron emitidos en dólares estadounidenses por la Provincia de Formosa, los que están impagos conforme se acredita con la documentación que adjuntaron, extremo que los legitima para demandar (v. certificado de Caja de Valores a fs. 21/22).

Arguyeron que la deuda que se reclama es consecuencia de una anterior, resultante de otra emergencia que motivó la emisión de estos títulos a largo plazo y de exigua renta, por lo que sostuvieron que su causa era preexistente a los ordenamientos que la instrumentan.

Relataron que el 26 de diciembre de 1996, el Poder Ejecutivo de Formosa dictó el decreto 1860, por medio del cual, en cumplimiento de la ley provincial 1184, dispuso la emisión de bonos de cancelación de deudas de la provincia, en pago de la

existente con proveedores y contratistas del Estado local. Dichos títulos se emitieron a 13 años y contemplaban 3 años de gracia.

Indicaron que los títulos de los que son tenedores se sustentan en las disposiciones contenidas en las leyes 1184, 1217 y 1231 de la Provincia de Formosa, el decreto 1860/96 y en las resoluciones M.E. Pcia. 40/97 y 907/97 y la resolución de la Secretaría de Hacienda del M.E.O.S.P. 219/97. Aclararon que la amortización era de 120 cuotas mensuales sucesivas, en equivalencias previstas en las condiciones de emisión, operándose el primer servicio de la deuda el 1° de agosto de 2000, siendo el agente de pago la Caja de Valores S.A.

Tras describir la composición técnica del título base del reclamo y la mora en que, por la falta de amortización, habría incurrido la provincia, señalaron que en el caso de la señora Misa, a la fecha de interposición de la demanda, la deuda ascendía a U\$S 109.931,35 (valor técnico), siendo la tenencia según el certificado de Caja de Valores de U\$S 228.657,20; y, con relación a Nomerobo S.A., el reclamo total es de U\$S 77.734,75.

Recordaron que el 6 de enero de 2002 se sancionó la ley 25.561, que declaró la emergencia pública y delegó "facultades legislativas ambiguas y genéricas" en el Poder Ejecutivo para que dispusiera medidas tendientes a preservar el capital perteneciente a los ahorristas con un criterio de respeto a la moneda contratada entre el particular y las entidades financieras y obviamente –añadió– a las condiciones de emisión de los títulos de deuda pública (conf. art. 6°, párrafo 5°).

Explicaron que con el dictado del decreto 214/02 se transformaron a pesos todas las obligaciones de dar sumas de dinero de cualquier causa u origen expresadas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras existentes a la fecha de la sanción de la ley 25.561, y todos los depósitos en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras existentes en el

sistema financiero a la relación de un peso con cuarenta centavos (\$ 1,40) por cada dólar estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera. Señalaron que por su art. 9° se dispuso la emisión de un bono en dólares estadounidenses, con cargo a los fondos del Tesoro Nacional, por el que podrían optar los depositantes en el sistema financiero en sustitución de la devolución de sus depósitos y hasta el límite de U\$S 30.000. Sostuvieron, además, que ese decreto estableció en forma inconstitucional la suspensión por 180 días de todos los procesos judiciales iniciados contra tales normas.

Relataron que como corolario del bloque normativo citado se dictó el decreto 471/02, que en su art. 1° dispuso la pesificación de las obligaciones del sector público nacional, provincial y municipal, vigentes al 3 de febrero de 2002, a una relación de cambio de \$ 1,40 por cada dólar estadounidense, siempre que se rijan sólo por la ley argentina.

Argumentaron que, de no atenderse la demanda, los títulos representativos de deuda pública de su propiedad serían abonados "en pesos y por un monto muy inferior al realmente adeudado".

Señalaron también que, en el caso de títulos de deuda pública exigibles mediante la ley argentina, no era posible aceptar la modificación unilateral del contrato, el que debía ser cumplido con mayor razón al ser parte el Estado Nacional, provincial o municipal.

Se agravieron, asimismo, por entender que el Estado Nacional al dictar la normativa impugnada y variar los términos y condiciones de emisión de los títulos contradijo sus propios actos en tanto tomó dinero prestado de sus ciudadanos para más tarde atribuir el déficit fiscal generado al "abultado endeudamiento público". Observaron que con esa conducta se alteró el principio de la exactitud de la prestación, en su doble

aspecto de identidad e integridad que exige que aquélla sea cumplida exactamente.

