

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 367/370, con la aclaratoria de fs. 373, la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba (sala B), dispuso -por mayoría- la aplicación de la tasa de interés del 2% anual del decreto 471/02, según plazo de vencimiento, a las obligaciones del Sector Público Nacional de la actora, y -por unanimidad- ordenó que le restituyeran (en los términos dispuestos por aquel decreto) los créditos correspondientes a sus certificados de custodia, originados por el canje de bonos de consolidación en dólares estadounidenses segunda serie y de bonos de consolidación en moneda nacional primera serie, según plazo de vencimiento, y determinó un plazo de 30 días, a partir de que quedara firme la sentencia, para prever las partidas pertinentes para incluir el crédito de la actora en el ejercicio presupuestario correspondiente.

Para así decidir, el juez que votó en primer lugar señaló que los títulos adeudados al actor en función de lo dispuesto por el decreto 1226/01 (certificados de custodia) no se encontraban entre los elegibles para el canje de deuda instrumentado por el decreto 1735/04, lo que impidió a su titular acceder a esa operatoria, ello en virtud de que los certificados de crédito fiscal representativos de la renta y amortización de capital habían sido destinados a la cancelación de deudas tributarias y perdido su identidad originaria, sin que pudieran retrotraerse sus efectos.

Señaló que, por tratarse en la especie de obligaciones disímiles, no podía entenderse aplicable el

criterio sentado por el Tribunal en el caso "Galli" (Fallos: 328:690), y que al haber consentido la actora la conversión a pesos de las obligaciones emergentes de los títulos públicos de su propiedad en los términos del decreto 471/02, resultaba arbitrario diferir *sine die* la percepción de los servicios de intereses y el capital correspondiente.

Por tales razones, entendió que el Estado Nacional debía abonar al actor los servicios de intereses y amortización del capital de sus títulos públicos en pesos a la paridad fijada por el decreto 471/02 con más el coeficiente de estabilización de referencia (CER) e intereses del 3% al 5% anual.

Los restantes magistrados que integran la sala adhirieron, en lo sustancial, a los fundamentos de su colega, aunque consideraron que el interés aplicable era del 2% anual, según lo dispuesto por el decreto 471/02.

- II -

Disconforme, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 379/393, que fue concedido a fs. 416 en lo relativo al alcance e interpretación de normas de carácter federal y denegado en lo que respecta a la arbitrariedad y gravedad institucional alegadas, sin que se interpusiera queja alguna.

Niega que el actor haya estado imposibilitado de ingresar a los canjes de la deuda pública instrumentados por los decretos 1735/04 y 563/10, ya que si bien los certificados de crédito fiscal o los certificados de custodia no se encontraban entre los títulos elegibles, sus titulares podían participar de aquella operatoria si reconstituían el título original con los

Procuración General de la Nación

cupones separables o, en su defecto, si entregaban un monto en efectivo igual al valor nominal total de los cupones que no fueran presentados.

Sostiene que la cámara se apartó de la doctrina emanada de las sentencias dictadas por V.E. en los casos "Galli" y "Ghiglino Zubilar", con desconocimiento de las normas de orden público que dispusieron el diferimiento y la reestructuración de la deuda pública.

Concluye que la forma de cancelar la deuda pública es una cuestión de política económica del Estado, cuya conveniencia o acierto escapa a la competencia del Poder Judicial quien no puede, por la vía del control de constitucionalidad, sustituir en sus funciones a los demás poderes de gobierno.

- III -

Estimo que el recurso extraordinario es formalmente admisible, pues en autos se discute la interpretación de normas federales -leyes 26.017, 26.078, 26.337, 26.422, 26.546 y decretos 1226/01, 1735/04 y 563/10, entre otras- y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa resultó contraria a la posición que el impugnante funda en aquéllas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

En este punto, no es ocioso recordar que, en su tarea de establecer la correcta interpretación de las normas de carácter federal, V.E. no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado y del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (art. 16, ley 48), según la inteligencia que rectamente les otorgue (arg. Fallos: 307:1457; 320:1915, entre otros).

A fin de contestar la vista que se confiere al Ministerio Público, estimo necesario describir brevemente el marco normativo que tiene relación con el caso, el que se suma al que reseñó el entonces Procurador General en su dictamen del 16 de febrero de 2005 en la causa "Galli" (v. especialmente acápite V).

