

Declaracion De Inconstitucionalidad Decreto Del Poder Ejecutivo Coparticipacion Federal Descuento A Provincias

JURISPRUDENCIA

Declaración de inconstitucionalidad. Decreto del Poder Ejecutivo.

Coparticipación federal. Descuento a provincias

Buenos Aires, 24 de noviembre de 2015. Vistos los

autos: "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", de los que Resulta: I) A fs. 5/11 la Provincia de San Luis promovió demanda contra el Estado Nacional a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078 de Presupuesto para el año 2006. Lo cuestionó en cuanto dispone la prórroga unilateral de la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), establecida originalmente en el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, suscripto entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, ratificado por la ley 24.130. En ese sentido, sostuvo que mediante la cláusula primera del denominado "Acuerdo Federal" se autorizó al Estado Nacional a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2º de la ley 23.548 Y sus modificatorias, "para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios". Agregó que en la cláusula octava del convenio se estableció su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993, y que, sin perjuicio de ello, las provincias y la Nación se comprometieron a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, asegurando el descuento hasta tanto no existiera un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal. Destacó que a nivel nacional el "Acuerdo" fue ratificado por la ley 24.130, en la que se dispuso suspender, a partir del 1º de septiembre de 1992, la estricta aplicación -entre otras- de la ley 23.548, la que se tuvo por modificada en los términos y por los plazos allí establecidos. Afirmó que en virtud de la previsión contenida en la disposición transitoria sexta de la Constitución reformada en el año 1994, en la que se dispuso la obligación aún incumplida de dictar un nuevo régimen de coparticipación, carece de contenido obligatorio la ultraactividad de aquella cláusula octava. Señaló que el 6 de diciembre de 1999 las provincias y la Nación firmaron el "Compromiso Federal" ratificado por la ley 25.235, por el cual acordaron proponer al Congreso la prórroga por dos años de la ley 24.130. Con posterioridad -continuó-, el Estado provincial adhirió y ratificó el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" (ley 25.400) del 17 de noviembre de 2000, en el que se extendió la vigencia de la ley 24.130 hasta el 31 de diciembre de 2005, fecha en la que -según afirmó- ha cesado para la Provincia de San Luis la aceptación de la detracción de su parte proporcional del aporte del 15%. Explicó que, pese a ello, mediante el artículo 76 de la ley 26.078 impugnado, se dispuso la prórroga de la distribución del producido de los tributos prevista, entre otras, en la ley 24.130 "...durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero". Adujo que esa decisión unilateral del Estado Nacional, que no fue ratificada por la provincia, no tiene ningún efecto vinculante para esta. Por lo tanto, solicitó que se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la suma que resulte compensatoria de la pérdida sufrida por la detracción de los fondos referidos, y que le corresponden -según adujo- de acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 2º y disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, desde el 31 de diciembre de 2005, a la fecha de la sentencia, con más sus intereses, según la liquidación a practicarse oportunamente. II) A fs. 26 esta Corte declaró que la causa corresponde a su competencia originaria, y ordenó el traslado de la demanda. III) A fs. 45/53 el Estado Nacional -Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-, opuso la excepción de prescripción y contestó el traslado de la demanda. Fundamentó la prescripción en el hecho de que desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la ley 26.078 (12 de enero de 2006), hasta la interposición de la demanda (31 de marzo de 2009), transcurrió el plazo bienal previsto en el artículo 4037 del Código Civil -en vigencia en esa fecha-, norma que en la hipótesis más favorable a la actora y en un plano meramente conjetural -según esgrimió- resultaría aplicable al caso, pues se trataría de un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado derivado de su accionar ilícito. En cuanto al fondo del asunto, y tras realizar un relato de los antecedentes de la norma cuestionada, señaló que fue sancionada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara del Congreso Nacional tal como lo exige el inciso 3º del artículo 75 de la Constitución Nacional para realizar asignaciones específicas de tributos coparticipables. Destacó que la votación de la ley permite comprobar que los senadores de la Provincia de San Luis votaron afirmativamente su sanción. Agregó que si bien es cierto que el régimen de coparticipación federal de impuestos ha de ser consensuado entre todas las jurisdicciones involucradas, ello no impide que el legislador nacional pueda afectar directa o indirectamente una porción de la masa coparticipable, empleando la atribución constitucionalmente asignada a tal efecto. IV) A fs. 297/300, luego de clausurado el período probatorio y de que las partes presentaran sus alegatos, dictaminó el señor Procurador General sobre las cuestiones constitucionales comprometidas en el pleito, y a fs. 301 se llamó "autos para