Concluyeron en que las normas citadas son “palmariaamente inconstitucionales” en virtud de su ilegitimidad e irrazonabilidad manifiesta, sobre la base de los arts. 14 y 17 de la Ley de Procedimientos Administrativos y de los arts. 1º, 14, 14 bis, 16, 17, 19, 28, 31, 33, 42, 75, 76, 99 y concordantes de la Constitución Nacional, al entender que se ha configurado una violación al derecho de propiedad, con lesión a la doctrina de los derechos adquiridos; de la garantía de la seguridad jurídica y de los principios de igualdad y razonabilidad, todos ellos de raigambre constitucional.

2º) Que, a fs. 43, el Tribunal declaró su competencia para conocer en el caso en su instancia originaria, de conformidad con los términos del dictamen del señor Procurador General de fs. 39.

3º) Que a fs. 55/80, el Estado Nacional contestó el traslado conferido y presentó el informe del art. 8º de la ley 16.986. En primer lugar sostuvo por las razones que adujo que la vía del amparo era improcedente. En ese sentido, advirtió acerca de la necesidad de un amplio análisis sobre la razonabilidad de las normas dictadas, el que según el art. 2º, inc. d, de la ley 16.986, exigiría un proceso de mayor amplitud de debate y prueba.

Afirmó también que la accionante no había logrado demostrar el perjuicio concreto ni el daño actual que la aplicación de las normas en cuestión le irrogaban, limitándose a expresar su disconformidad.

Tras explicar en detalle el marco económico, institucional y jurídico en que se inscribe la emergencia y efectuar una serie de consideraciones acerca de la ley 25.561, entendió que las políticas implementadas a partir del dictado de los decretos 471/02, 644/02 y 530/03 no resultaban decisiones

arbitrarias del gobierno nacional, sino que se enmarcaron en la delegación de competencias atribuidas al Ministerio de Economía, las que a su vez tuvieron acogida legislativa y se encuentran fuera de la injerencia del Poder Judicial.

Con base en el diferimiento de las obligaciones como las que aquí se discuten, declarado por la ley 25.827 de presupuesto del año 2004, norma a la que calificó como rectora del desenvolvimiento de las finanzas públicas, puso de relieve la trascendencia institucional del asunto en debate, a su juicio íntimamente ligado a la renegociación de la deuda pública en su conjunto.

Sostuvo la razonabilidad de las medidas adoptadas tendientes a la realización de la justicia distributiva y del bien común, y adujo que la pesificación resguardaba la sustancia de los derechos de los tenedores de los títulos.

Con cita de los precedentes de esta Corte recaídos en las causas "Brunicardi" y "Bustos" argumentó que las medidas de emergencia constituyen en definitiva una decisión de política macroeconómica que no atañe a un caso en particular sino al endeudamiento estatal en su totalidad. Solicitó, en consecuencia, la suspensión del trámite de esta acción mientras estuviera pendiente la renegociación global de la deuda del Estado argentino.

4°) Que a fs. 87/90, la Provincia de Formosa presentó el informe del art. 8° de la ley 16.986.

En primer término afirmó que no es la legitimada pasiva para intervenir en este juicio. Asimismo negó la procedencia de la acción dada la inexistencia de acto u omisión de autoridad pública que con arbitrariedad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace en forma actual e inminente derechos y garantías constitucionales de la parte demandante.

Manifestó que en el marco del Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, ratificado por la ley nacional 25.570 y las leyes provinciales 1367, 1456 y 1464, decretos nacionales 1387/01; 1404/02 y 471/02, se dictó el decreto 1325/04 mediante el cual se autorizó al Ministerio de Economía a efectuar y ejecutar íntegramente la emisión de títulos y la operatoria tendiente al canje de deuda pública provincial elegible y la cancelación de deuda contingente (arts. 1° y 4°); “por lo que es lógico concluir [en] que la parte actora no puede insistir en el estado de incertidumbre que le generaría ser tenedor de bonos provinciales”.

En abono de su postura citó el precedente de esta Corte *in re* “Galli”, por medio del cual se convalidó la pesificación de los bonos de deuda pública nacional sujetos a la ley argentina y, en su consecuencia, se avaló el régimen establecido para resolver el problema de la deuda en *default*.

Sostuvo que, configurado el estado de emergencia y atento la gravedad de la situación entonces imperante, las alternativas del canje no implicaron una desproporcionada limitación al derecho de propiedad ni afectaron la garantía de igualdad.

Por todo ello, solicitó el rechazo del amparo con costas.

