

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *24 de noviembre de 2015*,

Vistos los autos: "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

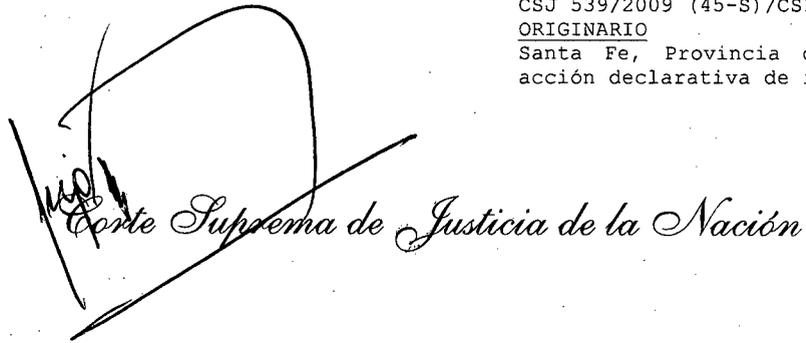
I) A fs. 51/63, la Provincia de Santa Fe promovió la presente acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1º, inciso a, y 4º del decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo Nacional y de toda otra norma o acto concordante; la plena coparticipación de los fondos detraídos como consecuencia de la aplicación de dicho decreto, en los términos y porcentajes que le correspondan según la ley 23.548; y la restitución y/o reintegro de todos y cada uno de los recursos retenidos a la provincia por tal concepto tomando en cuenta los cinco años anteriores a la intimación efectuada mediante nota del 17 de mayo de 2007 ante el Ministerio de Economía y Producción.

Sostuvo que si bien la Nación ha dictado ese reglamento alegando la autorización contenida en el artículo 1º de la ley 25.414, él importa una modificación unilateral del régimen de coparticipación federal de la ley 23.548 -mecanismo regulado por el artículo 75, inciso 2º, de la Constitución Nacional-, como así también una violación a lo convenido en el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, dado que la provincia ve afectados sus ingresos al detraerse de la totalidad de la masa coparticipable el concepto indicado en la norma cuestionada.

Puntualizó que los decretos 559/92 y 701/92 del Poder Ejecutivo Nacional impusieron una detracción unilateral de fondos coparticipables, para afectarlos al funcionamiento de la entonces Dirección General Impositiva, motivo por el cual varias provincias promovieron demandas de inconstitucionalidad contra ellos ante la Corte, y que, posteriormente, en virtud de lo convenido en el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992, dichas normas fueron dejadas sin efecto, comprometiéndose la Nación a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los allí indicados, ni a transferir nuevos servicios a las provincias sin su conformidad expresa.

Agregó que en cada oportunidad que las provincias aceptaron y conformaron que se detrajera fondos coparticipables, dicha voluntad quedó formalizada mediante acuerdos fiscales comunes, celebrados entre la Nación y las provincias en función de la materia de derecho intrafederal de la cuestión, y de la expresa prohibición contenida en el artículo 75, inciso 2°, párrafo cuarto *in fine*, que veda las modificaciones unilaterales del régimen de coparticipación.

En ese marco, expresó que el 4 de noviembre de 2001 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 1399/2001, con el propósito de reordenar la Administración Federal de Ingresos Públicos y proveerla de fuentes de financiamiento, y que, en ese sentido, la norma dispuso que sus recursos se conformaran, entre otros, por un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recauda-



ción, fiscalización o ejecución fiscal se encuentre a cargo del organismo.

Señaló que en función de ello el Estado Nacional re-
tuvo una alícuota inicial del 2,75%, y durante los años 2005 al
2009 el 1,90%.

Añadió que según el artículo cuarto del referido de-
creto 1399/2001 las sumas se retienen de la cuenta recaudadora
del impuesto de la ley 23.349, en la parte correspondiente al
inciso b del artículo 52, y que la Administración Federal de In-
gresos Públicos es la titular de los recursos resultantes de la
aplicación del artículo 1º, inciso a, como contraprestación de
los servicios prestados, y que a los efectos de dicha norma debe
entenderse por "recaudación neta total" las sumas que resulten
de deducir de los ingresos totales, las devoluciones, repeticio-
nes, reintegros y reembolsos dispuestos por las leyes correspon-
dientes que recaude la Administración Federal de Ingresos Públi-
cos.

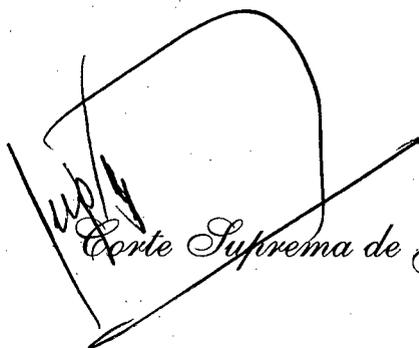
En base a ello concluyó en que el decreto 1399/01 im-
porta una clara violación a la ley 23.548 y al citado "Acuerdo",
dado que si la Nación deseaba financiar a la Administración Fe-
deral de Ingresos Públicos mediante la asignación de recursos
coparticipables, debió haberlo acordado con las provincias para
arribar a una ley convenio al respecto, debido a la indisponibi-
lidad unilateral del derecho intrafederal. Afirmó que la conse-
cuencia de la declaración de inconstitucionalidad de dicho re-
glamento es la plena coparticipación de las sumas indebidamente
detráidas de la masa, en la proporción que ordena la ley 23.548.

II) A fs. 72 el Tribunal se declaró competente para entender en esta causa.

III) A fs. 80/92 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 7 de agosto de 2009, 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 artículo 4037 del Código Civil -en vigencia en esa fecha-, 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, sostuvo que el decreto delegado 1399/2001 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

dejaron sin efecto las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional previstas en la normativa anterior.

Y como el decreto 1399/2001 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 aduce- 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.

IV) A fs. 99/110, 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 calificó de imprescindible para el desenvolvimiento de su cometido.

Asimismo, tras cuestionar la admisibilidad formal de la vía intentada, sostuvo que el planteamiento de inconstitucionalidad debía ser rechazado porque la ley 25.570 ratifica las normas atinentes al sistema de coparticipación y a los regímenes especiales, entre ellos el establecido por el decreto cuestionado. Añadió que la demandada adhirió al Acuerdo Federal del 27 de febrero de 2002 mediante la ley local 12.038.

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 AFIP, 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 entendié 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ejecutivo Nacional actuó con estricto apego a la delegación dispuesta por la ley 25.414.

En subsidio, planteó la prescripción de la acción, dado que consideró que resulta de aplicación lo normado en el artículo 4037 del Código Civil -vigente al momento del planteo-, con relación a la prescripción bienal de las deudas originadas en supuestos de responsabilidad extracontractual.

