

## *“Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de deuda pública provincial”*

*Por Lucas A. Piaggio*

### **I. Introducción**

En el fallo dictado en la causa "Chiodi, Carlos Aníbal y otros c/ Salta, Provincia de y otro s/ acción de amparo", la Corte Suprema de Justicia de la Nación decide, en primer lugar, declarar su competencia originaria para entender en una acción de amparo promovida por tenedores de títulos de consolidación de la deuda pública en dólares estadounidenses de la Provincia de Salta, contra la pesificación de la deuda pública provincial dispuesta en el Decreto N° 471/2002<sup>1</sup>. Acto seguido, el tribunal cimero resuelve rechazar la medida cautelar solicitada por los actores, que procuraban la suspensión de la normativa cuestionada y que se ordene a la provincia el pago de los cupones en mora en la moneda y demás condiciones pactadas originalmente.

Algunos medios periodísticos han destacado la importancia de este último aspecto de la resolución judicial, como un primer precedente del Alto Tribunal en el que se rechazaría la redolarización de la deuda pública pesificada por el Decreto N° 471/2002. Se la ha catalogado, inclusive, como una continuación de la línea jurisprudencial “pesificadora” trazada por el tribunal cimero a partir del fallo "Bustos, Alberto Roque y otros c/ Estado Nacional y otros s/amparo"<sup>2</sup>, donde por mayoría – aunque con diversidad de criterios- se decidió declarar la constitucionalidad de la conversión a pesos de los depósitos bancarios originalmente constituidos en moneda extranjera, dispuesta en el Decreto N° 214/2002.

En rigor de verdad, no es técnicamente correcto sostener que la Corte Suprema haya avalado en la resolución *sub examine* la constitucionalidad de la pesificación de la deuda pública. Lo único que hace el Máximo Tribunal es rechazar la medida cautelar solicitada en la causa, sobre la base de entender que por medio de la prohibición de innovar se pretendía, en realidad, modificar el *statu quo* existente. De tal manera, la Corte interpreta que la concesión de esa medida hubiera implicado un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa; es decir que produciría los mismos efectos que si se hiciese lugar a la demanda, siendo que “...la finalidad de las medidas en examen es asegurar una eventual sentencia favorable mas no ejecutarla anticipadamente (art. 232, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).” (consid. 4°)

No es novedoso este criterio del Alto Tribunal, que ha sido tradicionalmente renuente a otorgar medidas cautelares que coincidan con el objeto de la demanda de fondo, en particular, tratándose de la suspensión de los efectos de actos administrativos,

---

<sup>1</sup> Mediante el Artículo 1° del Decreto N° 471/2002 (ratificado por el Art. 62° de la Ley N° 25.725), el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la conversión de 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 sea solamente la ley argentina, a la relación \$ 1,40 por cada Dólar Estadounidense o su equivalente en otra moneda extranjera, y su ajuste por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

<sup>2</sup> Sentencia del 26-10-2004, publicada en RAP Digital (<http://revistarap.com.ar>), Sección Noticias, Jurisprudencia CSJN.

reglamentos y otras disposiciones normativas impugnadas en el marco de los procesos judiciales<sup>3</sup>.

En consecuencia, como la Corte Suprema omite pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, no estamos todavía en condiciones de adscribir este pronunciamiento del tribunal dentro de la aparente tendencia “pesificadora” que varios creen haber visto nacer en el fallo “Bustos”. Puede acaso encontrarse alguna “señal” en ese sentido, pero por ahora no tenemos más que eso: una simple señal o indicio<sup>4</sup>. Habrá que aguardar, entonces, a que el Alto Tribunal se expida sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la validez o invalidez constitucional del Decreto N° 471/2002, en cuanto convirtió a pesos la totalidad de la deuda pública nacional, provincial y municipal sometida a la legislación argentina.

Por el contrario, sí creemos que resulta sumamente interesante la resolución judicial que nos toca comentar, en cuanto se declara la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para entender en esta causa, compartiéndose lo dictaminado sobre este particular por el Procurador General de la Nación. Como se dirá más adelante, el precedente es sumamente importante de cara a futuros reclamos legales similares de acreedores de todas las provincias de nuestro país.