sentencia". Considerando: Que en mérito a lo decidido por este Tribunal a fs. 26, la presente causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional). Que la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia de la fecha, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en razón de brevedad, y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias. Por ello, y oído el señor Procurador General, se decide: I. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130-. II. Disponer el cese de la detracción en la proporción que le corresponde a la Provincia de San Luis, de acuerdo a la distribución y a los índices fijados en la ley-convenio 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Rechazar la excepción de prescripción opuesta. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud de la norma impugnada, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado (artículo 1º, decreto 1204/2001). VI. Exhortar a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2º del artículo 75. Notifíquese, líbrense oficios al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación y a ambas Cámaras del Poder Legislativo, y comuníquese a la Procuración General. RICARDO LUIS LORENZETTI CARLOS S. FAYT JUAN CARLOS MAQUEDA

Suprema Corte - I - A fs. 5/12, la Provincia de San Luis promovió la presente demanda de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional a fin de que se declare la invalidez del art. 76 de la ley 26.078, en cuanto dispuso de manera unilateral la prórroga de la detracción prevista en la ley 24.130, durante la vigencia de los impuestos respectivos o bien hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación federal, autorizando a la Nación a continuar apropiándose, sin fundamento normativo válido, del 15% de la denominada "masa de impuestos coparticipables", en los términos previstos por el art. 2º de la ley 23.548. Paralelamente, solicitó que se condene a la demandada a abonarle la suma que resulte por la pérdida de los ingresos que le corresponden -de acuerdo con el sistema vigente de coparticipación nacional de impuestos, aplicando los porcentajes establecidos en el art. 4º de la citada ley 23.548- con relación a ese 15% indebidamente sustraído por el Estado Nacional desde el 31 de diciembre de 2005 hasta la fecha de la sentencia, con sus respectivos intereses (cfr. fs. 6, segundo y quinto párrafo). Con relación a los antecedentes de la norma cuestionada, expresó que mediante el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales" (en adelante, el "Acuerdo"), celebrado el 12 de agosto de 1992, entre otros puntos, se autorizó al Estado Nacional a retener un 15% con más una suma fija de \$... mensuales, de la masa de impuestos coparticipables, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la federación, a fin de "atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios". Agregó que ello regiría hasta el 31 de diciembre de 1993, sin perjuicio de lo cual también acordaron seguir financiando mancomunadamente el sistema nacional de seguridad social mediante el descuento indicado, hasta tanto no existiera otro acuerdo o se sancionase una nueva ley de coparticipación. Indicó que dicho pacto fue ratificado por la ley 24.130. Más adelante, el 6 de diciembre de 1999, las mismas partes acordaron el "Compromiso Federal", ratificado por la ley 25.235, el cual, entre otras cláusulas, prorrogó por dos años la ley 24.130. Posteriormente, la provincia actora adhirió al "Acuerdo para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal", del 17 de noviembre de 2000, ratificado por la ley 25.400, que prorrogó nuevamente lo dispuesto por la ley 24.130 por cinco años, o bien hasta el dictado de la nueva ley de coparticipación, lo que primero aconteciera. Dicha disposición venció el 31 de diciembre de 2005, sin que se haya dictado hasta el momento el nuevo régimen de distribución referido, motivo por el cual reclama la devolución de la porción que le corresponde del total de lo indebidamente retenido a partir de esa fecha. Agregó que el art. 76 de la ley 26.078, de presupuesto nacional para el ejercicio 2006, dispuso una nueva prórroga en los términos ya indicados. Sin embargo, destacó que al no haber prestado su conformidad para esta decisión unilateral del Estado Nacional, ella deviene inconstitucional y carece de efectos vinculantes para la Provincia de San Luis. Expresó que la ley de coparticipación dictada por el Congreso Nacional, una vez ratificada por las respectivas legislaturas provinciales, se transforma en derecho intrafederal, con una jerarquía diversa en nuestro ordenamiento al ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de la organización constitucional. Agregó que el carácter de contrato de la ley de coparticipación importa su inderogabilidad o inmutabilidad unilateral.

