

Año del Bicentenario

Buenos Aires, 23 de febrero de 2010

Vistos los autos: "Municipalidad de Gualeguaychú c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ acción de amparo".

Considerando:

1°) Que a fs. 52/61, la Municipalidad de Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos, promueve acción de amparo ante el juez federal de Concepción del Uruguay, con fundamento en la ley 16.986, contra ese Estado local (Unidad Ejecutora Provincial) y contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo - Ministerio de Economía y Secretaría de Finanzas), con el fin de impugnar la decisión de la Unidad Ejecutora Provincial mediante la cual se le comunicó los descuentos que se le efectuarían en concepto de coparticipación, y que eran requeridos a la Contaduría de la Provincia en relación a los créditos PRODISM con vencimiento el 30/04/02 y 10/05/02 (ver nota U 792 del 16 de mayo de 2002, a fs. 32). Dichos descuentos se realizarían según los montos y el sistema de actualización que se desprendían del gráfico que se acompañó en planilla adjunta, y según la cotización del dólar estadounidense en el mercado libre.

Arguye que dicho proceder es violatorio de los artículos 1° y siguientes del decreto 214/02, en tanto desconoce las previsiones allí contenidas. Sostiene que mediante esas normas quedaron transformadas a pesos todas las obligaciones de dar sumas de dinero de cualquier causa u origen expresadas en la divisa estadounidense.

En el relato concerniente a la relación jurídica que vincula a las partes, en lo que es objeto de este proceso, señaló que el 19 de agosto de 1996 y el 22 de agosto del año 1997, suscribió con el Gobierno de la provincia dos contratos, denominados "subpréstamos", para la ejecución de determinadas obras y servicios públicos. Esos acuerdos de voluntades se

suscribieron en el marco de los contratos de préstamo 830/OC-AR y 932/SF-AR, celebrados entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, el "BID"). El cumplimiento se encontraba garantizado con los ingresos de la coparticipación que el municipio percibe según la previsión contenida en el artículo 134 de la Constitución Provincial y en la ley local 8492.

Explicó que mientras se mantuvo la paridad cambiaria fijada originalmente por la ley 23.928, nunca dejó de cumplir con el pago de las cuotas de los referidos créditos. Sin embargo, luego de la sanción de la ley 25.561 y del decreto 214/02, la Dirección de Administración de la Deuda Pública (dependiente del Ministerio de Economía de la Nación), en decisión convalidada por las autoridades provinciales, a través de la Unidad Ejecutora local, determinó, según su postura inaudita parte y sin sustento legal alguno, que los municipios debían abonar las cuotas restantes en pesos pero al valor del dólar en el mercado libre a la fecha del vencimiento de cada obligación (en ese momento, \$ 3), y mantuvo la reserva de ejecutar la garantía sobre los fondos de la coparticipación de impuestos que le corresponde.

En tales condiciones denunció que esa conducta violaba sus derechos de igualdad ante la ley y de propiedad reconocidos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional.

Observó que el fundamento que la demandada esgrimió para sostener la decisión impugnada, radicaba en el denominado "Acuerdo Nación - Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" celebrado el 27 de febrero de 2002 y ratificado por la ley nacional 25.570.

En ese instrumento, en el artículo 8° de su Anexo A,

Año del Bicentenario

se había establecido que las deudas de las provincias provenientes de programas financiados por organismos multilaterales de crédito, recibirán igual tratamiento que el que obtuviese el Estado Nacional respecto de sus deudas con esos organismos; mas la provincia no advirtió que el artículo citado establecía, en su última parte, que el Estado Nacional incluiría partidas presupuestarias para atenuar el impacto a producirse por tal hecho, como consecuencia de la situación económico financiera que se planteaba en las áreas provinciales o municipales.

En ese contexto, afirmó que resultaba injusto que se pretendiese obligarla a aplicar disposiciones parciales del acuerdo, con el riesgo de sufrir o padecer las consecuencias de un pacto del que, además, no ha sido parte.