5°) Que a fs. 108/110, luce el dictamen del señor Procurador General de la Nación acerca de las cuestiones constitucionales comprometidas, el que por remisión a los criterios sostenidos en el fallo “Galli” se pronunció por el rechazo de la acción de amparo impetrada.

6°) Que a fs. 113, la parte actora contestó el pedido de informes formulado por el Tribunal a fs. 111. En tal sentido señaló que no había adherido al canje de la deuda pública

nacional dispuesto por el decreto 1735/04, "por no ser susceptibles del citado canje al tratarse los títulos base de la presente acción de deuda provincial".

Más tarde, frente a la pregunta del Tribunal tendiente a comprobar si había realizado actos concernientes al canje de los títulos públicos provinciales objeto de estas actuaciones en el marco del proceso de conversión previsto en normas nacionales –decreto 1579/02 y concordantes– y provinciales, la parte actora respondió que "la Provincia de Formosa no ha pagado suma alguna respecto de los bonos y sus cupones, ni ha ofrecido, hasta lo que mi parte conoce ningún canje de los citados títulos". En función de lo expuesto, agregó que la provincia demandada ni siquiera había dado cumplimiento a las previsiones sentadas en el precedente "Galli" (fs. 121).

7°) Que, conferido el pertinente traslado a la Provincia de Formosa para que se expida sobre tal situación e informe al Tribunal si ha establecido algún procedimiento de canje a través del cual se contemple la deuda instrumentada en títulos públicos que no ingresaron a los procesos de conversión existentes; ésta respondió que "...si bien las áreas técnicas se encuentran pergeñando alternativas económicas y financieras viables al respecto en el contexto del plexo normativo emergencial en vigencia, actualmente no se encuentra establecido operativamente procedimiento alguno relacionado con dicha temática".

Asimismo informó que no obraban en los registros pertinentes antecedentes del acogimiento al proceso de canje de las personas físicas y jurídicas sobre las que versa la petición incoada, y señaló que el procedimiento de canje de deuda provincial por los títulos BOGAR 2018 fue suficientemente difundido a nivel provincial y nacional, por lo que no resultaba comprensible la omisión en la que incurrieron los demandantes al no acogerse al mismo.

8°) Que los actores persiguen la declaración de inconstitucionalidad de los decretos 214/02 y 471/02, y de todas las normas que se dicten con posterioridad a la interposición de la demanda, en cuanto su aplicación –al variar las condiciones de emisión de los títulos públicos– compromete la amortización de los denominados “Bonos de Cancelación de Deudas de la Provincia de Formosa Ley 1184 - Primera Serie (BCDF1)”, autorizados también por las leyes 1217 y 1231, y por el decreto 1860/96, denominados en dólares y regidos por la ley argentina, de los que resultan ser titulares según el certificado de Caja de Valores que se adjuntó a fs. 21/22.

9°) Que, en primer lugar, corresponde aclarar que contrariamente a lo sostenido a fs. 87 vta. y 119 por la Provincia de Formosa, ese Estado local es legitimado pasivo en estas actuaciones en su carácter de emisor de los títulos públicos en cuestión, y en atención a la adhesión que la Legislatura local efectuó a la ley 25.561 de emergencia pública por medio de la ley provincial 1367 del 5 de mayo de 2002, que en su art. 1° adhirió expresamente a los arts. 1°, 8°, 9°, 10 y concordantes de la ley nacional; y, por su art. 10 facultó al Poder Ejecutivo provincial a adoptar las medidas necesarias para la reprogramación, reconversión, y/o consolidación de la deuda pública provincial cualquiera sea su naturaleza.

Estos extremos determinan su condición de parte sustancial en este proceso.

10) Que la adecuada preservación de las garantías constitucionales de la defensa en juicio y del debido proceso que asisten a las partes impone la necesidad de examinar el caso en los estrictos términos en que fue planteado y dictar una decisión judicial que ponga fin a la controversia, para lo cual es necesario centrarse en la naturaleza de la acción de amparo que se intenta y examinar su procedencia (conf. arg. Fallos: 329:2688).

11) Que el Tribunal ha admitido la posibilidad de que la acción de amparo tramite ante la instancia originaria de la Corte Suprema, siempre que se verifiquen las hipótesis que justifiquen su promoción porque, de otro modo, en ciertas ocasiones, quedarían sin suficiente protección los derechos de las partes en supuestos donde fuera admisible la aplicación del art. 43 de la Constitución Nacional (Fallos: 329:851).

