

Buenos Aires, 15 de marzo de 2011

Vistos lo autos: "San Luis Provincia de y otra c/ Consejo Vial Federal y otra s/ acción de nulidad", de los que,

Resulta:

I) A fs. 7/36, la Provincia de San Luis y la Dirección Provincial de Vialidad, promueven demanda contra el Consejo Vial Federal y contra la Dirección Nacional de Vialidad, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 8º del Reglamento Operativo para la determinación de los Coeficientes de Coparticipación Vial -tanto en el texto aprobado por la Asamblea realizada en San Rafael el 3 de diciembre de 1997, cuanto en el texto anterior sancionado en la Asamblea Ordinaria de Córdoba de agosto de 1992 que se aplicó en el Acta Junta de Asesores de Finanzas del 28 y 29 de noviembre de 2002, punto 6, título San Luis- y la nulidad absoluta de los actos administrativos emitidos por el Consejo Vial Federal, a saber: a) las resoluciones de la Asamblea Anual Ordinaria del Consejo, celebrada en Tafí del Valle, Provincia de Tucumán, el 28 y 29 de noviembre de 2002, que continuó, a partir del 12 de diciembre, en la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto resuelven aprobar el Acta de la Junta de Asesores de Finanzas, celebrada en dicha ciudad, los días 10 y 11 de diciembre de ese año, en la que se aconseja determinar a la Provincia de San Luis una inversión con fondos propios en obras viales equivalente a cero (0) pesos en el año 2001 y la determinación de los coeficientes de coparticipación vial federal para el ejercicio 2003 (ley 23.966); b) la resolución de la Asamblea Extraordinaria celebrada en la Ciudad de Buenos Aires el 6 de febrero de 2003, por la que se aprueba lo actuado por el Comité Ejecutivo para tratar el recurso de reconsideración presentado por la Provincia de San Luis respecto de la determinación de aquellos coeficientes y por la que se lo rechaza y c) todos los actos preparatorios de esta última asamblea.

Impugna ese reglamento y dichos actos administrativos en tanto establecen –a su entender– una determinación arbitraria de su inversión, privándola así del coeficiente de coparticipación vial federal por inversión propia en obras viales que, desde su óptica, le corresponde fáctica y jurídicamente.

Observa que tal conducta del organismo federal lesiona las garantías de la defensa en juicio, del debido proceso, del derecho de propiedad y de la igualdad, así como del objetivo de afianzar la justicia y de la forma de estado federal, consagrados en los artículos 1º, 14, 16, 17, 18 de la Constitución Nacional, en el Preámbulo y en los tratados internacionales con jerarquía constitucional, según el artículo 75, inciso 22 de la Ley Fundamental.

Argumenta que solicita “la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad manifiesta” del artículo 8º – “Incumplimiento del deber de información”– del llamado Reglamento operativo para la determinación de los coeficientes de coparticipación vial, pues la documentación por ella remitida no fue tenida en cuenta por el Consejo, a través de sus órganos y comisiones, causándole así un agravio al sancionarla con el coeficiente “0”.

Describe la situación poblacional de la Provincia de San Luis al año 2001 y detalla la inversión vial per cápita real y probable frente a la cual nada se le reconoció, extremo que contrasta con la asignación a la Provincia de Buenos Aires.

Incorpora un cuadro del detalle de la deuda que mantiene el Estado Nacional con la Provincia de San Luis al 09/05/03, por rubros diversos que asciende a esa fecha a \$ 432.616.286.

Aduce que el Reglamento Operativo es ilegal pues “...autoriza a confiscar a las provincias sus fondos de coparticipación vial contra el texto expreso de la ley...”, que

sólo permite suspender tal concesión de fondos hasta que los documentos faltantes se presenten, alegando que San Luis no ha acreditado la inversión (v. fs. 12 vta.).

Funda la inconstitucionalidad del artículo 8° del Reglamento Operativo en tanto su aplicación importa la imposición de una sanción que no se encuentra prevista en la norma legal (decreto - ley 505/58).