Por otro lado y en forma subsidiaria, demandó por esta vía de amparo la revisión de las cláusulas pertinentes de los referidos contratos, sobre la base de lo establecido en el artículo 1198 del Código Civil que recepta la teoría de la imprevisión, ya que —según indicó— el cumplimiento de sus obligaciones en la moneda de origen se había tornado excesivamente oneroso, tras verse afectado por las consecuencias derivadas de la situación de emergencia económica.

Por último, requirió la concesión de una medida cautelar de no innovar, a fin de que se ordenase a la provincia de Entre Ríos y a la Unidad Ejecutora provincial que se abstuviesen de debitar de los fondos de la coparticipación de impuestos que le corresponden al municipio, una suma mayor que la correspondiente al valor de las cuotas originalmente pactadas según el alcance que le otorga el decreto 214/02 ya citado.

2º) Que a fs. 67/69 el juez federal interviniente se declaró competente para entender en la causa, decretó la

admisibilidad formal de esta acción de amparo e hizo lugar a la medida cautelar pedida. Contra esta decisión se alzó a fs. 92/99 el Fiscal de Estado de la provincia demandada, e hizo lo propio a fs. 121/127 el Estado Nacional.

3°) Que a fs. 107/113 la provincia de Entre Ríos contestó la demanda y solicitó su rechazo.

Planteó, como cuestión previa, la incompetencia del fuero federal dado la naturaleza contractual y local de la cuestión en debate.

Señaló que la vía de amparo resultaba inadmisibles para revisar el planteo propuesto relativo a mantener inalterada la paridad en razón \$ 1 igual a u\$s 1, destinada al pago de las cuotas remanentes del crédito tomado por el municipio.

Sostuvo así que la agraviada es la provincia y no la actora, pues esta última se ha beneficiado con los dólares oportunamente otorgados que ahora se niega a abonar, y que tal actitud renuente viola el derecho de propiedad que la asiste, al amparo de los artículos 740, 744 y concordantes del Código Civil y los artículos 14, 17, 19 y 28 de la Constitución Nacional. En ese mismo orden de argumentos consideró inconstitucional y confiscatoria la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 8° del decreto 214/02, que contemplan la transformación a pesos de las obligaciones pactadas.

Observó que la provincia, garante del crédito frente a la Nación y a los organismos financieros internacionales, deberá soportar el descuento de coparticipación con el consiguiente beneficio indebido de la actora. Entendió así que la deuda en cuestión es "externa", y que por ende las normas de pesificación no deben ser aplicadas al caso, porque se refieren al endeudamiento externo del sistema financiero nacional.

Año del Bicentenario

Agregó que el pasivo reconocido por la amparista, le otorga a la provincia un derecho subjetivo de exigir la restitución del dinero en la cantidad y en la moneda extranjera convenida, en virtud del principio de inalterabilidad de los contratos, reconocido y garantizado en el Código Civil y en la Ley Fundamental.

4°) Que a fs. 152 el juez federal se declaró incompetente para intervenir en el presente con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, y remitió las actuaciones a esta Corte Suprema de Justicia.

5°) Que a fs. 167 el Tribunal declaró su competencia para conocer en el caso por vía de su instancia originaria, de conformidad con los términos del dictamen del señor Procurador General obrante a fs. 166.

6°) Que a fs. 263/267, 269/272 y 274/277, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en representación del Estado Nacional, la Municipalidad de Gualaguaychú, y la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos, se expidieron sobre la cuestión de fondo planteada.

7°) Que a fs. 280 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales en juego.

8°) Que el thema decidendum consiste en dilucidar si —como sostiene la actora— corresponde establecer la paridad de un peso igual a un dólar estadounidense para determinar el monto de las cuotas que adeuda el Municipio de Gualaguaychú a la provincia de Entre Ríos.

Ello como consecuencia del convenio subsidiario suscripto entre el Estado Nacional y ese Estado provincial en enero de 1996, y en las cláusulas concordantes de los sub-

préstamos suscriptos por la actora y el gobierno local. Dichos acuerdos financieros fueron derivación de los contratos de préstamo suscriptos para financiar el Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales ("PRODISM"), otorgados a favor de la Nación por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

9°) Que el Tribunal tiene dicho que el amparo es un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 317:1128; 323:1825 y 2097 y 327:5246, entre muchos otros).