Por último, a fs. 12, hizo extensivo el planteo de inconstitucionalidad a toda ley que pretenda consolidar los pasivos del Estado Nacional, para la hipótesis en que se quisiera aplicar ese mecanismo a la suma que pudiera resultar en el caso de obtener una

sentencia favorable. - II - La Nación se presentó a fs. 45/53 vta. En primer lugar, opuso la excepción de prescripción, indicando que la ley 26.076 fue publicada en el Boletín Oficial el 12 de enero de 2006, y que la demanda fue instaurada el 31 de marzo de 2009, por lo cual, al tratarse el presente de un supuesto encuadrable dentro de la responsabilidad extracontractual del Estado derivado de su accionar ilícito -dicho ello en términos conjeturales-, debe aplicarse el plazo bienal del art. 4.037 del Código Civil, sin que haya habido procedimiento o recurso alguno anterior de la actora con aptitud suficiente para interrumpir su transcurso.

En cuanto al fondo del asunto en debate, dijo que la Provincia centra su argumentación en que no prestó su consentimiento para llevar a cabo la detracción previa a la coparticipación impositiva contenida en el art. 76 de la ley 26.078. Tras realizar un relato de los antecedentes de la norma cuestionada, expresó que ésta fue sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara del Congreso Nacional tal como exige el inc. 3º del art. 75 de la Constitución Nacional para realizar asignaciones específicas de tributos coparticipables. Agregó que si bien es cierto que el régimen de coparticipación federal de impuestos ha de ser consensuado entre todas las jurisdicciones involucradas, ello no impide que el Legislador Nacional pueda afectar directa o

indirectamente una porción de la masa coparticipable, empleando la atribución constitucionalmente asignada a tal efecto. - III - V.E. se declaró competente para entender en este asunto a fs. 26, imprimiéndole el trámite del proceso ordinario. - IV - A fs. 55/56 vta., la actora contestó el traslado relativo a la defensa de prescripción. Sostuvo que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el incumplimiento del régimen de coparticipación y de otros acuerdos federales en materia financiera, corresponde encuadrar el asunto dentro del plazo estipulado en el art. 4.023 del Código Civil. Agregó que el hecho de que la obligación asumida en un pacto o convenio sea ratificada por una ley no muta su naturaleza contractual, motivo por el cual requiere de un nuevo acuerdo unánime para ser modificada o prorrogada. - V - A fs. 57, V.E. resolvió que el examen de la excepción opuesta remite necesariamente al estudio de la cuestión de fondo, por lo que difirió su tratamiento para el momento de dictar sentencia definitiva.

- VI - Liminarmente, corresponde recordar que en la tarea de establecer el correcto sentido de las normas de naturaleza federal, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar "una declaratoria sobre el punto" (art. 16 de la ley 48), según la inteligencia que ella rectamente les otorgue (arg. Fallos: 307:1457; 320:1915, entre otros). Sentado ello, es oportuno señalar que el art. 2º de la ley 23.548, promulgada el 22 de enero de 1988, determina que la masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse. Sin embargo, el propio precepto consagra la siguiente excepción a esta regla: "Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada" (cfr. art. 2º, inc. d, ley 23.548). Con sustento en este precepto, y aún cuando no ha sido traído al debate por las partes, resulta evidente para mí que la ley 24.130, al recibir y ratificar el contenido del "Acuerdo" suscripto el 12 de agosto de 1992, válidamente autorizó al Estado Nacional, a partir del 1º de septiembre de 1992, a retener el quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables prevista en el art. 2º de la ley 23.548 y sus modificatorias, para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y de otros gastos operativos que resulten necesarios, y todo ello lo hizo por un tiempo limitado (cfr. cláusula primera). Esta particular afectación, decidida por ley del Congreso Nacional cumpliendo con la requerida adhesión de las legislaturas provinciales -entre ellas, la correspondiente a la Provincia de San Luis, cuyo mantenimiento hasta el presente no ha sido controvertida- cuenta con un plazo propio de vigor, distinto del fijado para el resto del "Acuerdo". En efecto, la cláusula octava del "Acuerdo" establece: "El presente convenio tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993. Las Provincias y la Nación se comprometen a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, por lo cual se asegurará el descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal" (subrayado, agregado). Es inveterada jurisprudencia de V.E. que la primera fuente de interpretación de las leyes su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos es la regla más segura de interpretación la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos (Fallos: 200:176; 307:928, entre otros). Desde esta perspectiva, no puede pasar inadvertido que la cláusula cuenta con dos oraciones sucesivas, dirigidas a regular sendas situaciones que son diversas. La primera se refiere a la vigencia del "Acuerdo", esto es a la totalidad de sus disposiciones -v.gr. la garantía de un interés mensual mínimo por parte de la Nación, la remisión de los recursos financieros del Fondo Nacional de la Vivienda, etc.- y la limita al 31 de diciembre de 1993. La segunda está dedicada, únicamente, al "descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables" que se autoriza al Estado Nacional a practicar y, a diferencia de lo que ocurre con el caso anterior, no fija una fecha específica para su finalización, sino que supedita su vigencia "hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal". Esta diferencia no pasó inadvertida para los legisladores que participaron en el debate que precedió a la ratificación parlamentaria del "Acuerdo". En efecto, el diputado Baglini especificó: "Este acuerdo prevé

