

ONCCA Regimen De Compensaciones Deber De Decidir De La Administracion

JURISPRUDENCIA

ONCCA. Régimen de compensaciones. Deber de decidir de la

Administración En la Ciudad de Buenos Aires, a los 23 días del mes de abril del año dos mil quince reunidos en Acuerdo los señores Jueces de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver los autos ?Dieppe SA c/EN-M° Economía Resol 235 166 y 334/11 y otros s/Proceso de conocimiento?, Causa N° 17184/12, y planteado al efecto como tema a decidir si se ajusta a derecho la sentencia apelada, el Señor Juez de Cámara, doctor Sergio Gustavo Fernández dice: I. Que la sentencia de primera instancia de fs. 333/337 vta. hizo lugar a la demanda incoada por la sociedad Dieppe SA contra el Estado Nacional - Ministerio de Economía, que tenía por objeto se declare la ilegitimidad y nulidad parcial -y subsidiariamente la inconstitucionalidad - del artículo 5 de la resolución conjunta 235/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 166/2011 del Ministerio de Industria y 334/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y se ordene al Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Economía - Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (UCESCI) que resuelva las solicitudes efectuadas de acuerdo al régimen de la resolución 1378/07 de la ex Oficina Nacional de Control Comercial y Agropecuario (ONCCA). Para así decidir, en primer término, luego de hacer un análisis de las normas en juego y teniendo en consideración la reorganización administrativa operada a partir de la disolución de la ONCCA, la Jueza concluyó que la UCESCI reemplazó al organismo en la tramitación de los mecanismos de compensación creados por la resolución 9/2007 y sus normas modificatorias y complementarias, resultando ser el ente a quien se le ha asignado la función de analizar y decidir las solicitudes de compensación (cf. art. 1° resol. conjunta citada). Luego de ello, al examinar el planteo de nulidad del art. 5° de la resolución conjunta 235/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 166/2011 del Ministerio de Industria y 334/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, la magistrada indicó que tal disposición no reviste el carácter de ?acto de alcance general?, sino que se trata de un acto administrativo -particular- de los llamados ?colectivo? o ?acumulativo? 334/11 Y OTROS s/PROCESO DE CONOCIMIENTO (conf. Dictamen PTN, 234:161 y ésta Cámara, Sala II in re ?Paggi?, del 14/12/2004) que con relación a la actora resolvió negativamente su reclamo. En tal sentido, la Jueza a quo entendió que la negativa general de los reclamos administrativos presentados bajo el régimen anterior, con la única mención de que los interesados deberán efectuar una nueva solicitud de conformidad con la nueva normativa, resulta contrario al principio del ?debido proceso adjetivo? (art. 1° inc. ?f? de la ley 19.549) a la vez que incumple con el requisito de ?motivación? del acto administrativo (art. 7° inc. ?e?), y en razón de tales fundamentos declaró la nulidad absoluta e insanable del acto administrativo impugnado y ordenó a la UCESCI que resuelva en un plazo determinado las peticiones de compensaciones formuladas. II. Contra dicho pronunciamiento, la demandada interpuso recurso de apelación a fs. 341/342 y expresó agravios a fs. 354/361 vta., cuyo traslado fue replicado por la actora a fs. 364/365 vta. En primer lugar, la accionada se agravia por considerar la plena aplicabilidad del art. 5° de la resolución conjunta 235/11 en vigencia de la resolución ONCCA N° 1378/07. Sostiene que la actora pretende que la UCESCI resuelva las solicitudes de subsidios en el marco de la resolución mencionada en último término, cuando nuestro Máximo Tribunal ha dicho que ?nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones? (CSJN, Fallos: 318:1531; 303:1835). Luego, indica que la resolución conjunta 235/11, además de gozar de la presunción de legitimidad -por el mero hecho de revestir el carácter de acto administrativo- se encuentra debidamente causada y motivada, pues en sus considerandos expresamente establece que ?a fin de establecer las pautas necesarias para lograr los objetivos fijados por las normas mencionadas, procurando la optimización operativa y garantizando la interrelación de las Jurisdicciones involucradas, resulta procedente el dictado de la presente medida?, recordando que las normas a las que alude dicho considerando son el decreto 193/2011, la resolución conjunta 68 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 90 del Ministerio de Industria y 119 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, del 11 de marzo de 2011. Finalmente, cita jurisprudencia de ésta Cámara, la cual reconoce la necesidad de que el vicio ocasione un perjuicio serio e irreparable que no pueda ser subsanado sino con la declaración de nulidad pretendida, y en tal sentido, afirma que no ha sido lesionado derecho o garantía alguna respecto de la parte actora, con motivo de no haber sido acreditado el daño invocado, por lo que concluye que deviene improcedente la declaración de nulidad de la resolución conjunta 235/11. III. De forma previa a tratar los agravios contra la sentencia recurrida, resulta necesario exponer someramente los hechos relevantes no controvertidos y las normas involucradas en autos. 1. La parte actora, Dieppe SA, se dedica a la producción ganadera en un establecimiento de engorde de ganado bovino a corral o feed-lot, inscripto en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) y en el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral (RNEPEC), ubicado en la ruta nacional 89, kilómetro 76, Localidad de La Paloma, Departamento Moreno, Provincia de Santiago del Estero. 2. Por resolución 9 del 11/01/2007, el