## II. Competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema.

Para que una causa en la que sea parte una provincia sea sometida a la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 117 de la Const. Nac.<sup>5</sup>), se requiere, además, entre otros supuestos previstos en el artículo 24 inciso 1° del Decreto Ley N° 1.285/58 que la contienda sea un asunto “civil” con vecinos de otra provincia. Esto significa que se requiere que se debatan cuestiones de derecho común, con exclusión de las causas penales y las regidas por el derecho administrativo local<sup>6</sup>.

A este respecto, la Corte Suprema no ha mantenido un criterio uniforme tratándose de reclamos por empréstitos provinciales. Como señala Aguilar Valdez, tradicionalmente el Alto Tribunal consideró que la relación derivada de estos empréstitos era de naturaleza contractual y de derecho privado, asumiendo su competencia originaria en aquellos casos en que el emisor fuese una provincia, en función de entender que existía una causa “civil”<sup>7</sup>. Pero esta situación jurisprudencial varió a partir del caso “Contipel Catamarca c/Provincia de Salta”, donde la Corte Suprema entendió que el empréstito público provincial era una relación de “inequívoca naturaleza

---

<sup>3</sup> C.S.J.N., “Coto Centro Integral de Comercialización S.A. c/ Entre Ríos, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, sentencia del 10-10-2002.

<sup>4</sup> Cfr. Piaggio, Lucas A., “La Corte está dando señales hacia la pesificación”, *El Cronista Comercial*, 27/9/04, p. 13.

<sup>5</sup> El Artículo 117 de la Carta Magna dispone lo siguiente: “*En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.*” (el subrayado nos pertenece)

<sup>6</sup> *Fallos* 111:102; 250:217; 255:256; 311:2351; 313:1217, entre otros.

<sup>7</sup> Cfr. Aguilar Valdez, Oscar, “Responsabilidad del Estado por su actividad financiera. Aspectos jurídicos del endeudamiento público”, publicado en *Default y Reestructuración de la Deuda Externa*, La Ley, Noviembre de 2003, pp. 48 y sigs.; en especial, p. 60. Este autor cita, como ejemplos de esta línea jurisprudencial, los casos que se registran en *Fallos* 138:37, 138:402; 143:175; 149:226; 149:243; 151:59; 171:9; 192:366; 197:601; 198:13; 198:369; 202:29; 211:1290, entre otros.

administrativa" (en particular, un contrato administrativo), declarando su incompetencia para entender en instancia originaria<sup>8</sup>.

Ahora bien, en el caso que motiva el presente comentario, el tribunal cimero decide asumir su competencia originaria para entender en una causa en la que se perseguía obtener el cobro de unos títulos públicos provinciales en las condiciones originales de emisión. ¿Significa esto que la Corte Suprema ha vuelto a su jurisprudencia tradicional, considerando nuevamente que la relación derivada de un empréstito público es de derecho privado —y no de derecho administrativo—? En absoluto. La naturaleza jurídica de la relación derivada del empréstito público provincial de marras no es siquiera analizada en el pronunciamiento de la Corte ni en el dictamen del Procurador General de la Nación.

¿Cuál es la razón, entonces, por la cual la Corte asume su competencia originaria y exclusiva para entender en esta contienda? La explicación la encontramos en que en la causa no solamente estaba demandada la Provincia de Salta, en tanto emisora de los títulos públicos cuyo cobro se perseguía mediante la acción de amparo, sino también el Estado Nacional, puesto que los actores ponían en tela de juicio la validez de disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo Nacional (en particular, el Decreto N° 471/2002). Se hace aplicación, entonces, de la jurisprudencia del mismo tribunal cimero que sostiene que en aquellas causas en que sean parte una provincia —a quienes le concierne la competencia originaria de la Corte Suprema, de conformidad con el art. 117 de la Ley Fundamental— y el Estado Nacional —quien tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el art. 116 de la Const. Nac.—, la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en la instancia originaria de ese Alto Tribunal<sup>9</sup>.