una vigencia de un año y medio, pero tiene una supervivencia posterior, porque según el art. 8º, al vencer el plazo subsistirá la detracción del 15 por ciento de la masa coparticipable para financiar el sistema jubilatorio" (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, 19 y 20 de agosto de 1992, p. 2063). De idéntica manera se expidió el diputado Natale, al señalar: "Asimismo, deseo efectuar una referencia a la vigencia de este convenio, que se limita hasta el 31 de diciembre de 1993 aunque en lo relativo a la detracción de recursos provinciales afectados al sistema nacional se mantiene más allá de esta fecha" (Diario de Sesiones, 19 y 20 de agosto de 1992, p. 2075). A su turno, el senador Brasesco -al plantear su disconformidad con el proyecto- indicó: "Se expresa también que la vigencia de este convenio será hasta el 31 de diciembre de 1993, pero el descuento del 15% corre hasta tanto no haya una nueva ley de coparticipación" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 2 de septiembre de 1992, p. 2308). Pueden verse, también, las opiniones del senador Posleman en el mismo sentido (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 2 de septiembre de 1992, p. 2305). Puesta de relieve esta clara distinción entre la vigencia establecida para el "Acuerdo", en general, y la específicamente fijada para el "descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables", observo que las sucesivas prórrogas consagradas por el decreto 14/94 (en cuanto ratificó la cláusula III del denominado "Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento", en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 33 de la ley 24.307), por las leyes 24.699 (art. 1º), 25.063 (art. 11), 25.239 (art. 17), 25.400 (art. 3º) y, finalmente, por el aquí cuestionado art. 76 de la ley 26.078, están referidas únicamente a la fecha expresa de caducidad que había sido convenida en la primera parte de la cláusula octava del "Acuerdo" (31/12/93). No es ocioso recordar aquí que, en la interpretación y aplicación de las leyes, debe procurarse que todas se entiendan teniendo en cuenta los fines de los demás y considerárselos como enderezados a colaborar, en su ordenada estructuración, para que las disposiciones imperativas no estén sujetas a merced de cualquier artificio dirigido a soslayarlas en perjuicio de quien se tuvo en mira proteger (Fallos: 294:223; 327:5649, entre otros). Bajo este prisma, es prístino que las mencionadas prórrogas, atinentes a la vigencia general del "Acuerdo", en nada afectan a la segunda parte de su cláusula octava, esto es al plazo específico fijado para la duración del permiso otorgado al Estado Nacional para practicar el "descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables" toda vez que -como claramente lo dice el "Acuerdo" y lo advirtieron los legisladores citados al ratificarlo por ley- este permiso permanecerá incólume entre las partes adheridas "hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal". En consecuencia, toda vez que el art. 76 de la ley 26.078 no se refiere a la duración del permiso otorgado en su momento al Estado Nacional para practicar el descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables, el cuestionamiento de su validez constitucional -en los términos en que ha sido aquí planteado- es inconducente y, por ende, debe ser desestimado. -VII- Sentado lo anterior, corresponde ahora estudiar si la reforma constitucional del año 1994 ha incidido en la vigencia de la afectación de recursos coparticipables aquí impugnada. Adelanto desde ya mi respuesta negativa dado que, como ya expliqué, dicha asignación y su plazo habían sido fijados oportunamente mediante la ley 24.130, siguiendo el mecanismo consensuado que, en aquel momento, exigía la ley 23.548. No escapa a mi análisis que la ley 24.390 habilitó, como uno de los temas para su debate por la Convención Constituyente, el siguiente: "Distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos. Régimen de coparticipación" (cfr. art. 3º, pto. A, de la citada ley). Sin embargo, no encuentro fundamento alguno, ni en la letra de la Constitución Nacional reformada ni en los debates de la Convención Constituyente reunida al efecto, para sostener que las asignaciones específicas de recursos coparticipables válidamente establecidas con anterioridad al año 1994 quedaron sin efecto, en forma automática, a partir de la citada enmienda. Por el contrario, la redacción de la disposición transitoria sexta permite afirmar que el sistema vigente de coparticipación habría de mantenerse aún después de la reforma, hasta tanto se dicte uno nuevo conforme a las nuevas pautas que ahora establece la Constitución Nacional. Ciertamente es que, tratándose de leyes sucesivas, que legislan sobre la misma materia, la omisión en la última de disposiciones de la primera, importa seguramente dejarlas sin efecto, cuando la nueva ley crea un sistema completo, más o menos diferente del de la ley antigua. Con acierto, ha indicado el Tribunal que no sería prudente, en tales condiciones, alterar la economía y la unidad de la ley nueva, mezclando a ella disposiciones quizá heterogéneas de la ley anterior, que ella ha reemplazado (Fallos: 182:392; 248:257; 319:2185). Pero no es menos cierto, en mi criterio, que el art. 75, inc. 3º, de la Constitución Nacional -con su texto del año 1994- regula los requisitos para el "establecimiento" de asignaciones específicas de recursos coparticipables -es decir, de nuevas detracciones- o para la "modificación" de las preexistentes a partir de la entrada en vigor de la reforma, sin que exista fundamento para sostener que también ha derogado -o limitado en su vigencia- aquellas válidamente creadas con anterioridad. Por último, del enunciado "hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal" no cabe entender que los estados federados queden sometidos a un "encierro" legal que -más aún hoy en que el régimen previsional responde a distintos parámetros que los fijados antaño por la ley 24.241- les impida el ejercicio de la legítima facultad de denunciar, hacia el futuro, el compromiso asumido en el "Acuerdo" mediante el dictado de la correspondiente ley de sus legislaturas que haga explícita la voluntad de rescindir el compromiso que hasta hoy los vincula, notificando ello oportunamente al resto de las altas partes