Expone los antecedentes del Consejo Vial Federal, creado por el decreto - ley 505 del año 1958 (artículo 12) y transcribe un detalle de las actas de reuniones de la Junta de Asesores de Finanzas y del Acta de Asamblea Anual Ordinaria de fecha 28 y 29 de noviembre y 12 de diciembre de 2002, ámbito donde finalmente se resuelve asignarle la inversión "0", de la que se agravia pues desconoce la verdadera inversión efectuada por la Provincia.

Argumenta que tal decisión así como el procedimiento llevado a cabo para obtenerla constituye un tratamiento inequitativo, arbitrario y discriminatorio con relación a la provincia de San Luis (fs. 21).

Sostiene, en consecuencia, que los actos administrativos que impugna son nulos de nulidad absoluta por carecer de los elementos esenciales, con fundamento en los artículos 14, inciso b, 23, inciso a, 25 y concordantes de la ley nacional 19.549 de Procedimientos Administrativos y en su decreto reglamentario 1.759/72.

Requiere al Tribunal el dictado de una medida cautelar para que se ordene la suspensión de los efectos de los actos administrativos antes detallados y que, por lo tanto, se retenga de la masa coparticipable el coeficiente que le debe ser asignado de conformidad con la inversión propia de la Provincia.

II) A fs. 38/39, el señor Procurador General opina en su dictamen que el caso corresponde a la competencia originaria *ratione personae* de la Corte, toda vez que en estos autos la Provincia de San Luis dirige su pretensión contra dos entidades autárquicas nacionales, el Consejo Vial Federal (creado por decreto-ley 505/58) y la Dirección Nacional de Vialidad (confr. Fallos: 314:647; 322:2038, entre otros), quienes tienen derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Nacional.

III) A fs. 40, el Tribunal rechaza, por las razones que expone, la medida cautelar solicitada.

IV) A fs. 54/61, se presenta la Dirección Nacional de Vialidad y opone, como de previo y especial pronunciamiento, las excepciones de defecto legal y falta de legitimación pasiva para obrar. La primera de ellas la funda en que del escrito de demanda no surge cuál es la responsabilidad que se le atribuye en esta causa, y la segunda en la falta de intervención de ese organismo en los actos administrativos y hechos cuya nulidad se pide.

V) A fs. 67/111, el Consejo Vial Federal contesta la demanda y pide su rechazo con costas.

En su pormenorizado responde argumenta, en lo sustancial, que: a) a la Provincia de San Luis no se la privó de la coparticipación vial *in totum* sino que, de su parte de la masa global correspondiente al año 2003 con base al coeficiente 2001, sólo se puso en crisis el concepto "obras con inversión propia" que equivale a un 20% de aquella masa y que es la única que depende de una acción positiva de la provincia —el resto se compone, conforme al artículo 23 del decreto ley 505/58, de un 30% a distribuir en partes iguales entre las provincias; un 20% en proporción a su población y un 30% en proporción al consumo de combustible en cada provincia—; b) el decreto ley 505/58 ha quedado en gran parte abrogado por la ley 23.966 en tanto la

cabeza del funcionamiento de la coparticipación de fondos viales no es más la Dirección Nacional de Vialidad sino el Consejo Federal Vial del que aquella es un miembro más; c) el Consejo Federal Vial, en virtud del artículo 12 del decreto ley 505/58, dicta sus propias normas de regulación y funcionamiento, autofijadas por los propios estados miembros del pacto que se comprometieron a su cumplimiento; d) la Provincia de San Luis no sólo se sometió voluntariamente al régimen jurídico que ahora ataca de inconstitucional sino que es uno de los miembros del Consejo Federal Vial que lo dictó; e) la nulidad planteada en el procedimiento que culminó con la determinación de coeficiente 0 en inversión propia no refleja más que una discrepancia entre un miembro de la Asamblea (San Luis) que se considera perjudicado porque el voto de la mayoría (demás provincias) le resultó adverso; f) quien articula la nulidad de los reglamentos y procedimientos utilizados en el presente es la misma provincia que se ha sometido pacífica, invariable y sistemáticamente a las normativas y reglamentaciones dictadas en todo lo concerniente a los índices de coparticipación vial; g) la aplicación del artículo 8° del Reglamento Operativo para la Determinación de Coeficientes de Coparticipación Vial es la consecuencia necesaria de la falta de cumplimiento de la Provincia de San Luis con su deber de informar a tiempo y de acuerdo a las reglas de procedimiento y a los digestos técnicos.