12) Que, establecido lo anterior, es preciso recordar que esta Corte ha resuelto reiteradamente que la acción de amparo es inadmisibile cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la determinación de la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y prueba (arts. 1° y 2°, inc. d, de la ley 16.986), requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (Fallos: 275:320; 296:527; 302:1440; 305:1878 y 306:788). Este criterio no ha variado con la sanción del nuevo art. 43 de la Constitución Nacional pues reproduce, en lo que aquí importa, el citado art. 1° de la ley 16.986 e impone idénticos requisitos para su procedencia.

13) Que a fin de realizar esa verificación es necesario referir al contexto en que se inició esta acción de amparo, y a la ingeniería normativa diseñada por los gobiernos nacional y provincial, con la finalidad de superar la profunda crisis en que estaba sumido el Estado argentino a la época de la interposición de esta acción de amparo, y que constituye el marco legal relativo al tratamiento del endeudamiento público provincial.

Al considerar el punto cabe poner de resalto que es un principio básico de la hermenéutica atender, en la interpretación de las leyes, al contexto general de ellas y a los fines que las informan (causa "Outon", Fallos: 267:215).

14) Que con esa inteligencia corresponde abordar el examen de las normas de emergencia dictadas en el orden nacional y provincial para encauzar el problema de la deuda pública de las provincias.

Para dilucidar el caso resulta necesario efectuar un relato completo y ordenado de ese conjunto normativo, en cuanto se relaciona con el sub lite (conf. arg. in re "Viplán", Fallos: 329:4309).

15) Que, en primer término, es preciso indicar que los títulos objeto de estas actuaciones no se encuentran alcanzados por las disposiciones contenidas en la ley 26.017, dado que el ámbito de aplicación material de esa norma se refiere sólo a los bonos del Estado Nacional, declarados elegibles para el canje establecido en el decreto 1735/04, y que no se presentaron al mismo.

En consecuencia, al no contemplar esta ley la situación de los títulos como los de autos, tampoco su art. 6° resulta aplicable al sub lite.

Esa disposición establece cuál es el régimen que regula los bonos elegibles, alcanzados por la propuesta de canje de deuda pública nacional, que se encuentren depositados por cualquier motivo a la orden de los tribunales. De acuerdo a dicho precepto, tales bonos quedarán reemplazados de pleno derecho –canjeados– por los denominados "Bonos de la República Argentina a la Par en Pesos Step Up 2038", a menos que sus titulares se opongan a ello mediante manifestación expresa hecha en el expediente, caso en el cual aquellos bonos serán retirados de cotización.

Frente a esta indicación carece de relevancia la manifestación que hizo a fs. 113 la parte actora con relación al referido canje.

16) Que, a resultas de la grave situación general entonces imperante en el país, el 7 de enero de 2002 fue sancionada la ley 25.561 que declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria y delegó en el Poder Ejecutivo Nacional –hasta el 10 de diciembre de 2003, plazo prorrogado por las leyes 25.820 y 25.972, y extendido más tarde por las leyes 26.078; 26.198 y 26.337– el ejercicio de las facultades en ella establecidas para reglar la reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución afectadas por el nuevo régimen cambiario que además instituyó, y para crear las condiciones de crecimiento económico sustentable y compatible con aquella (art. 1°).

Por el art. 2° se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a establecer el sistema que determinara la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras.

En el marco de la emergencia pública declarada se dictaron los decretos nacionales 214/02 y 471/02.

17) Que por medio del decreto 214 del 3 de febrero de 2002, en lo que aquí concierne, se dispuso la transformación a pesos de 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 al momento de la sanción de ley 25.561.

El decreto 214/02 fue ratificado por el Congreso de la Nación mediante el art. 64 de la ley 25.967.

18) Que por medio del decreto 471/02 (B.O. 13/03/02) se dispuso que las obligaciones del sector público nacional, provincial y municipal vigentes al 3 de febrero de 2002, denominadas en dólares estadounidenses u otra moneda extranjera, cuya ley aplicable fuera solamente la argentina, se convirtieran a \$ 1,40 por cada dólar estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera y se ajustaran por el coeficiente de

estabilización de referencia (CER) (art. 11). En lo que interesa, se determinó que las obligaciones pertenecientes a las provincias y a los municipios devengarían una tasa de interés del 4% anual (art. 51).

Este último decreto, relacionado con las obligaciones del sector público nacional, provincial y municipal vigentes al 3 de febrero de 2002, impactó directamente en las condiciones de conversión de la deuda pública provincial.