- a) El decreto 1226/01 autorizó al Ministerio de Economía a emitir certificados de crédito fiscal (CCF) por todos aquellos títulos de la deuda pública nacional que tuvieran amortizaciones de capital total o parcial hasta el 31 de diciembre de 2003, por el importe equivalente a los cupones de capital e interés con vencimiento hasta el 31 de diciembre de 2003 por hasta el equivalente de valor nominal pesos un mil millones (V.N. \$ 1.000.000.000). Para recibir estos CCF, los instrumentos se debían depositar hasta el 31 de diciembre de 2001 en la Caja de Valores S.A., donde quedaban en custodia a esos efectos. La asignación de los CCF debía ser realizada por orden cronológico de depósito de los títulos, hasta alcanzar el cupo establecido (art. 1º). El decreto dispuso que los CCF emitidos se cancelarían mediante el pago de los servicios de renta o de capital de los cupones que representan o mediante su aplicación al pago de impuestos, en cuyo caso, extinguirían los cupones respectivos (art. 3º, último párrafo), y previó que los depositantes podrían retirar en cualquier momento y por única vez los títulos de la deuda pública que hubieren depositado, devolviendo todos los certificados de custodia por el importe equivalente a la

Procuración General de la Nación

amortización del capital y de los intereses, y los CCF pendientes de aplicación que se les hubieran acreditado, los que serían debitados de su cuenta y cancelados (art. 4°).

- b) La actora se acogió a ese régimen con "Bonos de Consolidación en moneda nacional 1ª serie - PRO 1" y "Bonos de Consolidación en dólares estadounidenses 2ª serie - PRO 4" que poseía a la fecha en que aquél se implementó.
- c) Por medio del decreto 1657/02 (ratificado por el art. 62 de la ley 25.725), se suspendió el mecanismo previsto por el decreto 1226/01 para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública, por el plazo de noventa días a partir de la fecha de su publicación (art. 1°) y, entre otras medidas, se dispuso que el Ministerio de Economía eleve a consideración del Poder Ejecutivo Nacional un proyecto de ley que contemple la adecuación del uso de los títulos públicos en cuestión a las posibilidades presupuestarias de cada uno de los ejercicios futuros (art. 4°). Como fundamento de esta disposición se expresó que las normas que instrumentaron las cláusulas que permitían utilizar títulos públicos para efectuar pagos de impuestos nacionales no contemplaron el sistema de programación financiera necesario para la afectación de los sucesivos ejercicios presupuestarios a los que alcanzan dichos títulos, cuando ellos se aplican a la cancelación de deudas tributarias, generando una variable incierta, en tanto implica la posible reducción de ingresos tributarios de ejercicios futuros. Esa

situación de incertidumbre comenzó a percibirse en la ejecución del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2002, aprobado por ley 25.565, provocando hasta el 31 de agosto de 2002 una afectación de recursos tributarios para el pago de títulos públicos del orden de pesos un mil ochocientos veinte millones (\$ 1.820.000.000), que genera también un grave efecto distorsivo directo sobre la Coparticipación Federal. Es por ello que, para hacer cesar dicha situación de incertidumbre, que no se compatibiliza con los fines expuestos en la ley 25.561, en los decretos 256/02 y 450/02, y en la resolución 73/2002 del Ministerio de Economía, se implementó un mecanismo para determinar la incidencia que tendrá el régimen vigente sobre los recursos tributarios correspondientes al ejercicio presupuestario 2003 y a los ejercicios presupuestarios siguientes (v. los considerandos del decreto 1657/02).

- d) El decreto 1657/02 fue modificado por su similar 2243/02, que mantuvo la suspensión para cancelar obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública por noventa días desde la fecha de su publicación (11 de noviembre de 2002); previó que los tenedores de CCF originados en la conversión autorizada por el decreto 1226/01, que ya se encontraban registrados en la Caja de Valores S.A. a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1.657/02, podrían volver al título original, según el régimen vigente (art. 4°) y fijó un cupo mensual de ochenta millones de pesos hasta tanto se sancionara la ley a la que aludía el art. 4° del decreto 1657/02 para

Procuración General de la Nación

aplicar a la cancelación de obligaciones tributarias nacionales de los cupones de capital e interés, vencidos o a vencer hasta la fecha de la sanción de dicha ley, de los títulos previstos en los decretos 1005/01 y 1226/01. Ese cupo se asignaría a la parte correspondiente a la Nación en la coparticipación primaria, sin incidir en la parte correspondiente a las provincias (art. 5° del decreto 2243/02, texto según el art. 1° del decreto 1264/03).