contratantes, esto es a la Nación, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las restantes provincias. - VIII - En mi parecer, lo expresado torna inoficioso el examen de la defensa de prescripción opuesta por el Estado Nacional. - IX- Por lo expuesto, opino que corresponde rechazar la demanda. Buenos Aires, 30 de mayo de 2012. LUIS SANTIAGO GONZÁLEZ

WARCALDE ADRIANA N. MARCHISIO Prosecretaria Administrativa Procuración General de la Nación Buenos Aires, 24 de noviembre de 2015. Vistos los autos: "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos", de los que Resulta: I) A fs. 2/10, la Provincia de San Luis promovió demanda contra el Estado Nacional y la Administración Federal de Ingresos Públicos (A.F.I.P.) a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1° inciso a y 4° del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1399/01 y sus normas concordantes, complementarias y modificatorias, y se condene a la segunda a pagarle la suma que resulte compensatoria de la detracción efectuada por aplicación de la norma cuestionada, con más sus intereses a la fecha del efectivo pago, y tomando como piso la garantía establecida en el artículo 7° de la ley 23.548, cuya aplicación también demanda.

Explicó que la reducción de tales ingresos se ha producido como consecuencia de lo establecido en el decreto 1399/01 que regula el funcionamiento de la A.F.I.P., en cuanto modificó la distribución de la masa de fondos coparticipables, a la que se refiere la ley 23.548, privando a los estados provinciales de un porcentaje de tales recursos para financiar aquel organismo nacional. Añadió que, de tal manera, la provincia viene soportando una detracción que no encuentra sustento en ninguna norma a la que haya prestado su consentimiento, ni en el régimen de coparticipación federal, sino que ha sido creada por tan solo la unilateral intervención del Estado Nacional. Al respecto, aclaró que la provincia no suscribió el "Acuerdo Nación Provincia sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", celebrado el 27 de febrero de 2002, ni tampoco aprobó en su ámbito la ley 25.570 que lo ratificó, por lo que -sostuvo- carece de validez la derogación de las garantías de coparticipación establecida en su artículo 2°, continuando vigente la ley 23.548 que regula su relación con el Estado Nacional. II) A fs. 23 la Provincia de San Luis desistió de la demanda instaurada respecto de la Administración Federal de Ingresos Públicos, como así también enderezó y modificó su pretensión, en el sentido de solicitar que "se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la cantidad exactamente detraída de la coparticipación federal que le corresponde según la distribución secundaria prevista en el artículo 4° de la ley 23.548, con más sus intereses ...", y "se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1° inciso a) y 4° del decreto 1399/01 y sus normas concordantes, complementarias y modificatorias, entre ellas, las leyes 25.697; 26.078; 26.198 Y 26.337 Y toda otra de igual efecto así como las que en lo sucesivo las reemplazare". III) A fs. 27 el Tribunal se declaró competente para entender en esta causa. IV) A fs. 38/50 se