entonces Ministerio de Economía y Producción creó en su ámbito un mecanismo destinado a otorgar subsidios al consumo interno a través de los industriales y operadores que vendan en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, facultándose a la entonces Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) a dictar las normas complementarias e interpretativas que resulten necesarias a fin de lograr los objetivos establecidos en dicha medida. Como fundamento de su dictado, se señaló que los mercados internacionales de granos y oleaginosas se encontraban atravesando una circunstancia excepcional provocada por aumentos en el consumo y mermas en la producción, hechos que provocaron una fuerte alza en los valores internacionales. Por ello se estimó conveniente generar un mecanismo que permita, mientras perduren estas condiciones excepcionales en los mercados externos, subsidiar las compras de la industria local para el abastecimiento interno. 3. Por resolución 1378 del 23/02/2007, la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario decidió incorporar al mecanismo de compensaciones establecido por la citada resolución 9/2007 y su complementaria la resolución 40/2007 del entonces Ministerio de Economía y Producción, a los establecimientos que se dediquen al engorde del ganado bovino a corral (Feed-Lots), destinados exclusivamente a la alimentación a base de granos de maíz y otros componentes del ganado bovino para su posterior faena y comercialización en el mercado interno, ya sea de propia producción, compra o que brinde servicio a terceros. En sus fundamentos, se señaló que la producción de bovinos en los denominados "Feed-Lots" o engorde a corral, tiene como componente básico y de gran incidencia en sus costos de suplementación al maíz. Asimismo, que el alza en los valores internacionales del trigo, maíz, girasol y soja, incide en el precio final de la carne bovina destinada al consumo interno, resultando por ende necesario incluir a los "engordadores a corral" dentro de las compensaciones oportunamente implementados, y que resultaba necesario estimular este tipo de producción para garantizar una mayor oferta y consecuentemente incrementar el abastecimiento de carne bovina a precios accesibles a la población, teniendo presente que básicamente este tipo de producción tiene como destino el consumo interno. 4. Por resolución 979 del 31/3/2010 la ONCCA suspendió, a partir del 1/04/2010, la vigencia del régimen compensatorio dispuesto por su resolución 1378/07 destinado a los establecimientos que se dediquen al engorde del ganado bovino a corral. En los fundamentos se expresó que conforme los considerandos de la resolución 92/10 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, las condiciones de los mercados existentes al momento de la creación del régimen de compensaciones habían variado sustancialmente, produciéndose una mejora sustancial en los precios de la hacienda vacuna, beneficiando la relación kilo de carne/kilo de maíz, mejorando su alta competitividad, por lo cual el citado Ministerio instruyó al ONCCA a que suspenda el mecanismo de compensación destinado a los establecimientos que se dediquen al engorde del ganado bovino a corral (Feed-Lots), que fueran incorporados al sistema de compensaciones creado por la resolución 9/07, a partir del 1 de abril de 2010. 5. Por decreto de necesidad y urgencia 192 del Poder Ejecutivo Nacional del 24/2/2011, se disolvió la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (cfr. art. 1), y se transfirieron sus competencias al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (cfr. art. 5). A su vez, por decreto de necesidad y urgencia 193 del Poder Ejecutivo Nacional de la misma fecha, se creó en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (cfr. art. 1; en adelante UCESCI). En lo que aquí interesa, el citado DNU el asignó a la UCESI los siguientes cometidos: (i) Administrar los recursos asignados para la implementación del mecanismo creado por la resolución 9/07 del ex Ministerio de Economía y Producción, sus normas modificatorias y complementarias; (ii) otorgar y pagar los subsidios que correspondan en función de los términos, recaudos y procedimiento establecidos por la citada resolución; (iii) planificar, coordinar y efectuar el seguimiento y evaluación de las actividades técnicas y administrativas a cargo de las áreas involucradas, necesarias a los fines indicados en el punto precedente. Es pertinente agregar que por Resolución Conjunta 119/2011 del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, resolución conjunta 90/2011 del Ministerio de Industrias y resolución conjunta 68/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se dispuso: ¿entiéndese que en todas aquellas normas en las que se menciona a la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), dicha referencia corresponde a la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno? (art. 9°). 6. Por resolución conjunta 235/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 166/2011 del Ministerio de Industria y 334/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se procedió a la apertura del Registro de Operadores creado por el Artículo 2° de la Resolución Conjunta citada en el punto anterior (cfr. art. 2), se aprobó el procedimiento para la realización de la solicitud de inscripción y renovación en el Registro indicado (Anexo I; cfr. art. 3) y se aprobó el procedimiento para el trámite administrativo (Anexo II; cfr. art. 4). Asimismo, en el artículo 5° de la resolución conjunta se dispuso: ¿A partir de la entrada en vigencia de la presente medida, se tienen por denegadas y/o anuladas todas las solicitudes de compensaciones y/o subsidios y/o reembolsos que se encuentren pendientes del dictado de acto resolutorio, debiendo los peticionantes, en su caso, proceder a efectuar su solicitud conforme esta normativa. En el caso de las solicitudes que se encuentren pendientes de pago, la Unidad previo informe de la Secretaría Ejecutiva, impartirá las instrucciones tendientes a la prosecución del trámite administrativo?. 7. En relación a lo expuesto, cabe señalar que la actividad que desarrolla la actora se encontraba alcanzada por el régimen de compensaciones luego