VI) Corrido el pertinente traslado de las excepciones opuestas, la actora las contesta a fs.117/119.

VII) A fs. 121/122, el Tribunal hizo lugar a la excepción de defecto legal deducida por la Dirección Nacional de Vialidad, fijándose el plazo de cinco días para que la actora subsanase el defecto (conf. artículo 354, inciso 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), y difirió el tratamiento de la excepción de falta de legitimación pasiva (ver parte dispositiva de dicha decisión y su considerando 4°).

VIII) A fs. 135/136, y como consecuencia de la postura sostenida por las coactoras Provincia de San Luis y Dirección Provincial de Vialidad -en tanto sostuvieron que la acción incoada contra la Dirección Nacional de Vialidad, se debía a un error- el Tribunal tuvo a dichas coactoras por desistidas de la acción interpuesta al respecto.

IX) A fs. 417/420 y 421/430, la Provincia de San Luis y el Consejo Federal Vial presentan sus respectivos alegatos.

X) A fs. 435/436 dictamina la señora Procuradora Fiscal.

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2º) Que los hechos probados y los argumentos invocados por las partes permiten establecer que la controversia se origina en el planteo de la Provincia de San Luis frente al alegado desconocimiento por parte del Consejo Vial Federal de las obras llevadas a cabo en la jurisdicción provincial, en el período que se reclama, y su implicancia en la asignación del "coeficiente 0", en el rubro "inversión propia".

3º) Que, en lo sustancial, los agravios de la Provincia de San Luis consisten en que se la ha privado de su propiedad en tanto no le fueron entregados los fondos que le corresponden por coparticipación vial con el consecuente enriquecimiento indebido de quienes se aprovechan de la decisión confiscatoria; el Reglamento Operativo es ilegal desde que autoriza dar por incumplido el deber de información de las Provincias cuando el decreto - ley 505/58 sólo permite suspender la entrega de nuevos fondos a las Direcciones Viales provinciales

hasta que la documentación faltante se presente (artículo 34); la creación del Consejo Vial Federal no otorga a este organismo facultades sancionatorias; el Consejo Vial Federal dispensó a la Provincia de San Luis, durante todo el procedimiento de determinación del índice de coparticipación vial, un tratamiento inequitativo, arbitrario y discriminatorio; todo el procedimiento que llevó a la determinación de índice "0" en el ítem "inversión propia" para la Provincia se encuentra viciado y por ende pasible de nulidad.

4º) Que la actora, a fs. 417/419 en oportunidad de alegar, insiste en que la Dirección Nacional de Vialidad está demandada pese al desistimiento reconocido a través de la decisión adoptada a fs. 135/136, y en que el objeto de la acción es la declaración de invalidez del artículo 8º del decreto-ley 505/58, bien que la tacha de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo 8º del Reglamento Operativo para la Determinación de Coeficientes de Coparticipación Vial aprobado por el Consejo Vial Federal en 1992, con la modificación introducida en 1997.

Dicho examen debe efectuarse sobre la base de que la declaración de inconstitucionalidad configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico, por lo que requiere inexcusablemente la demostración del agravio en el caso concreto y sólo cabe acudir a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional (conf. Fallos: 256:602; 258:255; 316:188, 1718 y 2624; 319:3148; 321:441 y 1888; 322:842 y 919; 324:920 y 325:1922).

5º) Que la Provincia demandante integra el Consejo Vial Federal y en tal carácter ha conocido y aceptado los mecanismos previstos en el Reglamento Operativo para la determinación del coeficiente de coparticipación vial.