A nuestro juicio, resulta discutible que se haya fundado la competencia originaria de la Corte Suprema en la intervención del Estado Nacional en esta causa como sujeto demandado. Del dictamen del Procurador General surge que tal legitimación pasiva del Estado Nacional se desprende de la emisión por parte del Poder Ejecutivo Nacional, de las normas impugnadas en el juicio. Ahora bien, es conocida la jurisprudencia del mismo tribunal cimero, en el sentido de que no corresponde demandar a la persona jurídica estatal emisora de las normas impugnadas judicialmente, en la medida en que aquélla no integre la relación jurídica sustancial en base a la cual se demanda, es decir, que no medie un vínculo directo con quien ejerce la pretensión procesal<sup>10</sup>.

Reconocemos que este asunto es discutible tratándose de un amparo, ya que desde siempre se ha interpretado que el cuestionamiento por esta vía de un acto lesivo emanado de una autoridad pública, importa enderezar la acción contra la entidad estatal generadora de ese comportamiento<sup>11</sup>. Pero este caso presenta como peculiaridad que si bien el Poder Ejecutivo Nacional es el emisor de la normativa presuntamente lesiva, no es el Estado Nacional quien quedará obligado a cumplir el mandato restitutorio del derecho que surja de una eventual sentencia favorable a los amparistas; y éste es el aspecto que parte de la doctrina destaca como definitorio de la

---

<sup>8</sup> Fallos 311:2065, consid. 3° y 5°.

<sup>9</sup> CSJN, Fallos 305:441; 308:2054; 311:489 y 2725; 312:389 y 1882; 313:98 y 551; 317:746; 320:2567; 323:702 y 1110, entre otros. También se aplicó esta jurisprudencia en la reciente causa "Machuca, Roque Jacinto y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", M. 855. XXXIX, del 27-05-2004.

<sup>10</sup> C.S.J.N., "Edesur S.A. c. Provincia de Buenos Aires", del 17-03-1998, LL 1998-D, 691.

<sup>11</sup> Cfr. Rojas, Jorge A., "La emergencia y el proceso", Rubinzal – Culzoni Editores, 2003, p. 144.

legitimación pasiva en el marco del amparo<sup>12</sup>. A quien afectará tal hipotético mandato judicial es a la Provincia de Salta, con la que los actores (tenedores de bonos provinciales) mantienen la relación jurídica sustancial debatida en la causa, que es la derivada del empréstito público suscripto. No parece existir, en cambio, un interés sustancial directo en el litigio en cabeza del Estado Nacional, que no es deudor ni acreedor de la relación jurídica de fondo, sino simplemente el emisor de la normativa cuestionada en la causa en cuanto altera los alcances de ese vínculo.

De todos modos, el hecho de que en la causa se hayan estado cuestionando los Decretos N° 214/2002 y N° 471/2002, sí resulta determinante, a nuestro criterio, de la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mas desde otra perspectiva: se trata de la impugnación de normas de innegable carácter federal, fundándose tal cuestionamiento en que los decretos precitados resultan contrarios –según los actores– a otras normas nacionales de mayor jerarquía, a tratados internacionales de rango constitucional (art. 75, inc. 22° de la Const. Nac.) y a ciertas prescripciones de la Ley Fundamental. Es manifiesto, entonces, el contenido federal de la causa.

En este orden de ideas, corresponde traer a colación la doctrina judicial sentada por el tribunal cimero en el sentido de que “[...] la competencia originaria de la Corte, asignada por los artículos 117 de la Constitución Nacional y 24 inciso 1°, del Decreto-Ley 1.285/58 procede cuando una provincia es parte, en la medida en que la acción entablada se funde directa y exclusivamente, en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, en tratados con naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa [...]”<sup>13</sup>. Siguiendo esta misma línea de pensamiento, el Alto Tribunal tiene dicho lo siguiente: “[...] En tales condiciones y, al ser demandada una provincia, cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de la contraria (desde antiguo, Fallos: 1:485; 115:167; 97:177; 122: 244; y, recientemente 310:697; 311:810, 1812 y 2154 y 313:127, entre otros), el caso se revela como de aquellos reservados a la competencia originaria del Tribunal”<sup>14</sup>.