- e) La explicación a esa nueva medida surge de los considerandos del decreto 2243/02, en los que se lee que, en atención a los resultados de la recaudación correspondiente al mes de septiembre de 2002, y en el marco de la emergencia económica declarada por la ley 25.561, resultaba menester fijar un cupo mensual, hasta la fecha de sanción del proyecto de ley previsto en el art. 4° del decreto 1657/02, para los cupones de intereses, vencidos o a vencer hasta la referida fecha, de los títulos previstos en los decretos 1005/01 y 1226/01 ~~entre otros~~, a fin de preservar la integridad de esos títulos en su aplicación para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales. Para utilizar ese cupo, se previó que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía llevara a cabo licitaciones mensuales, a las que podrían presentarse los tenedores de los títulos, para realizar una oferta de cancelación de obligaciones tributarias nacionales compuesta por la proporción que propusieran entre pesos e imputación de dichos títulos.
- f) La resolución 7/03 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía dispuso que las licitaciones

mensuales a las que se refiere el art. 5° del decreto 2243/02, relacionadas con la aplicación a la cancelación de obligaciones tributarias nacionales de cupones de intereses, vencidos o a vencer, se realizarían al penúltimo día hábil de cada mes, comenzando la primera de ellas el 7 de febrero de 2003 (art. 1°, texto según art. 1° de la resolución 21/03 de la aquella Secretaría).

- g) Luego la resolución 186/03 de la Secretaría de Hacienda suspendió por el término de sesenta días a partir de la fecha de su publicación, la licitación pautada originalmente para el 30 de octubre de 2003 y postergada hasta el 26 de noviembre de ese año, así como las que se realizarían los días 27 de noviembre y 29 de diciembre de 2003 y 29 de enero de 2004.
- h) En este escenario, el art. 1° del decreto 493/04 dispuso suspender el régimen para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales con títulos de la deuda pública, previsto por los decretos 424/01, 1615/01, 1005/01 y 1226/01, hasta tanto finalizara la operación de canje voluntario de títulos de la deuda pública externa contemplada en el art. 24 del decreto 1387/01. Igual medida se adoptó en relación con el mecanismo licitatorio dispuesto por los decretos 2243/02 y 1264/03 y determinadas resoluciones de la Secretaría de Hacienda (art. 2°).
- i) Como fundamento de las medidas citadas en el punto anterior, el Poder Ejecutivo Nacional adujo que se había iniciado el proceso de renegociación de la deuda soberana contraída con anterioridad al 31 de diciembre de 2001 y

Procuración General de la Nación

que, en ese marco, se había formulado a los acreedores una propuesta para reestructurarla. Según indica en los considerandos del decreto 493/04, aquel proceso se configuró sobre la base de dispensar un trato igualitario a todos los acreedores, lo que imponía la necesidad de desarrollar un accionar armónico, consistente, equitativo e igualador respecto de todos los títulos emitidos e involucrados en las negociaciones abiertas o por abrir a partir de la iniciación de aquél. En tales condiciones y teniendo en cuenta el diferimiento de pagos de los servicios de la deuda pública, a fin de no discriminar entre distintos acreedores de deuda pública externa, el órgano emisor del decreto 493/04 entendió necesario suspender el poder cancelatorio de obligaciones tributarias nacionales otorgado a través de los decretos antes citados, hasta tanto finalice el proceso de renegociación de la deuda pública.

- j) Si bien las medidas reseñadas se adoptaron al amparo de las facultades que el art. 99, inc. 3º), de la Constitución Nacional le confiere el Poder Ejecutivo Nacional, pues se alegó que el mencionado proceso de reestructuración de la deuda pública constituía, por su carácter y magnitud, una situación sin precedentes, que no pudo ser contemplada al momento de la sanción de la ley 25.561 de emergencia económica, motivo por el cual resultaba de toda urgencia y necesidad el dictado de ese decreto, toda vez que circunstancias excepcionales existentes hacían imposible seguir los trámites ordinarios previstos por Ley Fundamental para la sanción de las leyes, lo cierto es que

el Poder Legislativo ratificó el decreto 493/04 mediante el art. 50 de la ley 26.078.