V) A fs. 114/118 vta. y 120/126 vta., la actora contestó los traslados relativos a las defensas de prescripción planteadas por el Estado Nacional y por la Administración Federal de Ingresos Públicos, respectivamente. En síntesis y con relación a ambas, 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, en vigencia a esa fecha.

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.

VI) A fs. 134, esta Corte admitió la participación en autos de la AFIP, 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, y a fs. 141 se resolvió diferir el tratamiento de las excepciones de prescripción para el momento de dictar sentencia definitiva.

VII) A fs. 150 se celebró la audiencia prevista por el artículo 360 del ordenamiento procesal, en cuyo transcurso se dispuso recibir la causa a prueba, y a fs. 220, luego de la producción de los medios allí ordenados, se clausuró el período probatorio.

VIII) Una vez presentados y agregados los alegatos, y de haberse dado la debida intervención a la Procuración General de la Nación, a fs. 279 se llamó autos para dictar sentencia.

Considerando:

1°) Que en mérito a lo decidido por este Tribunal a fs. 72, 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).

2°) Que las posiciones antagónicas e inconciliables que han asumido las partes en relación a la cuestión sometida a decisión, exigen establecer el marco jurídico en el que debe dirimirse la controversia, para lo cual resulta menester reiterar los fundamentos expresados por el Tribunal en ocasión de dictar sentencia en la causa CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", pronunciamiento de la fecha.

3°) Que en ese sentido, corresponde comenzar por destacar que la reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones trascendentes en el tratamiento de la coparticipación federal de impuestos, entre las que adquiere la mayor relevancia



Corte Suprema de Justicia de la Nación

la asignación de rango constitucional a la materia, y la regulación de los aspectos sustanciales e instrumentales del régimen.

Uno de esos rasgos sustanciales es el principio de integralidad de la masa coparticipable, en virtud del cual son coparticipables los impuestos indirectos internos y los directos creados, por tiempo determinado, por el Estado Nacional, con excepción de la parte o el total de los que tengan asignación específica (artículo 75, inciso 2°, párrafo primero).

La naturaleza convencional es otro aspecto constitutivo del sistema, dado que la Ley Fundamental establece que debe dictarse una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, a los efectos de instituir regímenes de coparticipación de esas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos; y que esa ley convenio tenga como Cámara de origen al Senado, deba ser sancionada con una mayoría calificada, no pueda ser modificada unilateralmente, y deba ser aprobada por las provincias (inciso 2°, párrafos segundo y cuarto).

Asimismo, como resguardo del fortalecimiento del régimen federal y de la posición de las provincias, en la cláusula transitoria sexta se estableció que la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma, no puede modificarse sin la aprobación de la provincia interesada, **ni alterarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de la reforma**, y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

4°) Que en relación a los aspectos destacados precedentemente, en la Convención Nacional Constituyente del año 1994, el miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal referidos a los dictámenes números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 -que finalmente quedó plasmado en la formulación actual del artículo 75 de la Ley Fundamental-, señaló -en su exposición ante el plenario- que: "La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento, como acabo de expresar".



Agregó que la masa coparticipable se integra, a partir de la reforma, "con la totalidad de los impuestos directos o indirectos que recauda la Nación", y que esa "regla de la integralidad admite una excepción; me refiero a las asignaciones específicas, para las que se exige un fin, un tiempo de duración determinado, y que sean instituidas mediante una ley especial del Congreso".

También destacó que "la consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico-institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales". "Dicha ley convenio reconoce como particularidades la imposibilidad de su modificación unilateral y la prohibición de su reglamentación".

Finalmente añadió que "las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná, 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, tomo III, págs. 3172/3177; versión taquigráfica de la 24^a Reunión - 3^a Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, Orden del Día n° 8).

5°) Que, con relación a la naturaleza convencional del sistema, esta Corte ha tenido oportunidad de señalar que ese tipo de acuerdos constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y na-

cionales se unan en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias (Fallos: 324:4226).

Esa fórmula -dijo el Tribunal en Fallos: 178:9-, o práctica institucional podría agregarse, recoge la vocación de la Constitución Nacional creadora de "una unidad no por supresión de las provincias (...) sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma". Se trataba, recordaba el Tribunal en Fallos: 322:1781 y en esa visión integrativa, de consagrar el principio de "hacer un solo país para un solo pueblo" (Fallos: 324:4226, citado).

Dichos pactos fiscales, así como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Fallos: 322:1781 y sus citas; causa CSJ 538/2009 [45-S]/CS1, citada).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Que esa jerarquía superior que cabe reconocerle a los acuerdos intrafederales y a las leyes-convenio es inherente a su propia naturaleza contractual en la que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución en aras de alcanzar objetivos comunes. Constituyen, entonces, la máxima expresión del federalismo de concertación, condición de la que se desprende su virtualidad para modificar -siempre en el marco de la Ley Fundamental- las relaciones interjurisdiccionales y recíprocas entre la Nación y las provincias.

La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados o renovados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes (conf. causa CSJ 538/2009 [45-S]/CS1, citada).

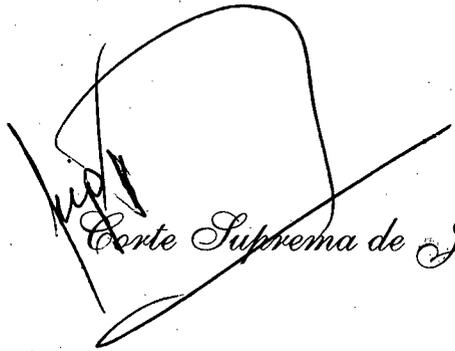
Es decir, no es admisible que un sistema jurídico interestatal, que se expresa mediante la suscripción de pactos federales (o la sanción de leyes-convenio), y tantas leyes aprobatorias o de adhesión como Estados parte, sea reglamentada por la Nación, que no es -en el marco y previsiones del sistema de co-participación- sino uno de esos Estados.

Dicha regla -se reitera- ha recibido expreso reconocimiento constitucional en el citado artículo 75, inciso 2°, cuarto párrafo.

7°) Que a título de referencia corresponde destacar que en el mismo sentido ha emitido sus resoluciones la Comisión Federal de Impuestos con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, al señalar que las modificaciones o excepciones a la ley 23.548, o a sus porcentajes de distribución, solo pueden llevarse a cabo mediante leyes-convenio (resoluciones generales interpretativas 5/91, 6/92, 7/92, 8/92, 9/92, 12/92 y 13/92); e incluso, la propia Procuración del Tesoro de la Nación ha efectuado la misma interpretación (dictámenes, 201:36; 238:569).