Por ende, debe afirmarse que su propia conducta, según una uniforme doctrina del Tribunal, determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional. Si la interesada realizó actos que, según sus manifestaciones o el significado que se atribuya a su conducta, importan el acatamiento a las disposiciones susceptibles de agraviar las garantías que invoca o suponen el reconocimiento de la validez de la norma que se pretende impugnar, no puede peticionar y obtener el ejercicio del control judicial de la constitucionalidad de dichas disposiciones (arg. Fallos: 327:2905, considerando 5° y los allí citados, y Fallos: 331:901). En consecuencia, no cabe reconocerle la facultad de peticionar y obtener la declaración de invalidez constitucional que arguye, cuando fue la propia Provincia -como miembro del Consejo Vial Federal- en forma concurrente con los demás integrantes de ese organismo interfederal, quien con su voluntad coincidente conformó su dictado.

6°) Que, por lo demás, es preciso señalar que es dable exigir a los integrantes de un organismo complejo e igualitario, como lo es el Consejo Vial Federal, un comportamiento estrictamente coherente, ajeno a los cambios de conductas perjudiciales. Es por ello que debe desestimarse toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que -merced a actos anteriores- se ha suscitado en las otras partes (arg. Fallos: 315:890, entre otros); y, que en el caso se agrava frente a la calidad de las personas jurídicas que integran el organismo en cuestión.

Mal puede suscribirse y aprobarse el reglamento bajo el cual se establecerán los coeficientes de coparticipación vial federal que le corresponderá a cada uno de los estados provinciales, y las consecuencias que se derivan del incumplimiento de determinadas cargas, y, muchos años después proponerse la invalidez constitucional de un sistema que, consensuado, funcionó; y al que las partes deben someterse como a la ley misma.

7º) Que establecida entonces la improcedencia del planteo de inconstitucionalidad debe determinarse si, según la legislación aplicable y las conductas observadas por las partes debidamente acreditadas en autos, la decisión de la Asamblea Anual Ordinaria del 12 de diciembre de 2002, del ente en cuestión, ha importado un desconocimiento arbitrario de la verdadera inversión propia que la Provincia sostiene haber realizado.

8º) Que al efecto es necesario determinar si la conducta que guardó la Provincia, de no presentar los documentos que se le exigían, tiene como consecuencia legalmente prevista que se le asigne una inversión "0", o si por el contrario esa sanción no encuentra fundamento suficiente.

De conformidad con la previsión contenida en el decreto - ley 505/58, de crear el Consejo Vial Federal para estudiar y coordinar la obra vial del país y proponer soluciones a los problemas de interés común, dicho organismo se encuentra facultado para dictar las normas reglamentarias de su funcionamiento (artículo 12, segundo párrafo).

En ejercicio de esas atribuciones, la XXXVII Asamblea Anual Ordinaria del 4 de diciembre de 1997, aprobó lo resuelto por la Junta de Asesores de Finanzas y en consecuencia modificó el artículo 8º del Reglamento para la determinación de los coeficientes de coparticipación vial, y a través de él estableció que el incumplimiento del deber de información, ya fuese total o parcial, traería aparejado que "se tome pesos cero (\$0,00) como inversión de fondos propios", entendiéndose por apartamiento de la carga de informar la omisión en el cumplimiento de la presentación de los formularios exigibles, o la incongruencia de la información.

9º) Que se extrae sin esfuerzo alguno de dicha disposición que la consiguiente sanción al incumplimiento del

deber informativo, es el no reconocimiento de haber realizado inversiones viales con fondos del erario provincial. La conducta entonces observada en el caso por la demandada encuentra, a criterio del Tribunal, suficiente fundamento normativo en la disposición indicada, la que lógicamente se engarza con las emergentes del artículo 3º, apartado A, del decreto - ley 505/58, ya que éste establece que los datos de "recursos viales propios" los presentará el organismo vial respectivo en los formularios que en esa norma se individualizan, respaldado en su documentación contable oficial y en los comprobantes correspondientes (énfasis que se agrega).

De allí que si el Consejo Vial Federal advierte o considera que la información que se da es parcial o incongruente está facultado para requerir los comprobantes que den sustento a los valores que se pretenden que sean reconocidos.

Frente a observación semejante, nadie está en mejores condiciones de superar el obstáculo que el propio Estado provincial, que es quien cuenta con toda la documentación que, en todo caso, respalda la cuenta que presenta.