suspendido. Al respecto, manifiesta que las solicitudes de compensación correspondientes al período junio 2008 a mayo 2009 fueron aprobadas y liquidadas por las resoluciones ONCCA 3194, 5296 y 7109 del año 2009, y que las correspondientes al período junio 2009 a marzo 2010 se encontraban pendientes de resolución al momento del dictado de la resolución conjunta indicada en el apartado anterior, y que se encuentra impugnada en estos autos. IV. Corresponde de forma preliminar recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (C.S.J.N., Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre otros). V. Que ingresando en el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento de esta Alzada, corresponde examinar la procedencia de la declaración de nulidad del artículo 5° de la resolución conjunta 235/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 166/2011 del Ministerio de Industria y 334/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, dispuesta por la magistrada a quo. Para ello, resulta determinante discernir si la norma aparentemente viciada es aplicable a la actividad que realiza la actora, o no. A tal efecto, debe señalarse que éste Tribunal tiene dicho que la resolución conjunta bajo análisis no se aplica a la actividad de feed lots como el que desarrolla la parte actora. En efecto, ésta Sala se ha pronunciado en el sentido de que 'esa norma no refiere a la actividad económica que desarrolla la actora (feed-lots), sino a 'las compensaciones avícolas y molinos'. Por lo que, en tanto no cabe presumir la imprevisión o inconsecuencia del legislador (C.S., Fallos 316:2624; 321:2453 y 322:2701; entre otros), debe entenderse que esa disposición normativa comprende únicamente a aquéllos y no el caso de la actora (conf. Sala I, 'Gaido, Ricardo J. c/ EN- UCESCI s/ amparo por mora?', del 30/8/12; esta Sala, 'San José del Oeste SA c/ EN M° Economía- ONCCA- Resol 1378/07 s/ amparo por mora?', del 13/9/12, entre otros)? ('Estancias Vidania SAC c/ EN M° de Economía - UCESCI s/Amparo por Mora?', causa N° 22.933/2012, sentencia del 26/02/2012).