Inclusive, con posterioridad, y con motivo de la sanción de la ley 25.085 que dispuso una afectación de un porcentaje del 2,5% de la recaudación del régimen establecido por la ley 24.977 con destino a "atender las erogaciones resultantes de su administración", la Comisión Federal de Impuestos se expidió en el sentido de que esa norma -que constituía una detracción de recursos coparticipables- no reunía los requisitos para ser tenida como ley-convenio modificatoria de la ley 23.548, ni los previstos por el artículo 75, inciso 3°, de la Constitución Nacional para ser admitida como ley especial para el establecimiento de asignaciones específicas de recursos coparticipables.

Por consiguiente, el Comité Ejecutivo de dicha Comisión resolvió interpretar, con alcance general -y frente a una situación que presenta analogía con la aquí examinada-, que la afectación específica de recursos coparticipables previstos como tales por una ley convenio solo puede establecerse por otra ley convenio, o por el procedimiento que contempla el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional, y que la ley 25.085, en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tanto disponía efectuar detracciones de recursos coparticipables con destino a la administración de su recaudación, se encontraba en pugna con la ley 23.548, sus modificatorias y complementarias, y el Acuerdo Fiscal Federal del 12 de agosto de 1992 (Resolución General Interpretativa 20/1999, del 3 de junio de 1999).

8°) Que establecidas así las características del régimen constitucional vigente que atañen a la cuestión objeto del presente proceso, corresponde examinar la norma impugnada.

En ese sentido, el artículo 1° del decreto 1399/2001 establece que los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos estarán conformados -entre otros- por un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentre a cargo de esa entidad.

Para el ejercicio correspondiente al año 2002 ese porcentual fue del 2,75%, y se redujo anualmente en 0,04% no acumulativo durante los tres ejercicios siguientes. A partir del año 2005 la alícuota se limitó al 1,90% (artículos 29, 23, 27, 25, 30 y 26 de las leyes 25.967, 26.078, 26.198, 26.337, 26.422 y 26.546, respectivamente).

A su vez, el artículo 4° dispone que la Administración Federal de Ingresos Públicos retendrá las sumas resultantes de dichos porcentajes de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349 (de IVA, t.o. en 1997) en la parte correspondiente al inciso b del artículo 52 (es decir, del 89% del producido del

impuesto que se distribuye de conformidad al régimen establecido por la ley 23.548).

A los efectos del cómputo de la retención se entiende por recaudación neta total las sumas que resulten de deducir de los ingresos totales (gravámenes y recursos aduaneros), las devoluciones, repeticiones, reintegros y reembolsos dispuestos por las leyes correspondientes que recaude la AFIP, incluyendo a todas las modalidades de cancelación de las obligaciones -vigentes o a crearse- que efectúan los responsables, y la aplicación de créditos fiscales derivados de la extinción total o parcial de las obligaciones de la seguridad social.

Asimismo, siempre de acuerdo a la disposición cuestionada, la AFIP es titular de los recursos retenidos, como contraprestación de los servicios que presta.

9°) Que, como se aprecia, el decreto impugnado establece una detracción de recursos coparticipables, previa a la distribución primaria de la masa de fondos coparticipables, que ha sido dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional para financiar la operatoria de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sin que haya mediado ninguna manifestación de acuerdo o adhesión por parte de la provincia actora, ni norma dictada por el Congreso que reúna los recaudos exigidos por el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional.

10) Que el Estado Nacional y la AFIP sostienen -como argumento de legitimidad de la detracción- que el decreto 1399/2001 pasó a formar parte del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Federal de Impuestos", celebrado el 27 de febrero de 2002 -con el propósito de cumplir la manda del artículo 75, inciso 2° de la Constitución Nacional-, ratificado por la ley 25.570, y que esta norma conforma el esquema actual de distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las provincias. Añaden que, a través del referido convenio, se ratificaron los porcentajes de distribución de la ley 23.548, como así también "la totalidad de las asignaciones específicas vigentes a la sanción de dicho Acuerdo y el modo de distribución de las mismas", entre ellas, la prevista en el decreto impugnado, porque es anterior al Acuerdo y a la sanción de la ley 25.570 (conf. apartado B.1, fs. 84 vta./86 vta. y apartado B.2, fs. 100 vta./102).

11) Que, sin embargo, el contenido del referido convenio no permite corroborar tal argumentación.

En efecto, el acto -según sus términos- tuvo como objetivo básico tres propósitos: a) sancionar un régimen de coparticipación de impuestos; b) hacer transparente la relación fiscal entre la Nación y las provincias; y c) refinanciar y reprogramar las deudas públicas provinciales.

En lo que atañe al régimen de Coparticipación Federal se dispuso la incorporación del treinta por ciento del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria (ley 25.413), a la masa de recursos tributarios coparticipables vigente (artículo 1°).

Con relación a los recursos originados en "los regímenes especiales de coparticipación", se estableció que pasaran

a constituir ingresos de libre disponibilidad para las provincias hasta la sanción del nuevo régimen integral de coparticipación, que se continuaran distribuyendo de acuerdo a las normas vigentes a la fecha, y que no se computaran a los fines de la coparticipación a los municipios (artículo 2°).

Asimismo, se determinó que los recursos tributarios coparticipables, tanto los afectados al régimen general de la ley 23.548, como aquellos comprendidos en los denominados "régimenes especiales" mencionados precedentemente, se volvieran a distribuir entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (coparticipación secundaria) en la forma y de acuerdo a los índices establecidos en la normativa vigente a la fecha (artículo 3°).

Como contrapartida de la incorporación de un porcentaje del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria, y de la libre disponibilidad de los recursos originados en "los regímenes especiales de coparticipación", el conjunto de las jurisdicciones provinciales accedió a que se dejara sin efecto -a partir del 1° de marzo de 2002- el esquema de suma fija mensual que les garantizaba hasta ese entonces el Estado Nacional, en virtud de la obligación asumida en el artículo 6° del "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal".

12) Que, por consiguiente, los términos del Acuerdo permiten concluir que la referencia a los regímenes especiales de coparticipación apunta a los recursos que la Nación le envía a las provincias, con carácter automático, a través de fondos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

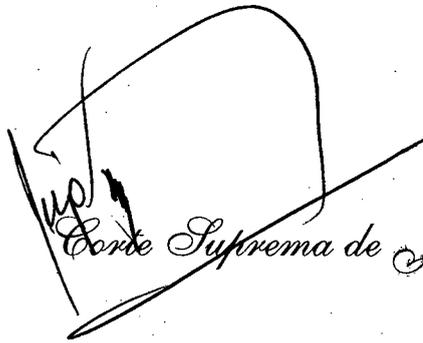
específicos y fiduciarios establecidos por leyes nacionales, como por ejemplo los que corresponden al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), al Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), al Fondo Vial Federal (cláusula quinta del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", ratificado por la ley 24.130), y al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (ley 24.855, artículo 9°, inciso b), entre otros; y que el objeto de la cláusula examinada no fue otro que ampliar al 100% el porcentaje de libre disponibilidad de dichos fondos, que desde el año 2000 -y hasta entonces- era del 50% (artículo tercero, tercer párrafo del "Acuerdo Federal" firmado el 6 de diciembre de 1999, ratificado por la ley 25.235, y artículo noveno del "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" suscripto el 17 de noviembre de 2000, ratificado por la ley 25.400).