presentó a contestar la demanda el Estado Nacional, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En primer término, opuso la excepción de prescripción, indicando que el decreto 1399/01 fue publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2001, y que la demanda fue incoada el 13 de noviembre de 2008, razón por lo cual, al tratarse el presente de un supuesto encuadrable dentro de la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de su accionar ilícito -en términos conjeturales, según afirmó-, debe aplicarse el plazo bienal del entonces vigente artículo 4037 del código civil. En cuanto al fondo del asunto en debate, sostuvo que el decreto delegado 1399/01 fue incorporado al Acuerdo Nación-Provincias, celebrado el 27 de febrero de 2002, ratificado por la ley 25.570, y que esta norma fue sancionada con las mayorías requeridas por el inciso 3° del artículo 75 de la Carta Magna para establecer afectaciones específicas. En ese sentido indicó que el referido Acuerdo fue suscripto con el propósito de cumplir con la manda constitucional del artículo 75, inciso 2°, y que mediante sus cláusulas se ratificaron la totalidad de las asignaciones específicas vigentes a la fecha, como así también sus modos de distribución, y se dejaron sin efecto las garantías sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional previstas en la normativa anterior. y como el decreto 1399/01 es anterior a la sanción de la ley 25.570, concluyó que la norma impugnada quedó ratificada por las previsiones de los artículos 2° y 3° del Acuerdo Nación-Provincias del 27 de febrero de 2002. Por otra parte, sostuvo que el decreto que establece la detracción fue dictado en virtud de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo Nacional por la ley 25.414, que tuvo como origen la situación de emergencia pública declarada en el artículo 1° de la ley 25.344, y que la provincia no cuestionó la constitucionalidad de la norma delegante. Agregó que hasta el año 2006 el control y seguimiento del ejercicio de las facultades delegadas por la citada ley 25.414 era realizado por una Comisión Bicameral integrada por miembros del Cuerpo Legislativo (artículo 5°), y que la actora no alegó ni probó que dicha Comisión haya opuesto reparo alguno a lo actuado por el Poder Ejecutivo Nacional al sancionar el decreto impugnado, de modo que esta disposición -según adujo- debe ser equiparada a una ley en sentido formal. Luego de otras consideraciones vinculadas con la improcedencia de la pretensión, solicitó el rechazo de la demanda. V) A fs. 52/53, la actora contestó el traslado de la defensa de prescripción planteada por el Estado Nacional. En síntesis, sostuvo que, por tratarse de cuestiones vinculadas con el incumplimiento del régimen de coparticipación y de otros acuerdos federales en materia financiera, corresponde encuadrar el asunto dentro del plazo estipulado en el artículo 4023 del código civil entonces vigente. VI) A fs. 70/83, la Administración Federal de Ingresos Públicos solicitó la intervención voluntaria como tercero coadyuvante de la parte demandada, en los términos de los artículos 90, inciso 1°, y 91, primer párrafo, del Código Procesal Civil y