10) Que en este punto debe señalarse que el deber de información que existe a cargo de las provincias, y la exigencia de su cumplimiento por parte del Consejo Vial Federal, favorecen a un procedimiento instituido por ellas, que se desarrolla en su propio beneficio y asegura el principio de transparencia de los actos estatales. El estricto apego a su cumplimiento, permitirá lograr un equitativo, justo e igualitario reparto de recursos federales asignados.

Debe ponerse de resalto, asimismo, que la exigencia formulada a la Provincia actora para que acompañara la documentación respaldatoria de la inversión propia declarada también fue formulada a otras provincias, lo cual dio lugar, en la casi totalidad de los casos del período involucrado, a que se

contara con los antecedentes completos que permitieron que la Junta de Asesores de Finanzas haya determinado los índices de coparticipación correspondientes.

11) Que ha sido la propia actora con su incumplimiento la que se puso en la situación en virtud de la cual ahora reclama, sin que haya podido demostrar de parte de la demandada la conducta antojadiza que le atribuye.

12) Que no empece a lo expuesto la certificación o constancia emitida por el Tribunal de Cuentas provincial, ya que los datos que se extraen de ese documento, no liberan a la Provincia -ni le otorgan un bill de indemnidad- de su carga de aportar los "comprobantes correspondientes" que respalden la "documentación contable oficial" (artículo 3º, apartado A, decreto-ley 505/58, citado), frente a la advertencia del organismo de que los datos y elementos acompañados son parciales e incompletos.

13) Que resta señalar que en virtud de la prueba ofrecida en este proceso por la propia Provincia de San Luis, se llevó a cabo el peritaje contable obrante a fs. 336/372.

De sus conclusiones cabe destacar: a) las diferencias existentes entre las sumas informadas como "inversión propia" del Estado local, por la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas (ver fs. 353/355); b) la existencia de una "Cuenta Única" en la que se ingresaban fondos de recaudación provincial y los pertinentes de la coparticipación, lo que dificultó la tarea de desagregar los gastos en que incurrieron los distintos entes provinciales y, en consecuencia, impidió determinar las erogaciones efectuadas con fines viales a las que se pudiese categorizar como "recursos viales propios"; c) los problemas técnicos-administrativos que genera esa situación a efectos de determinar las sumas asignadas a los fines indicados.

El Tribunal no encuentra razón para apartarse de sus afirmaciones, y de sus consecuencias sin que sea un óbice para ello la impugnación presentada a fs. 381/386, ya que carece de la entidad necesaria para desvirtuar las conclusiones a las que llega el experto.

Con relación al punto es dable recordar que es doctrina de esta Corte que cabe reconocer validez a las conclusiones de los peritos para la decisión de aspectos que requieren apreciaciones específicas de su saber técnico, de las que sólo cabría apartarse ante la evidencia de errores manifiestos o insuficiencia de conocimientos científicos (artículo 477, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; Fallos: 319:469; 320:326; 332:1688).

La impugnación referida no demuestra el error del perito interviniente ni la insuficiencia de sus conocimientos científicos. En todo caso, sólo importa una reiteración de los argumentos ya esgrimidos ante el Consejo Vial Federal, en cuanto a la falta de importancia que le atribuye a la incongruencia existente entre los datos aportados por la Contaduría de la Provincia y el Tribunal de Cuentas, y un intento tardío por parte de la actora de acreditar por esta vía "una inversión propia", que no pudo justificar documental y suficientemente en forma previa a la imposición de las consecuencias previstas en el artículo 8° del Reglamento.

14) Que, en las condiciones expresadas, los argumentos esgrimidos por la Provincia de San Luis no son aptos para lograr el resultado que pretende.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se decide: Rechazar la demanda seguida por la

-//-

-//-Provincia de San Luis contra el Consejo Vial Federal. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, envíese copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación, y, oportunamente, archívese. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - JUAN CARLOS MAQUEDA - CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

VO-//-



-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Que el infrascripto coincide con los resultandos del voto de la mayoría.

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2º) Que los hechos probados y los argumentos invocados por las partes permiten establecer que la controversia se origina en el planteo de la Provincia de San Luis frente al alegado desconocimiento por parte del Consejo Vial Federal de las obras llevadas a cabo en la jurisdicción provincial, en el período que se reclama, y su implicancia en la asignación del "coeficiente 0", en el rubro "inversión propia".