Este criterio no ha variado, sin más, por la sanción del artículo 43 de la Constitución Nacional, pues reproduce —en lo que aquí interesa— el contenido del artículo 1° de la ley de amparo imponiéndose así idénticos requisitos para su procedencia (Fallos: 319:2955; 323:1825).

10) Que, sobre tales bases, no se advierte en el sub iudice que se esté en presencia de actos de autoridad pública que evidencien arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que justifiquen su admisión (artículos 43 de la Carta Magna, y 1° de la ley 16.986), toda vez que la decisión de la Unidad Ejecutora provincial, plasmada en la nota U 792 del 16 de mayo de 2002 (v. fs. 32), no excede los alcances de la norma que rige la materia en debate: el artículo 1°, inciso j), del decreto 410/02 (B.O.: 8/03/02), ratificado por el artículo 64

Año del Bicentenario

de la ley 25.967.

En efecto, el citado artículo 1º, inciso j), del decreto 410/02 dispone que no se encuentran incluidas en la conversión a pesos establecida por el artículo 1º de su similar 214/02 "las obligaciones de dar sumas de dinero en moneda extranjera de los Estados Provinciales, Municipales y de las Empresas del Sector Público y Privado a favor del Gobierno Nacional, originadas en préstamos subsidiarios o de otra naturaleza y avales, originalmente financiados por Organismos Multilaterales de Crédito, u originadas en pasivos asumidos por el Tesoro Nacional y refinanciados con los acreedores externos", precepto que, como se indicó, fue ratificado por el Congreso Nacional al sancionar la ley 25.967 (ver artículo 64).

En tales condiciones, la postura de la Unidad Ejecutora provincial al mantener la amortización del capital y los intereses del préstamo en la misma moneda que la que se expresó en el contrato de préstamo subsidiario (cfr. cláusulas 3º y 10, fs. 16/24), halla sustento suficiente en el decreto 410/02, ratificado por ley 25.967.

En consecuencia, la decisión adoptada —con fundamento en esa norma general, cuya constitucionalidad no está en tela de juicio— no reúne las características de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que autorizan a descalificarla tal como se pretende.

11) Que la letra del artículo 1º, inciso j), del decreto 410/02, resulta jurídicamente relevante en la solución del caso.

12) Que esta Corte ha señalado reiteradamente que la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador, que la primera fuente

para determinar esa voluntad es la letra de la ley (Fallos: 308:1745; 312:1098; 313:254, entre otros) y que "cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma" (Fallos: 311:1042).

Desde esta perspectiva, es evidente que los términos empleados por el decreto, y por el Congreso de la Nación al ratificarlo, no dejan lugar a dudas respecto de la exclusión del mecanismo dispuesto por el decreto 214/02 para aquellas obligaciones de dar sumas de dinero en moneda extranjera contraídas por los municipios, originadas en préstamos subsidiarios o de otra naturaleza y avales, originalmente financiados por organismos multilaterales de crédito.

13) Que en tal contexto, y en tanto la moneda de origen aquí debatida está específicamente destinada al cumplimiento de obligaciones externas de la Nación -resultantes de los servicios adeudados por las provincias provenientes de programas financiados por organismos multilaterales de crédito- no resulta posible aplicar en el sub judice la "pesificación" de dichas obligaciones como lo solicita la accionante.

Así lo expresa normativamente el decreto 410/02 que, al complementar y precisar aspectos y alcances de las decisiones adoptadas en el decreto 214/02, en razón de la disposición genérica contenida en su artículo 1º, juzgó necesario "establecer las operaciones que en razón de su propia naturaleza, se diferencian de aquéllas alcanzadas por dicha norma, y que por tal motivo, no corresponde que la misma resulte aplicable" (ver considerandos 4º y 5º del decreto 410/02).