Comercial de la Nación, porque consideró que la decisión final a adoptarse podría afectarle, ya que tendría virtualidad para conducir a la supresión del régimen de autarquía financiera del que goza, que califica de imprescindible para el desenvolvimiento de su cometido. Asimismo, tras cuestionar la admisibilidad formal de la vía intentada, sostuvo que el planteamiento de inconstitucionalidad debe ser rechazado porque la ley 25.570 ratificó las normas atinentes al sistema de coparticipación y a los regímenes especiales, entre los que se encuentra el establecido por el decreto cuestionado. Asimismo, aseveró que la razonabilidad de la norma resulta del hecho de que los fondos que conforman la "masa coparticipable" no existen antes de la intervención de la A.F.I.P., que es quien tiene a su cargo la recaudación primaria, y así es que consideró que sin la existencia y previa intervención del organismo recaudador no existe "masa" de dinero alguna a coparticipar. Es decir, a su criterio, el "costo" que supone la recaudación de los impuestos preexiste a la masa a distribuir entre los Estados partícipes, de modo que entendió que ese costo debe ser soportado directamente con cargo a la propia recaudación. También destacó la inexistencia de gravamen para la actora, a partir de una explicación relativa a los beneficios que, a su entender, ha tenido para las arcas fiscales la norma impugnada, y de los fundamentos que demostrarían que el Poder Ejecutivo Nacional actuó con estricto apego a la delegación dispuesta por la ley 25.414. VII) A fs. 128 se admitió la participación en autos de la A.F.I.P., como tercero adhesivo simple y coadyuvante, en los términos de los artículos 90, inciso 1º, y 91 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. VIII) A fs. 124 se dispuso recibir la causa a prueba, y luego de la producción de los medios allí ordenados, a fs. 260 se clausuró el período probatorio. IX) Luego de haber agregado los alegatos presentados por las partes, y de la correspondiente intervención de la Procuración General de la Nación, a fs. 312 se llamó autos para dictar sentencia. Considerando: 1º) Que en mérito a lo decidido por este Tribunal a fs. 27, la presente causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional). 2º) Que la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa CSJ 539/2009 (45-S)/CS1 "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia de la fecha, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en razón de brevedad, y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias. 3º) Que, por lo tanto, y en mérito a los fundamentos expuestos en dicho pronunciamiento con relación a la excepción de prescripción, es dable concluir que, al tiempo de promoverse este juicio -13 de noviembre de 2008, fs. 10 vta. - se hallaba prescripta la acción con respecto a las detracciones efectuadas con anterioridad al 13 de noviembre de 2003. 4º) Que, finalmente, en lo que atañe a la cuestión vinculada con el cumplimiento del artículo 7º de la ley 23.548 -a la que se refiere el apartado IV del dictamen de la Procuración General de fs. 310/311- corresponde señalar que, sin perjuicio de la limitación de la pretensión formulada en el escrito de fs. 23, dicho reclamo ha sido concretado por la actora, con posterioridad y de manera autónoma, en la causa CSJ 1133/2008 (44-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ ordinario", en la que demanda la liquidación y pago del "ajuste respectivo" a que se refiere el artículo 20 de la citada ley convenio 23.548, desde el 1º de marzo de 2002 y hasta el momento de la sentencia, con fundamento en haberse calculado, liquidado y pagado los recursos tributarios correspondientes al régimen de coparticipación federal en defecto de lo establecido por el artículo 7º de la misma norma. Por lo tanto, dicha cuestión habrá de ser resuelta por el Tribunal en la causa de referencia. Por ello, y oída la Procuración General, se decide: I. Declarar la inconstitucionalidad artículos 1º, inciso a, y 4º del decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo Nacional. II. Disponer que la Administración Federal de Ingresos Públicos se abstenga de retener a partir de la notificación de esta sentencia, de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el porcentual resultante de la aplicación del decreto 1399/01 que a la Provincia de San Luis le asigna la ley 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Admitir la excepción de prescripción deducida con respecto a las detracciones efectuadas con anterioridad al 13 de noviembre de 2003. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis, con los alcances establecidos, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/01, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General. RICARDO LUIS LORENZETTI CARLOS S. FAYT JUAN CARLOS MAQUEDA Correlaciones: Decreto 1399/2001 - BO: 05/11/2001 Santa Fe, Provincia de c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad - Corte Sup. Just. Nac. - 24/11/2015 004539E