3º) Que, en lo sustancial, los agravios de la Provincia de San Luis consisten en que se la ha privado de su propiedad en tanto no le fueron entregados los fondos que le corresponden por coparticipación vial con el consecuente enriquecimiento indebido de quienes se aprovechan de la decisión confiscatoria; el Reglamento Operativo es ilegal desde que autoriza dar por incumplido el deber de información de las Provincias cuando el decreto - ley 505/58 sólo permite suspender la entrega de nuevos fondos a las Direcciones Viales provinciales hasta que la documentación faltante se presente (artículo 34); la creación del Consejo Vial Federal no otorga a este organismo facultades sancionatorias; el Consejo Vial Federal dispensó a la Provincia de San Luis, durante todo el procedimiento de determinación del índice de coparticipación vial, un tratamiento inequitativo, arbitrario y discriminatorio; todo el procedimiento que llevó a la determinación de

índice "0" en el ítem "inversión propia" para la Provincia se encuentra viciado y por ende pasible de nulidad.

4º) Que la actora, a fs. 417/419 en oportunidad de alegar, insiste en que la Dirección Nacional de Vialidad está demandada pese al desistimiento reconocido a través de la decisión adoptada a fs. 135/136, y en que el objeto de la acción es la declaración de invalidez del artículo 8º del decreto-ley 505/58, bien que la tacha de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo 8º del Reglamento Operativo para la Determinación de Coeficientes de Coparticipación Vial aprobado por el Consejo Vial Federal en 1992, con la modificación introducida en 1997.

Dicho examen debe efectuarse sobre la base de que la declaración de inconstitucionalidad configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico, por lo que requiere inexcusablemente la demostración del agravio en el caso concreto y sólo cabe acudir a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional (conf. Fallos: 256:602; 258:255; 316:188, 1718 y 2624; 319:3148; 321:441 y 1888; 322:842 y 919; 324:920; 325:1922; 330:855 y 5345, y 333:447).

5º) Que la demanda no puede prosperar porque -como bien señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen de fs. 435/436-, el estado provincial no está legitimado para plantear la invalidez constitucional de una norma que él mismo -como miembro del Consejo Federal Vial- dictó junto con los demás componentes de ese cuerpo (doctrina de Fallos: 122:73; 132:101; 284:218; 303:1039; 307:630; 311:1237; 312:2075; 322:227 y 298 y 325:2893).

En efecto, el mentado reglamento fue votado en la XXXVII Asamblea Anual Ordinaria del 4 diciembre de 1997, de la cual la propia Dirección Provincial de Vialidad de San Luis fue

parte, y la ausencia de oposición oportuna en la aprobación del artículo 8° aquí cuestionado -según la modificación introducida en dicha oportunidad- implica la imposibilidad de intentar la declaración de inconstitucionalidad incoada.

6°) Que la Provincia demandante integra el Consejo Vial Federal y en tal carácter ha conocido y aceptado los mecanismos previstos en el Reglamento Operativo para la determinación del coeficiente de coparticipación vial.

Por ende, debe afirmarse que su propia conducta, según una uniforme doctrina del Tribunal, determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional. Si la interesada realizó actos que, según sus manifestaciones o el significado que se atribuya a su conducta, importan el acatamiento a las disposiciones susceptibles de agraviar las garantías que invoca o suponen el reconocimiento de la validez de la norma que se pretende impugnar, no puede peticionar y obtener el ejercicio del control judicial de la constitucionalidad de dichas disposiciones (arg. Fallos: 327:2905, considerando 5° y los allí citados, y Fallos: 331:901). En consecuencia, no cabe reconocerle la facultad de peticionar y obtener la declaración de invalidez constitucional que arguye, cuando fue la propia Provincia -como miembro del Consejo Vial Federal- en forma concurrente con los demás integrantes de ese organismo interfederal, quien con su voluntad coincidente conformó su dictado.