14) Que frente a la claridad de la exclusión fijada por el artículo 1º, inciso j), del decreto 410/02, no existe

Año del Bicentenario

razón decisiva para justificar, por vía hermenéutica, el apartamiento de su texto pues, con arreglo a reiterada jurisprudencia de esta Corte, es inadmisibles toda interpretación que equivalga a prescindir de la norma que gobierna el caso (Fallos: 277:213; 279:128; 281:170). En efecto, la inequívoca redacción de la disposición en examen impide sustraer el presente caso de su aplicación y vigencia, y exige desestimar las alegaciones de la actora en cuanto a la violación del principio de legalidad que imputa a la conducta estatal, que es uno de los argumentos en el que sustenta su planteo de inconstitucionalidad (conf. fs. 57 vta.).

15) Que tampoco asiste razón al municipio actor cuando esgrime que la pretensión de la provincia de Entre Ríos afecta su derecho de propiedad, en tanto la determinación de su deuda de la manera en que se pretende incrementaría su quantum en un 300%, al valor que resultaría de la aplicación de la ley de convertibilidad vigente a la fecha de suscripción del acuerdo de voluntades.

En tal sentido, corresponde recordar la reiterada doctrina de esta Corte que indica que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones (Fallos: 268:228 y 272:229). De allí que la alegada violación a la inviolabilidad del derecho de propiedad, constitucionalmente protegido, no podría fundarse sin más en las modificaciones que la ley 25.561 introdujo a la paridad cambiaria establecida por la ley 23.928.

16) Que la amparista también plantea que se ha violado su derecho de igualdad ante la ley (v. fs. 58). Al efecto arguye que el Estado Nacional le otorga un tratamiento diferente que el que se aplica a los particulares y al sector financiero según las previsiones contenidas en la ley 25.561 y en el decreto 214/02.

Desde antiguo ha sostenido el Tribunal que esta garantía radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (Fallos: 270:374; 286:97; 300:1084, entre otros), pero no excluye la facultad del legislador de establecer distinciones o formar categorías, siempre que tales clasificaciones no revistan el carácter de arbitrarias o estén inspiradas en un propósito manifiesto de hostilidad contra determinadas personas o clases (Fallos: 195:270; 196:337; 207:270, entre muchos otros).

Sobre la base de tales parámetros no se advierte que en el sub lite se configure la violación a la garantía constitucional invocada, desde que los empréstitos contraídos por los municipios derivados de préstamos contraídos por el Estado Nacional o provincial, con fondos provenientes de organismos financieros internacionales de crédito —en el caso, el BID— son tratados de la manera uniforme que se ha examinado en este proceso.

17) Que la Municipalidad de Gualeguaychú solicitó asimismo que, en su caso, se revisen las cláusulas de los préstamos PRODISM sobre la base de la previsión contenida en el artículo 1198 del Código Civil, pues considera que el cumplimiento de sus obligaciones en la moneda originariamente pactada se ha tornado excesivamente oneroso, por las consecuencias que se derivan de la situación de emergencia económica.

Con respecto a dicha defensa cabe señalar que el municipio cuestiona el fundamento de la decisión de la unidad ejecutora a la que se ha hecho referencia, que se sustenta en la previsión contenida en la segunda parte del artículo 8° del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos",

Año del Bicentenario

suscripto el 27 de febrero de 2002 y ratificado por ley 25.570 (v. punto d. del escrito de demanda a fs. 55 y el escrito de fs. 270 vta. y 271), mas no repara en el propósito de dicha norma; orientada por un lado, a regularizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado Nacional frente a los organismos financieros de crédito internacional, como es el BID, y por el otro, a mitigar el impacto de la deuda contraída en dólares estadounidenses.

En efecto, la disposición referida también establece que: "las deudas de las Provincias provenientes de programas financiados por organismos multilaterales de crédito recibirán el mismo tratamiento que obtenga el Estado Nacional para con sus deudas con dichos organismos. Con el objeto de atenuar el eventual impacto del tipo de cambio sobre los servicios de deudas provinciales originadas en dichos préstamos, el Estado Nacional incluirá partidas presupuestarias destinadas a tal fin.'

'Las jurisdicciones que conviertan sus deudas estarán sujetas al monitoreo fiscal y financiero que establezca el Estado Nacional a través del Ministerio de Economía.'

'La Nación y las Provincias procurarán la aplicación de criterios similares para atenuar el impacto de los servicios de la deuda contraída por los Municipios.'".