El decreto en examen fue ratificado por el art. 62 de la ley 25.725.

19) Que, asimismo, se dictó la ley 25.565 –de presupuesto general de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 2002– y se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional, a través del entonces Ministerio de Economía e Infraestructura, a iniciar las gestiones para reestructurar la deuda pública en los términos del art. 65 de la ley 24.156 de administración financiera, a fin de adecuar los servicios a las posibilidades de pago del Gobierno Nacional (art. 6°). Las leyes de presupuesto de los años subsiguientes mantuvieron esta autorización (art. 7° de la ley 25.725; art. 62 de la ley 25.827 y art. 49 de la ley 25.967, y leyes 26.078, 26.198 y 26.337).

Durante el tiempo que demandare llegar a un acuerdo, el legislador autorizó al Poder Ejecutivo –por medio del Ministerio de Economía– a diferir total o parcialmente los servicios de la deuda pública a efectos de atender funciones básicas del Estado Nacional (art. 6° de la ley 25.565; art. 7° de la ley 25.725; arts. 59 y 60 de la ley 25.827 y arts. 46 y 47 de la ley 25.967, y leyes 26.078, 26.198 y 26.337); medidas similares fueron tomadas por las provincias.

20) Que, concebido el plexo normativo de emergencia como un conjunto organizado, se advierte con nitidez la complejidad operativa que presentan en su ejecución los

procedimientos dirigidos a encauzar el endeudamiento público, tanto el nacional como el de las provincias. Por ende, es dable sostener que las normas dictadas en ese contexto se engarzan en un sistema que se fue conformando en forma progresiva, y con un criterio de relevancia que intentó superar los costos de información y ordenación existentes como consecuencia de las graves circunstancias apuntadas.

Como bien señala el señor Procurador General a fs. 109 vta., el proceso aludido respondió a “una política concertada entre los distintos niveles de gobierno” para encontrar vías de solución al problema de la deuda pública provincial. Pues en la interacción de las normas de emergencia y las situaciones particulares que están llamadas a regir, se ponen de resalto las alternativas disponibles para compensar los derechos que puedan haber sido vulnerados, extremo que constituye el aspecto central de la controversia sub examine.

21) Que, en este último sentido, cabe recordar que en los precedentes de Fallos: 328:690 *in re* “Galli”; 329:5913 *in re* “Massa”; 330:855 *in re* “Rinaldi” y 330:5345, *in re* “Longobardi”, entre otros, este Tribunal no sólo declaró la validez constitucional de la pesificación en las diversas cuestiones sometidas a su consideración, sino que también adoptó la línea de razonamiento enunciada en el considerando anterior.

22) Que, en esta etapa del desarrollo es ineludible recordar que el 27 de mayo de 2002 se firmó el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y bases de un régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, entre el Estado Nacional, los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el que fue ratificado por la ley 25.570.

Allí se establecieron los nuevos lineamientos a los cuales debería ajustarse el canje de la deuda pública provincial y se puso de relieve la necesidad de que, frente a la crisis, las

provincias pudieran afrontar, con sus propios recursos, la atención de las necesidades básicas y los servicios públicos esenciales en vez de afectarlos al pago de deuda.

Asimismo, después de establecer en el art. 8° que las jurisdicciones podrían encomendar al Estado Nacional la renegociación de las deudas públicas provinciales de modo de convertirlas en títulos nacionales, se indicó “que la deuda en moneda extranjera que se convierta en títulos nacionales se pesifica a una relación de 1 (un) dólar estadounidense igual a pesos 1,40 (un peso con cuarenta centavos). A la deuda provincial que se convierta le será aplicado el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) a partir de la fecha de pesificación”. También se añadió que “Las condiciones antedichas se adecuarán en concordancia con las que acuerde el Gobierno Nacional para su propia deuda que se convierta en títulos pesificados”; y que en los casos de aquellas deudas provinciales contraídas bajo ley nacional no comprendidas en la citada reprogramación, el Estado Nacional colaboraría con las jurisdicciones a efectos de obtener similar tratamiento de la misma.

23) Que, sobre tales bases, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1579/02, el que dispuso un nuevo mecanismo de conversión de deuda pública provincial. Se tomó como deuda susceptible de canje a los títulos provinciales declarados elegibles por la resolución 774/01 (referida también al canje propuesto en su momento por el decreto 1387/01), singularizados en sus anexos.