7°) Que, por lo demás, es preciso señalar que es dable exigir a los integrantes de un organismo complejo e igualitario, como lo es el Consejo Vial Federal, un comportamiento estrictamente coherente, ajeno a los cambios de conductas perjudiciales. Es por ello que debe desestimarse toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que -merced a actos anteriores- se ha suscitado en las otras partes (arg. Fallos: 315:890, entre otros); y, que en el caso se agrava frente

a la calidad de las personas jurídicas que integran el organismo en cuestión.

Mal puede suscribirse y aprobarse el reglamento bajo el cual se establecerán los coeficientes de coparticipación vial federal que le corresponderá a cada uno de los estados provinciales, y las consecuencias que se derivan del incumplimiento de determinadas cargas, y, muchos años después proponerse la invalidez constitucional de un sistema que, consensuado, funcionó; y al que las partes deben someterse como a la ley misma.

8º) Que establecida entonces la improcedencia del planteo de inconstitucionalidad debe determinarse si, según la legislación aplicable y las conductas observadas por las partes debidamente acreditadas en autos, la decisión de la Asamblea Anual Ordinaria del 12 de diciembre de 2002, del ente en cuestión, ha importado un desconocimiento arbitrario de la verdadera inversión propia que la Provincia sostiene haber realizado.

9º) Que al efecto es necesario determinar si la conducta que guardó la Provincia, de no presentar los documentos que se le exigían, tiene como consecuencia legalmente prevista que se le asigne una inversión "0", o si por el contrario esa sanción no encuentra fundamento suficiente.

De conformidad con la previsión contenida en el decreto - ley 505/58, de crear el Consejo Vial Federal para estudiar y coordinar la obra vial del país y proponer soluciones a los problemas de interés común, dicho organismo se encuentra facultado para dictar las normas reglamentarias de su funcionamiento (artículo 12, segundo párrafo).

En ejercicio de esas atribuciones, la XXXVII Asamblea Anual Ordinaria del 4 de diciembre de 1997, aprobó lo resuelto por la Junta de Asesores de Finanzas y en consecuencia modificó

el artículo 8° del Reglamento para la determinación de los coeficientes de coparticipación vial, y a través de él estableció que el incumplimiento del deber de información, ya fuese total o parcial, traería aparejado que "se tome pesos cero (\$0,00) como inversión de fondos propios", entendiéndose por apartamiento de la carga de informar la omisión en el cumplimiento de la presentación de los formularios exigibles, o la incongruencia de la información.

10) Que se extrae sin esfuerzo alguno de dicha disposición que la consiguiente sanción al incumplimiento del deber informativo, es el no reconocimiento de haber realizado inversiones viales con fondos del erario provincial. La conducta entonces observada en el caso por la demandada encuentra, a criterio del Tribunal, suficiente fundamento normativo en la disposición indicada, la que lógicamente se engarza con las emergentes del artículo 3°, apartado A, del decreto - ley 505/58, ya que éste establece que los datos de "recursos viales propios" los presentará el organismo vial respectivo en los formularios que en esa norma se individualizan, respaldado en su documentación contable oficial y en los comprobantes correspondientes (énfasis que se agrega).

De allí que si el Consejo Vial Federal advierte o considera que la información que se da es parcial o incongruente está facultado para requerir los comprobantes que den sustento a los valores que se pretenden que sean reconocidos.

Frente a observación semejante, nadie está en mejores condiciones de superar el obstáculo que el propio Estado provincial, que es quien cuenta con toda la documentación que, en todo caso, respalda la cuenta que presenta.

11) Que en este punto es dable señalar que el deber de información en cabeza de las provincias, y la exigencia de su cumplimiento por parte del Consejo Vial Federal, alimenta

sanamente un procedimiento instituido por ellas, y que juega en su propio beneficio y en el del consabido principio de transparencia de los actos de los organismos del Estado.

En el estricto apego a su cumplimiento, sin la consiguiente demostración de arbitrariedad en la conducta del organismo, es en el marco en que se logrará el equitativo, justo e igualitario reparto de recursos federales asignados.

Al respecto es preciso resaltar que el mismo procedimiento, de exigirle a la Provincia de San Luis la documentación respaldatoria de la inversión propia declarada, se siguió con otros muchos Estados provinciales, y las sucesivas exigencias e intimaciones al respecto permitieron, en la casi totalidad de los casos del período en cuestión, contar con los antecedentes completos que permitieron que la Junta de Asesores de Finanzas determinara los índices de coparticipación correspondientes (v. fs. 356/372).