En consecuencia, con independencia de la eventual distinta vecindad de los actores (cuestión que no surge del fallo) y de la intervención del Estado Nacional como codemandado (legitimación pasiva que es discutible, a nuestro juicio), el proceso amparista en que tuvo lugar el pronunciamiento comentado indudablemente debe ser resuelto originariamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Pero ello es así por corresponder a su competencia originaria fundamentalmente en razón de la materia (la cuestión debatida se encuentra regida por normas federales<sup>15</sup>), y no exclusivamente *ratione personae* (más allá de la obvia necesidad de la intervención de

<sup>12</sup> Cfr. Rivas, Adolfo Armando, “El amparo”, Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2003, p. 428.

<sup>13</sup> Fallos 116:167; 122: 244; 292:625; y sus citas; 306:1310; 310:697 y 877; 311:1588; 1812 y 2154; 313:98, 127 y 548; 314:495 y 508, entre muchos otros.

<sup>14</sup> Fallos: 318: 30; y caso “Lavelo S.A. c/ Provincia de Buenos Aires”, sentencia del 13-09-2001, Fallos: 324:723, consid. 2°.

<sup>15</sup> No puede dejar de mencionarse la crítica del profesor Germán J. Bidart Campos a esta jurisprudencia de la Corte Suprema (citada en las notas anteriores) que mezcla en el Artículo 117 de la Constitución Nacional la “materia” de la causa. Según su criterio, “la jurisdicción originaria y exclusiva jamás puede depender de la ‘materia’ de la causa, sino únicamente de las ‘personas’ (o partes) a las que concierne la causa, o que como partes intervienen en ella, resultando inconstitucional mezclar en la jurisdicción originaria la ‘materia’ de la causa para ampliar o para disminuir esa jurisdicción.” (“Manual de la Constitución reformada”, Ediar, 1998, tomo III, pp. 506) Según este autor, no puede incluirse dentro de la competencia originaria de la Corte Suprema, por razón de la “materia”, el caso en que una provincia litiga con sus vecinos sobre un asunto de naturaleza federal. Por razón de la “materia” (federal), para este tratadista ese caso correspondería a la jurisdicción federal, más concretamente a los tribunales federales de primera instancia (*Ob. cit.*, pp. 508 y ss.).

una provincia como parte del juicio), como se terminó decidiendo en el pronunciamiento *sub examine*.

### III. Conclusión.

En suma, si bien no coincidimos plenamente con el enfoque utilizado en el dictamen del Procurador General de la Nación (que la Corte Suprema comparte y al cual se remite *brevitatis causae*) para fundar la competencia originaria del Alto Tribunal, consideramos que es correcto que éste haya asumido el conocimiento originario de esta causa.

No podemos dejar de remarcar la importancia de este precedente, habida cuenta de los amplios alcances del Decreto N° 471/2002, que además de pesificar la deuda pública nacional y municipal, convirtió a pesos la totalidad de las obligaciones del sector público provincial nominadas originalmente en moneda extranjera y sometidas a la legislación argentina. Es decir que, siguiendo esta jurisprudencia, todos los reclamos “redolarizadores” de los tenedores de estos títulos públicos provinciales deberían ser sometidos al conocimiento originario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Tal solución debería tener lugar, inclusive, tratándose de empréstitos provinciales en los que se haya pactado alguna jurisdicción distinta (vgr. la de ciertos tribunales locales o federales inferiores), algo muy frecuente en varias emisiones de deuda pública provincial. Ocurre que la jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por ser de raigambre constitucional, es insusceptible de ser ampliada o modificada por el acuerdo de partes<sup>16</sup>, siendo particularmente dudosa en estos casos la legitimidad de la prórroga de competencia hacia tribunales federales inferiores<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Fallos 313:575 y 936; 314:94 y 240; 315:1892; 324:3853, entre otros.

<sup>17</sup> Cfr. Zarini, Helio Juan, “Constitución Argentina. Comentada y Concordada”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1996, p. 442; Fallos 90:97.