18) Que en ese contexto la provincia demandada también creó el Programa de Financiación de Deudas Municipales a través de la sanción de la ley 9.774 (B.O.: 26/06/2007). Por medio de ella autorizó al Poder Ejecutivo provincial a instrumentarlo, y destinar su accionar al efecto a todos aquellos municipios que contrajeron deudas en dólares estadounidenses en el marco del Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales (PRODISM) con anterioridad al 4 de febrero de 2002.

A tal fin la norma estableció, a favor de los municipios que ingresen al programa (su artículo 3º), la refinanciación de los servicios adeudados, devengados y exigibles al 31 de diciembre de 2006, mediante la consolidación en pesos de esa deuda, y su reprogramación por hasta siete años con un interés del 6%, y la condonación total de los intereses punitivos sobre las cuotas vencidas y no canceladas (artículo 2º in fine), y estableció condiciones generales de financiamiento.

19) Que dichas previsiones legales, que con total evidencia tiendan a morigerar las consecuencias económicas que puedan derivarse de las condiciones originales del endeudamiento municipal resultantes de los señalados subpréstamos, y que tienen por finalidad aminorar los efectos del tipo de cambio que aquí se impugna, no pueden ser desatendidas por el Tribunal en la medida en que, en el marco de esta acción de amparo, no se ha acreditado que no tengan la virtualidad de incidir, considerar suficientemente, o hasta neutralizar, la desproporción cuantitativa que se invoca.

De tal manera, y aun en el supuesto más favorable a la amparista de que se admitiese el examen de la aplicación en el caso del artículo 1198 del Código Civil, aun cuando se trate de una relación jurídica regulada por ley extranjera, mal podría acogerse la impugnación que se propone sobre la base de la desproporción que se aduce, si ni siquiera se han aportado elementos que permitan valorar si las normas de refinanciamiento sancionadas no son superadoras del desequilibrio que se denuncia.

20) Que por lo demás cabe poner de resalto que los contratos que aquí se discuten se vinculan en definitiva con la deuda externa del Estado argentino, dado el recordado origen internacional de los créditos. Por ende, en la medida en

Año del Bicentenario

que la Nación obtenga alguna mejora en su posición frente al banco acreedor, ello podría reflejarse a su vez en la de los Estados provinciales y municipales, tal como se desprende del compromiso asumido por el Estado Nacional en el acuerdo celebrado el 27 de febrero de 2002 al que se ha hecho referencia en los considerandos precedentes.

Desde este ángulo, se debe también indicar que a una situación particular como la descripta no le es extensible necesariamente soluciones legales previstas para otros supuestos no iguales; en tanto las iniciativas adoptadas al respecto, se presentan como un modo de remediar las circunstancias apuntadas y organizar un esquema integral tendiente a la oportuna cancelación del pasivo estatal.

21) Que por las razones expresadas la acción de amparo debe ser rechazada (artículo 3°, ley 16.986).

22) Que las costas del juicio se imponen a la parte actora, pues no se advierte razón para apartarse del principio objetivo de la derrota (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Rechazar la acción de amparo. Con costas (artículo 68, 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 - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Parte actora: **Municipalidad de Gualeguaychú**, representada por los Dres. **Jorge Manfuert y Mariano Fiorotto** y patrocinada por el Dr. **Guillermo César Martínez**.
Partes demandadas: a) **Provincia de Entre Ríos**, representada por el **señor Fiscal de Estado —Dr. Sergio Avero—**; **Dr. Luis Antonio Rodríguez**, **Dr. Carlos Aurelio Arias** y **José Emiliano Arias**, **Dra. Claudia Mónica Mizawak**, **Dr. José Ignacio Strasser**.
B) **Estado Nacional**, representado por los Dres. **Jorge Arturo Curi**, **Alicia M. T.**

Fernández Diego, Matías Barletta y patrocinado por el Dr. **Norberto S. Bisaro**.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, representados por los Dres. **Carlos**
Martín Iglesias y **Horacio Pedro Diez**.
Ministerio Público Fiscal: **Dra. Laura Monti**.