Por medio de este proceso, la deuda pública provincial instrumentada en forma de títulos públicos, bonos, letras del tesoro o préstamos bancarios fue absorbida por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (en adelante, “el Fondo”) mediante la emisión de los nuevos Bonos Garantizados en pesos (BOGAR 2018). A su vez, las provincias asumieron con el

Fondo la deuda resultante de la conversión, y comprometieron en garantía del cumplimiento un porcentaje de los recursos de la coparticipación federal de impuestos, para hacer frente a los intereses y amortización de los nuevos títulos.

El decreto 1579/02 recibió ratificación legislativa por medio del art. 62 de la ley 25.725.

24) Que la reglamentación del decreto 1579/02, se materializó principalmente por medio de la resolución 539/2002, que aprobó el mecanismo de conversión de deuda pública provincial elegible en los arts. 1° y 12 del referido decreto y estableció un cronograma inicial.

Con especial atinencia a los bonos provinciales, el art. 6° de esa resolución estableció que cuando se tratase de obligaciones denominadas originalmente en moneda extranjera, cuya ley aplicable fuera sólo la argentina, se convertirían a \$ 1,40 por cada dólar estadounidense, y se ajustarían por el Coeficiente de Estabilización de Referencia –CER– (conf. arts. 1° y 5° del decreto 471/02).

La resolución en examen, después de fijar la obligación de pago por parte del Fondo respecto de cada bono garantizado, estableció los términos y condiciones del BOGAR y determinó como la ley aplicable a la argentina. Se dejó en claro, además, que estos bonos tendrían como garantía principal la afectación de hasta un máximo del 15% de los recursos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondiente a la provincia titular de la deuda pública convertida, y como garantía subsidiaria, la establecida en el art. 5° del decreto 1579/02 (v. modelo de Convenio de Conversión de Deuda Pública en Bonos Garantizados, –arts. 1°, 11 y 12 del decreto 1579/02–, Anexo X de la resolución 539/02).

25) Que, en el marco arriba descripto y con fundamento en el respeto al sistema federal y a las autonomías provinciales,

la metodología adoptada para llevar a cabo el canje propuesto consistió en tres etapas a cargo de las autoridades de las respectivas jurisdicciones. En primer lugar las provincias debían encomendar su deuda pública a la Nación y ésta aceptar el encargo. Se fijaba entonces un plazo para depositar los bonos en las cuentas del Fondo previa firma de los mandatos respectivos, dada la condición de escritural de la mayoría de estos títulos. Por último, el Banco Nación, en su carácter de Agente Fiduciario, certificaba la tenencia y, a su vez, la provincia interviniente, por una nueva norma local, certificaba la deuda objeto de canje (v. Anexo I a la resolución 539/02).

Por su parte, correspondía a la Nación aceptar las ofertas de conversión de deuda pública provincial, acción que se concretó con el dictado de la resolución 742/02, modificada por la resolución 135/03, que extendió el plazo para la presentación de ofertas por parte de las jurisdicciones locales al 31 de marzo de 2003.

26) Que sentado ello, se debe ahora analizar cuál fue el tratamiento que las disposiciones normativas examinadas dispensaron a los títulos públicos sub examine.

27) Que en el caso de la Provincia de Formosa este procedimiento de canje se materializó por medio del dictado del decreto provincial 1507/02, del 7 de noviembre de 2002, a través del cual la provincia encomendó al Estado Nacional la renegociación de la deuda pública según el detalle de su Anexo I, en el que figuran los "Bonos de Cancelación de Deudas de la Provincia de Formosa ley 1184 - decreto 1860, serie I y II, en dólares estadounidenses" y regidos por la ley argentina.

La ley 1416 de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial para el ejercicio 2003, autorizó, en su art. 15, al Poder Ejecutivo [local], a través del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, a realizar

las gestiones necesarias y reestructurar la deuda pública provincial, a fin de adecuar los servicios de la misma a las posibilidades de pago del gobierno provincial.

Por medio del decreto local 99/03 del 12 de febrero de 2003, se certificó la deuda pública provincial representada en títulos. Cabe reiterar aquí que su conversión a bonos BOGAR había sido aceptada por el Ministerio de Economía de la Nación por medio de la resolución 742/02, anexo II, texto según resolución 135/03 y concordantes.

A su vez, a través del decreto provincial 1310/03, del 3 de octubre de 2003, se ratificó el Convenio de Conversión de deuda pública en bonos garantizados, celebrado entre la Provincia de Formosa, el Estado Nacional, el Fondo y el Banco de la Nación Argentina, el 25 de agosto de 2003.