12) Que ha sido la propia actora con su incumplimiento la que se puso en la situación en virtud de la cual ahora reclama, sin que haya podido demostrar de parte de la demandada la conducta antojadiza que le atribuye.

13) Que no empece a lo expuesto la certificación o constancia emitida por el Tribunal de Cuentas provincial, ya que los datos que se extraen de ese documento, no liberan a la Provincia -ni le otorgan un bill de indemnidad- de su carga de aportar los "comprobantes correspondientes" que respalden la "documentación contable oficial" (artículo 3º, apartado A, decreto-ley 505/58, citado), frente a la advertencia del organismo de que los datos y elementos acompañados son parciales e incompletos.

14) Que resta señalar que en virtud de la prueba ofrecida en este proceso por la propia Provincia de San Luis, se llevó a cabo el peritaje contable obrante a fs. 336/372.

De sus conclusiones cabe destacar: a) las diferencias existentes entre las sumas informadas como "inversión propia" del Estado local, por la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas (ver fs. 353/355); b) la existencia de una "Cuenta Única" en la que se ingresaban fondos de recaudación provincial y los pertinentes de la coparticipación, lo que dificultó la tarea de desagregar los gastos en que incurrieron los distintos entes provinciales y, en consecuencia, impidió determinar las erogaciones efectuadas con fines viales a las que se pudiese categorizar como "recursos viales propios"; c) los problemas técnicos-administrativos que genera esa situación a efectos de determinar las sumas asignadas a los fines indicados.

El Tribunal no encuentra razón para apartarse de sus afirmaciones, y de sus consecuencias sin que sea un óbice para ello la impugnación presentada a fs. 381/386, ya que carece de la entidad necesaria para desvirtuar las conclusiones a las que llega el experto.

Con relación al punto es dable recordar que es doctrina de esta Corte que cabe reconocer validez a las conclusiones de los peritos para la decisión de aspectos que requieren apreciaciones específicas de su saber técnico, de las que sólo cabría apartarse ante la evidencia de errores manifiestos o insuficiencia de conocimientos científicos (artículo 477, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; Fallos: 319:469; 320:326 y 332:1688).

La impugnación referida no demuestra el error del perito interviniente ni la insuficiencia de sus conocimientos científicos. En todo caso, sólo importa una reiteración de los argumentos ya esgrimidos ante el Consejo Vial Federal, en cuanto a la falta de importancia que le atribuye a la incongruencia existente entre los datos aportados por la Contaduría de la Provincia y el Tribunal de Cuentas, y un intento tardío por parte de la actora de acreditar por esta vía "una inversión propia",

que no pudo justificar documental y suficientemente en forma previa a la imposición de las consecuencias previstas en el artículo 8º del Reglamento.

15) Que, en las condiciones expresadas, los argumentos esgrimidos por la Provincia de San Luis no son aptos para lograr el resultado que pretende.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se decide: Rechazar la demanda seguida por la Provincia de San Luis contra el Consejo Vial Federal. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, envíese copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación, y, oportunamente, archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

Nombre del actor: Provincia de San Luis y Dirección Provincial de Vialidad.

Nombre del demandado: Consejo Vial Federal.

Profesionales intervinientes: Dres. Jorge A. Domínguez, María Cristina Valentino; Pablo Miguel Jacoby; Patricio Carballés, Guillermo De Sanctis y Justo Aurelio Sarmiento; Sandra Sirur Flores, y Claudia Liliana Rizzuti.

S. 856. XXXIX.  
ORIGINARIO  
San Luis Provincia de y otra c/ Consejo Vial  
Federal y otras s/ acción de nulidad.

Para acceder al Dictamen de la Procuración General de la Nación  
ingrese a:

[http://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2008/monti/san\\_luis\\_provincia\\_s\\_856\\_l\\_xxxix.pdf](http://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2008/monti/san_luis_provincia_s_856_l_xxxix.pdf)

Coparticipación de impuestos nacionales - Provincias - Reglamento  
- Actos propios