Ello, a fin de que las provincias pudieran contar con recursos indispensables para afrontar sus gastos corrientes y el mantenimiento de los servicios básicos (salud, seguridad y educación), de cara a las inéditas circunstancias económico-sociales que se daban en nuestro país en ese momento, al compromiso asumido de reducir en un 60% el déficit fiscal (artículo 9°), y al cese de las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional (artículo 4°).

El artículo tercero, por su parte, se refirió inequívocamente a la ratificación de los porcentajes de "distribución secundaria". No cabe otra interpretación de dicha cláusula fren-

te a la expresa referencia que allí se hace a la "distribución entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

13) Que en ese sentido, en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 4 de abril de 2002, en la que se debatió el proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional por el que se ratificaba el Acuerdo, el miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, senador Gioja, señaló que "en el artículo 2 se establece que todos los recursos que reciben las provincias son de libre disponibilidad. Por el pacto anterior solamente el 50% de los recursos que tenían asignación específica eran usados libremente por las provincias. Hoy, en función de la emergencia, pueden usar el ciento por ciento. En aquel momento, cuando se estableció el 50 por ciento, expresamos nuestra preocupación por el no cumplimiento de las asignaciones específicas porque iba a implicar el no cumplimiento de las provincias de programas que tienen que ver con la construcción de vivienda y la realización de obras viales y eléctricas. Estas obras se hacían con los impuestos específicos que figuraban antes, que tenían una asignación específica en los recursos que recibían las provincias". También destacó que el artículo 3° seguía el mismo criterio, y que a través del artículo 4° se dejaban "sin efecto -es otra novedad- las garantías y las imposiciones sobre recursos que existían en la distribución que hacía la Nación. Es decir, no hay más piso ni más techo, sino que se juega un poco a suerte y verdad en cuanto a la distribución de los porcentajes establecidos" (4° Reunión - 2° Sesión ordinaria, 4 de abril de 2002; <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones>).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por su parte, el diputado Matzkin afirmó que "las provincias reclaman un aspecto, que seguramente es polémico, relativo al concepto de libre disponibilidad de los recursos afectados, que se ha tenido en cuenta. Creo que las urgencias son las que mandan en esta oportunidad. Mediante un acuerdo fiscal anterior las provincias podían disponer libremente de hasta el 50 por ciento de los recursos afectados, es decir, aquellos que no son de libre disponibilidad porque están afectados a un uso o gasto determinado. Los ejemplos más clásicos en este sentido son los recursos originados para la construcción de viviendas del FO.NA.VI. o los de carácter vial que provienen del impuesto a los combustibles y están afectados a determinadas cuestiones o usos concretos. La realidad de las urgencias hacía que muchas provincias tuvieran la necesidad de utilizar estos recursos más allá de esa posibilidad pero luego en la ley de presupuesto se los perdonaba, aunque estábamos ante un típico caso de malversación de fondos. Lo cierto es que a petición de las provincias se acuerda la libre disponibilidad de los fondos que tenían recursos afectados en un cien por ciento. Por otro lado, cambia el criterio por el cual se distribuyen los recursos de la coparticipación federal de impuestos. A partir del año 2000 se había establecido una suma fija en las provincias; era como si se estuviera a sueldo y recibieran una cantidad de dinero por mes. Ese criterio duró muy poco tiempo porque a partir de ahora las provincias, al igual que la Nación, irán a suerte y verdad sobre lo que se recauda a través de un porcentaje preestablecido en la propia ley de coparticipación" (Período de Sesiones n° 120 - Reunión n° 4 - 2° sesión ordinaria celebrada el 10/04/2002 - punto 13 - Acuerdo Nación-Provincias sobre la Relación Financie-

ra y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos).

Es decir, ninguna de las disposiciones de dicho convenio, ni de la ley 25.570 que lo ratificó, se vinculan con las normas cuya constitucionalidad se impugna, ni tampoco existe referencia expresa o implícita a la detracción en cuestión. Las expresiones contenidas en los artículos 2° y 3°, en las que se basa la parte demandada para sostener su postura, en modo alguno autorizan a interpretar la pretendida ratificación tácita del decreto 1399/01, ni pueden tener aptitud para alterar el principio constitucional de integralidad de la masa coparticipable.

Acerca de las pautas que deben guiar la interpretación de las cláusulas de este tipo de acuerdos, corresponde tener en cuenta que en la declaración de la necesidad de la reforma constitucional (artículo 3° de la ley 24.309) se incluyó entre los temas habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente "la distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos" y "el régimen de coparticipación", con el expreso objetivo de fortalecer el régimen federal y la posición de las provincias, y darle mayores garantías respecto de la distribución de los recursos financieros y fiscales a los que se refiere el artículo 75, inciso 2° de la Constitución Nacional.

De modo que, a la hora de examinar la validez constitucional de una detracción de recursos sobre la masa coparticipable como la que consagra la norma impugnada en este proceso,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

así como los límites constitucionales fijados al ejercicio de la potestad en virtud de la cual ese mecanismo fue dispuesto, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto (conf. pronunciamiento del Tribunal en la causa CSJ 538/2009 [45-S]/CS1, citado, considerando 22).