- k) Cada una de las leyes que aprobaron los presupuestos de gastos y recursos de la Administración Nacional para los ejercicios 2006 a 2012 extendieron expresamente la suspensión del decreto 493/04 hasta tanto el Poder Ejecutivo Nacional normalice los servicios de la deuda pública -conf. arts. 42 de la ley 26.078 (ejercicio 2006); art. 58 de la ley 26.198 (ejercicio 2007); art. 54 de la ley 26.337 (ejercicio 2008); art. 54 de la ley 26.422 (ejercicio 2009); art. 50 de la ley 26.546 (ejercicio 2010 y prorrogada para el 2011 en virtud de lo dispuesto por el art. 27 de la ley 24.156 -conf. también decreto 2054/10-); y finalmente art. 49 de la ley 26.728 (ejercicio 2012)-.
- l) Con posterioridad, el art. 1° del decreto 1735/04 dispuso la reestructuración de la deuda del Estado Nacional, instrumentada en aquellos bonos cuyo pago fue objeto de diferimiento según lo dispuesto en el art. 59 de la ley 25.827, mediante una operación de canje nacional e internacional. Se estableció allí que la operación sería llevada a cabo mediante el canje de los títulos existentes por los nuevos instrumentos representativos de deuda, emitidos por hasta un valor nominal máximo equivalente a dólares estadounidenses cuarenta y un mil ochocientos millones (u\$s 41.800.000.000).
- m) La ley 26.017 (B.O. 11/02/05) dispuso que, sin perjuicio de la vigencia de las normas que resulten aplicables, los bonos del Estado Nacional que fueran elegibles para el canje instrumentado por el ya citado decreto 1735/04 y que

Procuración General de la Nación

no hubiesen sido presentados para esa operación, quedarían sujetos adicionalmente a sus disposiciones (art. 1°) y, así, respecto de ellos prohibió reabrir el proceso de canje (art. 2°) y efectuar cualquier tipo de transacción judicial, extrajudicial o privada (art. 3°); además, le impuso el deber, dentro del marco de las condiciones de emisión de los respectivos bonos y de las normas aplicables en las jurisdicciones correspondientes, de dictar los actos administrativos pertinentes y cumplir las gestiones necesarias para retirarlos de cotización en todas las bolsas y mercados de valores, nacionales o extranjeros (art. 4°); y estableció que los bonos del Estado nacional elegibles de acuerdo a lo dispuesto por el decreto 1735/04, depositados por cualquier causa o título a la orden de tribunales de cualquier instancia, competencia y jurisdicción, cuyos titulares no hubieran adherido al canje o no hubieran manifestado, en forma expresa, en las respectivas actuaciones judiciales, su voluntad de no adherir a esa operatoria antes de la fecha de su cierre, quedarían reemplazados, de pleno derecho, por los "Bonos de la República Argentina a la par en pesos step up 2038", en las condiciones establecidas para la asignación, liquidación y emisión de tales bonos por el decreto 1735/04 y sus normas complementarias (art. 6°).

n) Más de cuatro años más tarde, la ley 26.547 (B.O. 10/12/09) autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a realizar los actos necesarios para la conclusión de ese proceso de reestructuración y suspendió la vigencia de los arts. 2°, 3° y 4° de la ley 26.017 hasta el 31 de diciembre del 2010

o hasta tanto el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, declarara terminado el proceso de reestructuración de los títulos públicos alcanzados por la ley 26.017, lo que ocurriera primero.

o) Por último, el decreto 563/10 dispuso la reestructuración de la deuda del Estado Nacional, instrumentada en los títulos públicos que eran elegibles para el canje dispuesto en el decreto 1735/04 y sus normas complementarias y que no hubiesen sido anteriormente presentados, mediante una nueva operación de canje de los títulos representativos de deuda pública nacional e internacional.

- v -

Ante todo, cabe señalar que si bien la parte actora es titular de certificados de custodia y de certificados de crédito fiscal que obtuvo al acogerse oportunamente al régimen creado por el decreto 1226/01, no cuestiona en esta causa las normas por las que se suspendió la posibilidad de cancelar obligaciones tributarias con títulos de la deuda pública -a las que me referí en el acápite anterior para una mejor comprensión de la cuestión debatida en el *sub examine*-, ni la conversión a pesos de algunos de los certificados de custodia y CCF que son objeto de la demanda por aplicación del decreto 471/02, sino que impugna la validez constitucional del marco normativo en virtud del cual se difirieron los pagos de los servicios de la deuda pública del gobierno nacional contraída con anterioridad al 31 de diciembre de 2001 o en virtud de normas dictadas antes de esa

Procuración General de la Nación

fecha (resoluciones 73/02 y 158/03 del Ministerio de Economía; art. 59 de la ley 25.827; y disposiciones análogas incluidas en las sucesivas leyes de presupuesto dictadas hasta el presente).

En ese sentido, afirma que con la suspensión de los pagos de los servicios de la deuda pública nacional se vio impedido de solicitar la restitución de los títulos públicos originales -que habían sido ingresados al régimen del decreto 1226/01- porque éstos ya no conservaban la integridad inicial, al sufrir un desmembramiento como consecuencia de haber aplicado algunos de los CCF representativos de sus cupones de amortización de capital e intereses a la cancelación de obligaciones tributarias (v. fs. 41).