Si la resolución conjunta 235/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 166/2011 del Ministerio de Industria y 334/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca hubiese alcanzado a la actividad que desarrollaba la actora, la habría previsto junto con la actividad avícola y molinos, básicamente porque la decisión adoptada por el artículo 5° de denegar o anular todas las solicitudes de compensaciones pendientes de acto resolutivo, según lo explicado por la demandada, tenía por finalidad lograr un 'integral reordenamiento en orden a las presentaciones efectuadas, así como también adaptar las diferentes tramitaciones a la naturaleza jurídica y administrativa de la UCESCI' (fs. 356/356vta). Entonces no sería razonable interpretar que por un lado el Estado cancela todas las solicitudes como las de la actora, y por el otro, no prevé los mecanismos para que reformulen sus solicitudes de compensaciones ante el nuevo organismo, es decir, la UCESCI, máxime si -como ya se demostró- el peticionante no se encontraba alcanzado por la suspensión dispuesta por resolución 979/2010. (ésta Sala, causa N° 17202/2012, in re 'Glibota Pedro Pablo c/EN-MS Economía Resol 235 166 y 334/2011 y otros s/proceso de conocimiento?', del 21/03/2014). Por las razones expuestas, y teniendo presente la presunción de legitimidad de la que goza el acto bajo análisis (cfr. art. 12, LNPA), cabe concluir que la resolución conjunta 235/2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 166/2011 del Ministerio de Industria y 334/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en especial la denegatoria prevista en su artículo 5°, no se aplica a las solicitudes de compensación efectuadas por la parte actora. En tal sentido, y habida cuenta de lo recién precisado, difícilmente puede sostenerse la validez de la declaración de nulidad dispuesta en la anterior instancia sobre una norma que ni siquiera es de aplicación a las solicitudes de compensación efectuadas por la impugnante. VI. Sentado lo que antecede, corresponde analizar si procede condenar a la demandada a resolver las solicitudes de compensación por el período junio 2009 a marzo 2010 que se encontrarían pendientes. De forma preliminar, cabe mencionar que se encuentra acreditado que la actora solicitó la compensación por los períodos junio 2009 a marzo de 2010, de conformidad con las actuaciones del Sistema Jauke ..., ..., ..., ..., ..., ..., ..., ..., ... y ..., acompañadas (en copia autenticada) a estos autos por la demandada. Ahora bien, corresponde recordar que el deber de decidir cada caso concreto -que proviene de un principio que trasciende el marco del derecho público escrito- surge claramente del art. 7, inc. c) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que establece que 'deben decidirse todas las peticiones formuladas?'. Así, frente al derecho de petición, garantizado por el art. 14 de la Constitución Nacional, se encuentra la obligación de resolver por la Administración Pública. No decidir o decidir fuera de plazo constituyen conductas irregulares de la Administración que perjudican al particular y atentan contra el accionar eficaz de aquélla (esta Sala, 'Arcos Dorados SA c/ EN- M° Economía- SIC y PYMES s/ amparo por mora?', del 16/4/09; 'Sidorczuk Néliida Mabel c/ EN- M° Justicia- PFA (Expte 871-57-138478-04) s/ amparo por mora?', del 18/9/09; 'TELECOM PERSONAL SA c/ CNC y otro s/ amparo por mora?', del 26/5/10; 'Santoro Carlos Jorge c/ EN- M° Planificación- SEGEMAR- Resol 66/08 s/ amparo por mora?', del 14/2/12, entre muchos otros). Por ello, y con motivo de que de las actuaciones administrativas en las que tramitan las solicitudes de compensación por el período junio 2009 a marzo 2010 presentadas por la actora se advierte que las mismas no fueron aún resueltas -y que la demandada no ha probado lo contrario-, entiendo que corresponde confirmar la sentencia de primera instancia y hacer lugar a la demanda en éste punto, condenando a la demandada -a través de la UCESCI o del ente que corresponda- a que en el plazo de veinte días dé curso a los trámites de dichas

solicitudes, y en su caso las resuelva, de acuerdo con el régimen establecido por la resolución 1378/2007 de la ex ONCCA Por las razones expuestas, voto por confirmar la sentencia de primera instancia, bien por las razones expuestas en los considerandos V y VI, y en consecuencia hacer lugar parcialmente a la demanda, condenando a la demandada -a través de la UCESCI o del ente que corresponda- a que en el plazo de veinte días dé curso, y en su caso resuelva, los trámites de las solicitudes de compensación presentadas por Dieppe SA identificados en el Considerando VI de la presente, de acuerdo al régimen establecido por la resolución 1378/2007, modificatorias y complementarias. Las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado debido a la complejidad de la cuestión debatida y el modo en que se resuelve (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN). Los Dres. Jorge Esteban Argento y Carlos Manuel Grecco adhieren al voto precedente. En atención al resultado que informa el acuerdo que antecede, se RESUELVE: confirmar la sentencia de primera instancia bien por las razones expuestas en los considerandos V y VI, y en consecuencia hacer lugar parcialmente a la demanda, condenando a la demandada -a través de la UCESCI o del ente que corresponda- a que en el plazo de treinta días dé curso, y en su caso resuelva, los trámites de las solicitudes de compensación presentadas por Dieppe SA identificados en el Considerando VI de la presente, de acuerdo al régimen establecido por la resolución 1378/2007, modificatorias y complementarias. Las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado debido a la complejidad de la cuestión debatida y el modo en que se resuelve (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN). JORGE ESTEBAN ARGENTO CARLOS MANUEL GRECCO SERGIO GUSTAVO FERNANDEZ 001367E