14) Que, por lo demás, de los antecedentes obrantes en la causa surge que la argumentación vinculada a la ratificación tácita de la norma impugnada recién la introdujo el Estado Nacional en oportunidad de contestar la demanda, dado que tanto en la presentación efectuada ante la Comisión Federal de Impuestos en las actuaciones vinculadas con el decreto 1399/2001, como en la respuesta al requerimiento de devolución de los fondos descaudados que le efectuó la actora a través de la Fiscalía de Estado (conf. fs. 26), el demandado justificó la validez del referido decreto en el ejercicio de facultades delegadas por medio de la ley 25.514, y en que los porcentajes correspondientes a la alícuota anual fueron fijados por las leyes de presupuesto de la Administración Pública 25.967, 26.078 y 26.198 (conf. dictamen 27 de la Asesoría Jurídica de la Comisión Federal de Impuestos de fecha 14 de mayo de 2002 -introducción-, de fs. 18/25, requerimiento de fs. 26, y respuesta del Ministerio de Economía y Producción - Subsecretaría de Relaciones con Provincias de fs. 27, Memorado del subdirector Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de fs. 54/55 y dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de fs. 57 de la causa CSJ 933/2007 [43-

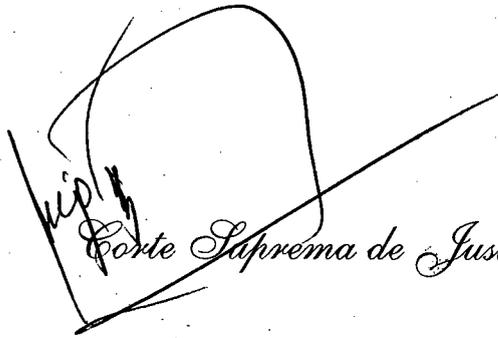
L]/CS1 "La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo - Ministerio de Economía de la Nación s/ acción de inconstitucionalidad").

15) Que aun cuando el Acuerdo no se refiere ni convalida la detracción, y por lo tanto la norma que lo ratifica tampoco la legitima, es dable añadir -en el supuesto más favorable al Estado Nacional y a la AFIP cuando intentan subsumirlo en el examen de una asignación específica- que si bien la ley 25.570 "contó con las mayorías previstas en el artículo 75 inciso 3° de nuestra Carta Magna" (fs. 84 vta. y 104), igual reproche merecería la detracción porque carece de las restantes condiciones que la Constitución Nacional exige para las asignaciones específicas de los recursos coparticipables.

16) Que, en efecto, tal como se ha anticipado, la Ley Fundamental admite, como excepción, la posibilidad de detraer de los recursos coparticipables a las contribuciones cuya recaudación, en todo o en parte, tengan una asignación específica dispuesta por el Congreso, estableciendo requisitos especiales para su validez (artículo 75, inciso 3°).

El establecimiento o la modificación de tales asignaciones -que constituyen transferencias de ingresos de las provincias a favor de algún sector especial- deben tener tiempo determinado, deben realizarse mediante la sanción de una ley especial, y esa ley debe ser aprobada por un *quorum* integrado por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

17) Que en ese sentido, la atribución conferida al Congreso por el constituyente en el citado artículo 75, inciso



Corte Suprema de Justicia de la Nación

3°, se limita a la posibilidad de establecer o modificar asignaciones específicas sobre una parte o el total del producido de la recaudación de impuestos determinados.

Es decir, lo que el legislador puede detraer, en todo o en parte, cumpliendo con las exigencias de la ley, son los impuestos directos o indirectos que en cada caso individualice, pero esa detracción no la debe ejercer, porque la cláusula constitucional no lo habilita para ello, sobre la totalidad o una porción de la masa de manera indefinida.

Sobre tales premisas, y de los fundamentos desarrollados en los considerandos 21 a 24 del pronunciamiento correspondiente a la causa CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 -a los que corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias-, no cabe sino concluir que las asignaciones específicas solo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional sobre una parte o el total de la recaudación de impuestos indirectos o directos en particular, por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial con las referidas mayorías agravadas de ambas Cámaras, y que esta es la única y excepcional facultad con la que cuenta la Nación para afectar los impuestos que integran la masa coparticipable, sin necesidad de contar con un Pacto o la previa conformidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es decir, la existencia de una mayoría circunstancial -dada en el caso con la sanción de la ley 25.570- no puede tener la virtualidad de transformar en letra muerta la escrita por los constituyentes de 1994, con una previsión novedosa que, garanti-

zando el federalismo, impone condiciones específicas para que esa legislación sea válida para la Constitución Nacional (conf. causa CSJ 538/2009 [45-S]/CS1, citada).

18) Que una interpretación que conduzca a una conclusión distinta -como la esgrimida por el Estado Nacional en su defensa-, por la cual se entienda que el Congreso de la Nación está facultado en los términos del citado artículo 75, inciso 3°, a detraer unilateralmente un porcentaje de la recaudación neta total de los recursos coparticipables, implicaría alterar las reglas de la distribución primaria de la masa que la Constitución prevé entre "la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires" (artículo 75, inciso 2°, tercer párrafo), pues importaría tanto como incorporar a otro destinatario de la recaudación en ese reparto.

19) Que, asimismo, corresponde desestimar el argumento que plantean el Estado Nacional y la Administración Federal de Ingresos Públicos, que consiste en afirmar que el decreto 1399/01 fue emitido en forma legítima por el Poder Ejecutivo Nacional en virtud de las facultades delegadas por la ley 25.414, la que, a su vez, tuvo como origen la situación de emergencia pública declarada en el artículo 1° de la ley 25.344. Este es, por otra parte, el fundamento legal expuesto en el último párrafo de los considerandos del decreto objetado.

Añaden que la norma delegante no fue impugnada por la Provincia de Santa Fe, y que la actora no alegó ni probó que la Comisión Bicameral encargada del control y seguimiento de lo que se hiciera en ejercicio de las facultades delegadas (artículo 5°



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la ley 25.414), haya opuesto reparo alguno a lo actuado por el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el referido decreto 1399/01 (fs. 86 vta./87).

20) Que, en ese sentido, y en lo que aquí interesa, la ley 25.414 facultó al Poder Ejecutivo Nacional para que, en el marco de las "materias determinadas de su ámbito de administración" y "hasta el 1° de marzo de 2002" decida "la fusión o centralización de entes autárquicos, reparticiones descentralizadas o desconcentradas o la descentralización de organismos de la administración central, pudiendo otorgarles autarquía", y a "transformar entidades autárquicas, reparticiones descentralizadas o desconcentradas, total o parcialmente, en empresas públicas, sociedades del Estado u otras formas de organización jurídica, para que puedan cumplir su objeto sin más limitaciones que las que determinen las necesidades de un mejor funcionamiento y eficacia en su gestión o resulten de la Ley de Administración Financiera N° 24.156" (artículo 1, apartado I, incisos a y b).

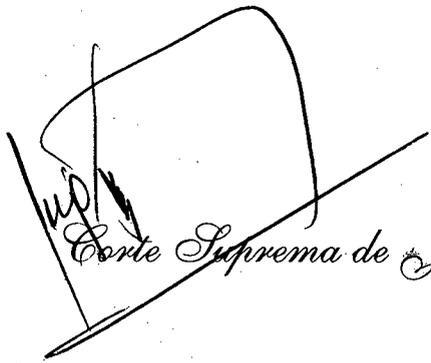
Como se advierte, la norma transcrita en ningún caso permite apreciar siquiera la intención de que el Poder Legislativo haya querido delegar en el Ejecutivo la posibilidad de asignar específicamente recursos coparticipables a la creación, organización o modificación de entes autárquicos.