Agrega que esa imposibilidad de recuperar los bonos que poseía antes de acogerse al mecanismo previsto por el decreto 1226/01 le impidió, también, aceptar la oferta de canje de deuda pública instrumentada por el decreto 1735/04, ya que los certificados de custodia y los CCF que tiene en su poder no estaban entre los títulos elegibles para dicho canje, por lo que sus tenedores debían reconstituir el título público original, lo que fácticamente resultaba imposible al haberse cancelado impuestos por medio de algunos de esos CCF (v. fs. 145).

Ahora bien, como se dijo, el art. 4° del decreto 2243/02 autorizó a los tenedores de CCF originados en la conversión autorizada por el decreto 1226/01 (entre otros) que ya se encontraban registrados en la Caja de Valores S.A. a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1657/02, a volver al título original según el régimen vigente, es decir, en los términos del art. 4° del decreto 1226/01.

Por otra parte, en los anexos del decreto 1735/04 se aclaró que, con relación a los CCF emitidos en los términos del decreto 1226/01 y sus certificados de tenencia correspondientes, los tenedores interesados en ingresar al canje deberían "ofrecer el título correspondiente de cada serie de depósito CCF en la cuenta fiduciaria en Caja de Valores S.A. para efectuar un canje de estos instrumentos de conformidad con la Oferta" (v. anexo A del "suplemento de prospecto", página 148 de la versión en castellano).

Además, en el "Procedimiento Operativo aplicable en la República Argentina" que obra como anexo II de la resolución 20/05 del Ministerio de Economía se consignó que los tenedores de CCF podrían participar del canje de la deuda pública, previa entrega del título subyacente de cada serie de CCF del decreto 1226/01 depositado en la cuenta fiduciaria en Caja de Valores S.A., según los detalles aplicables a los títulos con cupones separados; es decir, debían reconstituir el título con cada cupón de intereses y pago de capital y presentar todas sus partes ante la citada entidad o, en caso de no poder reconstituirlo completamente, presentar los componentes que tuvieran en su poder y depositar un monto en efectivo igual al valor nominal total de cada uno de los cupones de intereses y pagos de capital que no fueran presentados.

En tales condiciones, tengo para mí que no resulta acertado lo afirmado por la cámara en cuanto a que la legislación aplicable impidió al actor acceder al canje de la deuda pública nacional instrumentado por el decreto 1735/04, ya que si bien aquél ya no contaba con la totalidad de los CCF que había obtenido al ingresar sus títulos públicos al régimen del

Procuración General de la Nación

decreto 1226/01, lo cierto es que podría haber vuelto a los títulos originales subyacentes en las condiciones previstas por los respectivos arts. 4° de los decretos 1226/01 y 2243/02 e ingresarlos a aquella operatoria, reemplazando los cupones que le faltaran -por haber previamente aplicado algunos CCF a la cancelación de obligaciones tributarias- con el depósito en efectivo de su valor nominal, tal como estaba autorizado por las normas que regularon el mencionado canje.

- VI -

Sentado lo anterior, pienso que los temas que se someten a consideración del Tribunal en estos autos encuentran adecuada respuesta en el precedente "Galli" (Fallos: 328:690), a cuyas conclusiones cabe remitirse por razones de brevedad.

A ello cabe agregar que en la sentencia publicada en Fallos: 333:855 -entre otros- el Tribunal ha dicho que, al decidir la causa "Galli" (Fallos: 328:690), no se limitó a resolver lo relativo a la modificación de la moneda de pago -dispuesta por el decreto 471/02 respecto de los bonos regidos por la legislación argentina- sino que estableció una doctrina de amplios alcances -con respaldo en un principio de derecho de gentes cuya existencia ya había sido afirmada en el precedente "Brunicardi" (Fallos: 319:2886)- en lo concerniente a las facultades del Estado, respecto de la posibilidad de que en épocas de graves crisis económicas limite, suspenda o reestructure los pagos de la deuda para adecuar sus servicios a las reales posibilidades de las finanzas públicas, a la prestación de los servicios esenciales y al cumplimiento de las funciones estatales básicas que no pueden ser desatendidas.

Esta doctrina de V.E., a la que se suman las opciones de canje voluntario de deuda diseñadas por el Gobierno Nacional, primero mediante el decreto 1735/04 y más tarde por medio de la ley 26.547 y el decreto 563/10, determina que, a mi modo de ver, los planteos constitucionales de la parte actora acerca de la ausencia de razonabilidad en el marco legal relativo al tratamiento de la deuda pública deban ser desestimados (doctrina de Fallos: 334:596).

- VII -

Por los fundamentos aquí vertidos, opino que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 21 de noviembre de 2012.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA M. MARCHISIO
Prosecutoría Administrativa
Procuración General de la Nación