28) Que entonces frente a la opción de canje de deuda provincial –de carácter voluntaria– diseñada por el Gobierno Nacional y las autoridades provinciales, los particulares tenedores de estos bonos podían aceptar dicha oferta y presentar sus títulos a través de entidades bancarias y financieras mandatarias para canjearlos por BOGAR o bien decidir no participar en el proceso de conversión disponible.

Según lo manifestado a fs. 121, la parte actora no ejerció la opción de canje de los “Bonos de Cancelación de Deudas de la Provincia de Formosa Ley 1184 - Primera Serie (BCDF1)” de su tenencia del modo propuesto, según se ha explicado más arriba.

29) Que este Tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión similar a la que aquí se discute en el precedente “Galli” (Fallos: 328:690), en el cual se debió resolver una controversia planteada por bonistas que no aceptaron el canje de sus títulos de deuda pública nacional ofrecidos en sus diversas opciones. En esa causa esta Corte convalidó la pesificación de la deuda pública sujeta a la ley nacional y, en

consecuencia, avaló el régimen de conversión dispuesto por el Estado Nacional para superar el problema de la deuda pública instrumentada en títulos valores en default.

30) Que, igual temperamento cabe adoptar frente a la operación de conversión de la deuda pública provincial diseñada por el decreto 1579/02, por medio de la cual se articuló un procedimiento capaz de viabilizar la reestructuración de la deuda del sector público provincial, al ofrecerse a los tenedores el canje de sus acreencias por bonos emitidos por el Fondo con garantía de los recursos de la coparticipación federal, y subsidiaria del Tesoro, con el propósito de adecuar los servicios emergentes en función de las reales posibilidades de pago, y permitir así a las provincias compatibilizar la atención de las demandas básicas con la carga de la deuda.

31) Que, en las condiciones antes descriptas, los agravios de los actores dirigidos a cuestionar la validez constitucional de las normas de emergencia y la consecuente modificación de las condiciones originales previstas en los términos y condiciones de emisión de los títulos de la Provincia de Formosa de los que resultan ser tenedores, encuentran *mutatis mutandi* adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones expuestos por el Tribunal en la causa "Galli" (Fallos: 328:690), a los que corresponde remitirse en razón de brevedad.

En consecuencia, frente a la opción de canje ofrecida, los planteos constitucionales acerca de la ausencia de razonabilidad en las medidas adoptadas deben ser desestimados.

32) Que, por lo demás, la misión del juez se cumple al examinar la pretensión sometida a juzgamiento sobre la ilegalidad de la medida y del daño que irroga. Cuando se trata de una medida dictada en ejercicio de un poder discrecional y además está en juego el interés público, el alcance del control se ciñe a las causales de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta tal como lo

establece la ley de amparo, extremos que en el presente caso no se verifican.

33) Que en tales condiciones corresponde rechazar la demanda (arts. 43 de la Constitución Nacional y 1° de la ley 16.986), sin perjuicio de las acciones que en resguardo de sus intereses puedan iniciar los actores en otros procesos (art. 13 de la ley 16.986).

En atención a la complejidad de la cuestión sometida a juicio, las costas se distribuyen en el orden causado (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y Fallos: 328:690; 330:5144).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: Rechazar la acción de amparo. Costas por su orden (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, envíese copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese. RICARDO LUIS LORENZETTI (según su voto)- ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (según su voto)- JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAÚL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

ES COPIA

VO-//-

-//-TO DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA M. CARMEN ARGIBAY

Autos y Vistos:

1º) Por razones de brevedad, remito a la descripción de la controversia que surge de los considerandos 1º a 7º que encabezan este pronunciamiento.

8º) En relación con la defensa opuesta por la provincia de Formosa, fundada en su falta de legitimación pasiva, también coincido con las consideraciones hechas por el Tribunal en el considerando 9º de la sentencia.

9º) La acción de amparo se dirige contra los efectos que el decreto 471/2002 ha tenido sobre los créditos de que es titular la parte actora, instrumentados en los "Bonos de Cancelación de Deudas de la Provincia de Formosa Ley 1184". El perjuicio concretamente alegado se vincula con la conversión a pesos de la deuda pública nacional, provincial y municipal, pactada originalmente en dólares estadounidenses, a un tipo de cambio -1,40 pesos por dólar- inferior al vigente en el mercado de divisas (art. 1º del decreto 471/2002). Este detrimento, según la demandante, constituye una alteración sustancial del derecho de propiedad garantizado por el art. 17 de la Constitución Nacional. El pronunciamiento no tendrá otro alcance que decidir este punto, puesto que las demás normas de emergencia no han sido cuestionadas en la demanda en virtud de un efecto distinto o independiente del que resulta del decreto 471/2002.