Por el contrario, el artículo 3° de la misma ley 25.414 ratificó en todos sus términos el artículo 11 de la ley 25.413, según el cual "los fondos correspondientes a provincias en concepto de coparticipación federal de impuestos, fondos es-

pecíficos y acuerdos especiales (debían) transferirse en la forma y demás condiciones establecidas por las partes...".

Según la exposición del miembro informante en la Cámara de Diputados de la Nación, diputado Baglini, la delegación de facultades prevista en la norma no contemplaba la "derogación de normas sustanciales de fondo ... o que se cambie el fondo sustancial de la legislación tributaria, laboral o previsional". En ese sentido resaltó que "en una Argentina en la cual el uso de las facultades delegadas o de los decretos de necesidad y urgencia nos trajo graves distorsiones federales, uno puede afirmar que aquí no hay intromisión federal porque hay cláusulas específicas que incluso ratifican el artículo 11 que acabamos de aprobar en la ley anterior y establecen que están garantizados los fondos y las remesas que surgen de un pacto que no es una simple ley del Congreso sino que constituye una ley acuerdo que contó con la participación de las legislaturas, además de los gobernadores, para garantizar que esos fondos lleguen a todas las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (Antecedentes Parlamentarios, La Ley, Tomo 2001-B, parágrafo 9, pág. 1220).

En el mismo sentido, el senador Genoud destacó que mediante la delegación de atribuciones legislativas no se afectaban los derechos de los Estados provinciales. Así afirmó que "las provincias quedan resguardadas en lo que se refiere al pacto fiscal, oportunamente votado no hace mucho tiempo por este Congreso. Asimismo, no se afecta en lo más mínimo lo dispuesto en la materia de los recursos con que presupuestariamente cuenta



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cada provincia argentina para su funcionamiento" (Antecedentes Parlamentarios, La Ley, Tomo 2001-B, parágrafo 1060, pág. 1527).

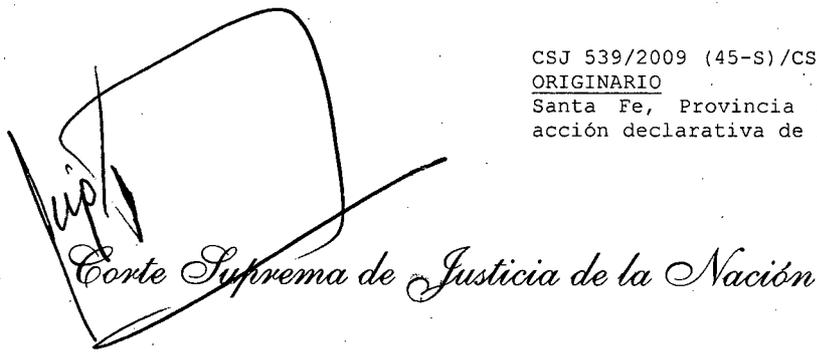
Por su parte, y con referencia al citado artículo 11 de la ley 25.413, en la sesión en la que se trató el proyecto de la denominada ley de competitividad, el senador Altuna indicó expresamente que la disposición referida se trataba de una incorporación sancionada por la Cámara de Diputados, y que "casi con exceso o sobreabundancia -tal vez por aquello de que lo que abunda no daña-, se ha insertado una norma que establece que el Poder Ejecutivo debe ceñirse al estricto cumplimiento de las condiciones que se establecieron ... en el Pacto Federal suscripto entre los señores gobernadores y el presidente de la República; es decir, en cuanto a coparticipación federal de impuestos, fondos específicos y acuerdos especiales".

De cualquier manera la argumentación del Estado resulta inapropiada para fundar la legitimidad de la norma, porque en base a los caracteres esenciales y constitutivos del régimen de la coparticipación federal que fueron examinados en los considerandos precedentes, deviene irrelevante examinar el carácter delegado del decreto -en cuanto dispone la detracción en cuestión-, porque en ningún caso resultaría sustituible la potestad legislativa de asignar específicamente recursos coparticipables, porque se trata de una facultad excepcional cuyo ejercicio por parte del Congreso de la Nación requiere de condiciones específicas (descriptas en el considerando 17 anteúltimo párrafo) que impiden que pueda ser delegada.

En ese sentido el Tribunal ha resuelto que el "Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa e implícitamente conferidos. Ese es un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el artículo 29" (Fallos: 148:430).

21) Que en consonancia con ello, no resulta ocioso recordar que la Constitución Nacional prohíbe al Presidente de la República, como regla general, emitir "disposiciones de carácter legislativo", sea a iniciativa propia (artículo 99, inciso tercero, segundo párrafo), sea por virtud de la delegación que, en su favor, haga el Congreso (artículo 76, primera parte). Ambas cláusulas establecen también, luego de formular el principio, las condiciones o límites bajo los cuales ha de operar el caso excepcional en que el Presidente se encuentra habilitado para dictar decretos legislativos que, según sea, se denominan "decretos de necesidad y urgencia" o "decretos que ejercen facultades delegadas" (artículo 100, incisos 13 y 12, respectivamente, conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1 "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo", pronunciamiento del 4 de noviembre de 2008, considerando 9°).

En lo que se refiere a los decretos dictados en uso de facultades delegadas (o "decretos delegados"), el artículo 76 de la Constitución Nacional establece tres requisitos básicos: 1) que se limiten a "materias determinadas de administración o



emergencia pública"; 2) que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio y 3) que se mantengan "dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca". El artículo 100, inciso 12, añade un cuarto requisito, a saber, 4) que los decretos así dictados sean refrendados por el Jefe de Gabinete de Ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación.

La letra del texto constitucional (artículos 99, inciso tercero y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar. La definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal (conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1, citadas).

En tal sentido, es oportuno recordar cuáles fueron las directrices que gobernaron el trabajo de la Convención Constituyente que en 1994 introdujo en la Constitución Nacional las cláusulas relacionadas con la delegación legislativa, tal como ellas fueron expuestas por uno de los convencionales que tuvo a su cargo la presentación y explicación del proyecto: "Los conte-

nidos del Núcleo de Coincidencias Básicas responden, al igual que la habilitación de los temas que están incluidos en el artículo 3° de la ley declarativa, a ciertas ideas-fuerza, que constituyen los grandes objetivos de la presente reforma".

"La primera es sin duda la necesidad de obtener una consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático [...]".

"La segunda gran idea-fuerza es generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del Poder del Estado -el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial-; y a ella responden, a su vez, la atenuación del régimen presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso, la mayor independencia del Poder Judicial".

"Una tercera, emparentada con la anterior, es conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, característica común a las reformas perseguidas respecto de los tres poderes clásicos" (Obra de la Convención Constituyente, Tomo V, página 4883, exposición del convencional Alberto García Lema).

Más adelante y, refiriéndose al régimen constitucional de la delegación legislativa, el mismo convencional remarcó que la delegación constituía "una excepción al principio general sentado en la primera parte del nuevo inciso 23 del artículo 86 [actual artículo 99, inciso 3°]" que no es otro que la ya señalada prohibición al Presidente de dictar disposiciones de carácter legislativo (op. cit., pág. 4887).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ahora bien, ante la variedad de modelos que ofrecía el derecho constitucional comparado en materia de delegación legislativa, los redactores del nuevo artículo 76 de la Constitución Nacional se dejaron guiar por el que ofrece el derecho constitucional estadounidense. Al explicar el contexto del cual se habían extraído las ideas centrales del proyecto que se ponía a consideración de la Convención, el citado convencional García Lema expresó:

"Los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos. El Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades" (op. cit., pág. 4887).

22) Que, si bien la constitución estadounidense no contiene una cláusula como la de nuestro artículo 76, la Suprema Corte federal de ese país ha fijado, a lo largo de su historia jurisprudencial, el modo constitucionalmente aceptable en que debe tratarse la práctica de la delegación legislativa.

Un factor central de la validez de la actividad llevada a cabo en ejercicio de facultades delegadas es, tal como lo advirtiera el discurso del convencional García Lema, la formulación por el Congreso de un patrón o directriz inteligible y clara a la cual debe sujetarse el Presidente. En un fallo de 1996 el referido tribunal ha hecho una síntesis de la doctrina que viene sosteniendo y desarrollando -al menos desde 1936-:

"El principio fundamental de la doctrina de delegación es que la función legislativa pertenece al Congreso ... y no puede ser transferida a otra rama del gobierno u organismo. Este principio no significa, sin embargo, que solamente el Congreso puede dictar reglas de seguimiento obligatorio ('*prospective force*'). Imponer al Congreso la carga de diseñar toda norma federal, implicaría distraerlo de temas más acuciantes y malograr el designio de los constituyentes de un Gobierno Nacional efectivo".

Y, más adelante: "Esta Corte ha establecido desde antiguo que el Congreso debe tener permitido delegar en otros al menos alguna autoridad que éstos puedan ejercer por sí mismos. La auténtica distinción ... es entre la delegación del poder para hacer la ley, que necesariamente involucra discrecionalidad en cuanto a cómo ella debe ser, y conferir autoridad o discrecionalidad en cuanto a su ejecución, para ser ejercida bajo la ley y en función de ella. Lo primero no puede hacerse, lo último no merece ninguna objeción válida" (*Loving v. United States*, 517 U.S. 748, 758 [1996]).

Sin embargo, aclaró que "no es suficiente decir que el Congreso manifestó su voluntad de delegar una cierta atribución (*authority*)", pues, "como regla general, debe también establecer por acto legislativo un principio inteligible al cual la persona o cuerpo autorizado tiene que conformarse. La regla del principio inteligible busca hacer cumplir la idea de que el Congreso no puede delegar el poder de hacer leyes y, por ende, puede delegar no más que el poder de decidir los programas y medidas que pongan en práctica sus leyes" (517 U.S. 748, 771).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

23) Que la exigencia del derecho constitucional norteamericano de que las leyes delegatorias contengan un principio claro e inteligible al cual debe ajustarse la autoridad delegada tiene su correlato en dos conceptos contenidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional: el carácter determinado de las materias de administración y la exigencia de que la actividad delegada se mueva "dentro de las bases que el Congreso establezca".

24) Que, a partir del sentido que se buscó asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que: 1º) la delegación sin bases está prohibida y 2º) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate.

Esta conclusión resulta ineludible apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa.

Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente.

En otros términos, el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado. En materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales ya referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional; conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1, citadas).

25) Que en el caso particular de esta causa la delegación no solo no surge de la norma en virtud de la cual el Poder Ejecutivo pretendió actuar, sino que además, de seguir el argumento del Estado Nacional habría implicado una delegación sobre una materia que -como se señaló- resulta indelegable (potestad excepcional de establecer y modificar asignaciones específicas).

26) Que, por consiguiente, la conclusión final a la que corresponde arribar es que el decreto 1399/01 constituye una disposición de carácter legislativo dictada por el Presidente de la Nación fuera de las bases de la delegación de facultades contenida en el artículo 1º, apartado I, incisos a y b de la ley 25.414 y, por consiguiente, violatorio de la prohibición contemplada en el artículo 99, inciso 3º, segundo párrafo de la Constitución Nacional.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

27) Que establecido todo lo expuesto, y en mérito a lo dictaminado por la Procuración General a fs. 275/277, corresponde reiterar aquí los fundamentos expresados en el pronunciamiento correspondiente a la causa CSJ 538/2009 (45-S)/CS1, en cuanto al destino que los firmantes del Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992 le asignaron a la detracción examinada, desde que se fijó "para atender el pago de las obligaciones previsionales y otros gastos operativos que resulten necesarios".

Sobre ese particular cabe indicar que desde la suscripción del Pacto existieron diferencias entre los firmantes en cuanto al alcance que cabía atribuirle a los referidos "gastos operativos".

Por un lado, se encontraban quienes consideraban que esa estipulación estaba directa y únicamente vinculada a gastos del Sistema Previsional Nacional; mientras que en la posición contraria se enrolaban quienes opinaban que allí se habrían contemplado los otros gastos operativos que demandaba la ejecución del conjunto de obligaciones asumidas en el Pacto Fiscal Federal.

Un examen conjunto y sistemático de las diversas cláusulas del Pacto debe atender a los dos párrafos de la cláusula sexta.

El primero exterioriza un acuerdo de partes, que se explica por el hecho de que el Estado Nacional se comprometió a derogar los decretos 559/92 y 701/92, en razón de lo cual las provincias desistirían de las acciones judiciales incoadas o a

intentarse. Es preciso señalar que esos decretos establecían deducciones de la masa coparticipable con destino a los gastos vinculados directa o indirectamente a la percepción de los impuestos que la integraban y al financiamiento de la Dirección General Impositiva.

El segundo párrafo, reafirmando ello por su ubicación tan inmediata, debe entenderse como el compromiso de no efectuar otras retenciones a la masa que las convenidas, es decir, entre otras cosas, a no reincidir pretendiendo efectuar detracciones para el financiamiento de conceptos que no estaban previstos, al menos de manera expresa e indubitada; porque si efectivamente la intención hubiese sido la contraria, lo lógico hubiera sido incluir en el pacto la conformidad provincial para darles otro destino.