10) La controversia planteada en autos respecto de la modificación introducida por el decreto 471/2002, de las condiciones contractuales fijadas en los contratos de deuda pública objeto de este proceso encuentran adecuada respuesta en la doctrina establecida por el Tribunal en la causa A.551.XXXVIII "A- ssisa, Eduardo Marcelo c/ Misiones, Provincia de y otro s/ acción de amparo" -voto de la jueza Argibay- sentencia de la fecha.

11) De manera análoga a lo expresado al resolver en la causa "Assisa", cabe poner de resalto que la presente decisión en nada prejuzga sobre las condiciones para ejercer el derecho a cobrar las sumas adeudadas, tal como ellas resultan de las normas cuya validez se ha dejado establecida en esta sentencia.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: Rechazar la acción de amparo, con las precisiones hechas en el considerando 11. Costas por su orden, en razón de la complejidad de las cuestiones debatidas y de las muy particulares circunstancias en que fue dictada la normativa cuestionada (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, envíese copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

VO-/-

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI Y
DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de

NOLASCO

Considerando:

Que los infrascriptos coinciden con los considerandos 1º a 8º, 10 a 19, y 21 a 31, que encabezan este pronunciamiento, a los que cabe remitir en razón de brevedad, por lo que se determinan los que se indican a continuación, del siguiente modo:

9º) Que, en primer lugar, corresponde aclarar que contrariamente a lo sostenido a fs. 87 vta. y 119 por la Provincia de Formosa, ese Estado local es legitimado pasivo en estas actuaciones en su carácter de emisor de los títulos públicos en cuestión, y en atención a la adhesión que la Legislatura local efectuó a la ley 25.561 de emergencia pública por medio de la ley provincial 1367 del 5 de mayo de 2002, que en su art. 1º adhirió expresamente a los arts. 1º, 8º, 9º y 10 y concordantes de la ley nacional; y, por su art. 10 facultó al Poder Ejecutivo provincial a adoptar las medidas necesarias para la reprogramación, reconversión, y/o consolidación de la deuda pública provincial cualquiera sea su naturaleza.

En este contexto el Estado provincial dictó las leyes 1438, 1456, 1467, 1485, 1503, 1518 y 1530, y finalmente la 1544 por la que dio su adhesión a la ley nacional 26.563, y mantuvo el estado de emergencia pública durante el término establecido en la legislación federal referida.

Estos extremos determinan su condición de parte sustancial en este proceso.

20) Que, concebido el plexo normativo de emergencia como un conjunto organizado, se advierte con nitidez la complejidad operativa que presentan en su ejecución los

procedimientos dirigidos a encauzar el endeudamiento público, tanto el nacional como el de las provincias.

Como bien señala el señor Procurador General a fs. 109 vta., el proceso aludido respondió a “una política concertada entre los distintos niveles de gobierno” para encontrar vías de solución al problema de la deuda pública provincial. Pues en la interacción de las normas de emergencia y las situaciones particulares que están llamadas a regir, se ponen de resalto las alternativas disponibles para compensar los derechos que puedan haber sido vulnerados, extremo que constituye el aspecto central de la controversia sub examine.

32) Que en tales condiciones corresponde rechazar la demanda (arts. 43 de la Constitución Nacional y 1° de la ley 16.986). En atención a la complejidad de la cuestión sometida a juicio, las costas se distribuyen en el orden causado (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y Fallos: 328:690; 330:5144).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: Rechazar la acción de amparo. Costas por su orden (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, envíese copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.

ES COPIA

Nombre del actor: **Misa, Juana María Luisa y otro.**

Nombre del demandado: **Provincia de Formosa y otro**

Profesionales intervinientes: **Gregorio Badeni, Mariano Gagliardo y Mariano Gagliardo (h); Ana María Santa Clara, y Juan Esteban Ferrando.**

Tercero citado: **Estado Nacional.**

Ministerio Público: **Dr. Esteban Righi, Procurador General de la Nación.**

M. 757. XXXVIII.

ORIGINARIO

Misa, Juana María Luisa y otro c/ Formosa,
Provincia de y otro s/ acción de amparo.

Para acceder al Dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2005/righi/misa_m_757_l_xxxviii.pdf

http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2002/becerra/abril/misa_juana_m_757_l_xxxviii.pdf