28) Que cabe añadir -como elemento confirmatorio de la conclusión expresada- que el Estado Nacional indicó al referirse a los "otros gastos operativos" que contemplaba el Acuerdo Federal de 1992, que esos fondos eran utilizados por la ANSeS solo para pagar gastos relativos a la seguridad social (fs. 194 de la causa citada CSJ 538/2009 [45-S]/CS1), e incluso negó expresamente "que los gastos que insumía la recaudación de tributos fueran financiados con los recursos provenientes del 15% fijado" (conf. fs. 43 vta. de la causa CSJ 1039/2008 [44-S] "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos").

29) Que las razones expuestas determinan la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad de los artículos



1°, inciso a y 4° del decreto 1399/2001, así como la de toda otra norma que se haya dictado con sentido análogo a la aquí impugnada.

30) Que la admisión de la impugnación constitucional comporta la necesidad de considerar la pretensión complementaria contenida en la demanda, consistente en la restitución de los fondos detraídos a la provincia en virtud de la norma cuestionada.

31) Que a ese respecto la parte demandada opone al progreso de la acción de reintegro la excepción de prescripción bienal prevista en el artículo 4037 del Código Civil (vigente al momento del planteo), en el entendimiento de que la cuestión debe ser tratada como un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado, derivado de su actividad ilícita.

Sostiene que al no existir contrato, para considerar la prescripción de la acción para demandar al Estado por los daños causados por hechos o actos administrativos, no cabía distinguir los supuestos en los cuales los resultados dañosos son producto de la actividad lícita o ilícita del poder público.

Por consiguiente, afirma que el término para interponer la acción en el sub lite era el de dos años a la época de interposición de la demanda y a partir del momento de producido el daño, y que a tal fin debe ponderarse que el decreto 1399/01 fue publicado en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2001, y que la demanda fue incoada el 7 de agosto de 2009.

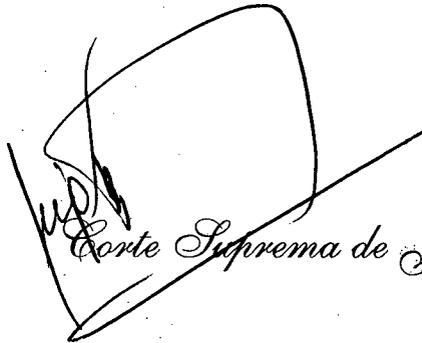
Asimismo, niega efecto suspensivo o interruptivo al reclamo extrajudicial previo efectuado por el señor Fiscal de Estado el 17 de mayo de 2007.

32) Que la obligación del Estado Nacional de restituir los recursos coparticipables detraídos ilegítimamente tiene su fundamento en un deber previo, específico y determinado, establecido en el Régimen de Coparticipación Federal, que surge tanto de la ley convenio 23.548 como de la Constitución Nacional.

Ello excluye al supuesto de autos del campo de aplicación del régimen de responsabilidad extracontractual.

Asimismo, es dable considerar el carácter fluyente o periódico de la obligación *sub examine*, que consiste en el deber de transferir diaria y automáticamente a cada provincia el monto de recaudación que les corresponda a medida que se cobran los impuestos, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley 23.548, por intermedio del Banco de la Nación Argentina (artículo 6°).

Tales antecedentes determinan que la cuestión deba ser subsumida en la norma del artículo 4027, inciso 3°, del Código Civil -aplicable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2537 del Código Civil y Comercial- que establecía el plazo específico para este tipo de casos de prestaciones de naturaleza fluyente, y según la cual se prescribía por cinco años la obligación de pagar los atrasos de todo lo que debe pagarse por años, o plazos periódicos más cortos, con prescindencia de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que dichos pagos tengan su fuente en un contrato o en la ley (Fallos: 244:476).

33) Que, asimismo, y tal como lo ha considerado el Tribunal en otras oportunidades, no se puede pasar por alto la adecuación al orden de los hechos que tiene la adopción de dicho plazo si se tiene en cuenta que así se evitan una eventual acumulación desmedida de deuda y las consecuentes dificultades de su cobro y pago, previsión particularmente pertinente dada la significativa gravitación económica de la detracción impugnada (CSJ 480/2002 [38-F]/CS1 "Formosa, Provincia de c/ Tecnicagua S.A. y otros [Estado Nacional] s/ cobro de sumas de dinero", pronunciamiento del 10 de febrero de 2015).

34) Que, por otra parte, la comunicación cursada el 17 de mayo de 2007 al Ministerio de Economía y Producción, con expreso requerimiento de "devolución de las cantidades que se hubiesen deducido y retenido" con fundamento en el decreto 1399/2001, que fue respondida el 11 de junio de 2007 resulta idónea para producir la suspensión de la prescripción en los términos del entonces vigente artículo 3986, segundo párrafo, del Código Civil, en la medida en que a través de ella se reclamó la devolución de las cantidades deducidas y retenidas en virtud de la norma cuestionada (ver fs. 26/27; conf. causa CSJ 480/2002 [38-F]/CS1 "Formosa, Provincia de c/ Tecnicagua S.A. y otros -Estado Nacional- s/ cobro de sumas de dinero", pronunciamiento del 10 de febrero de 2015, considerando 7°).

Sobre la base de estas consideraciones, de los términos en los que fue propuesta la pretensión (restitución y/o re-

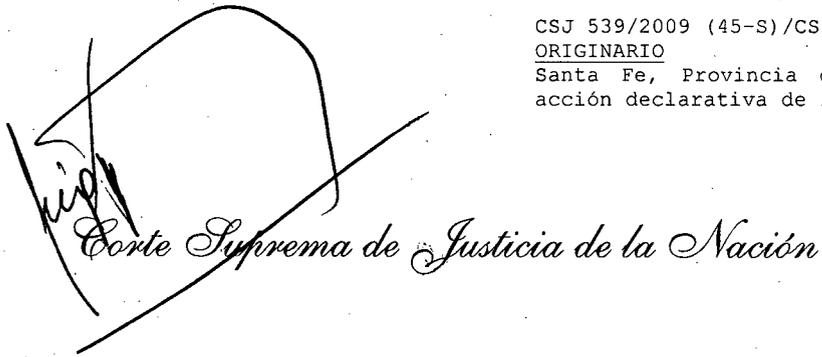
integro de los fondos detraídos "durante los cinco años anteriores a la intimación que se efectuó el 17 de mayo de 2007", conf. capítulo II.3 iii del escrito de demanda), y de los efectos suspensivos asignados a esa intimación por la propia actora, cabe concluir que al tiempo de promoverse este juicio -7 de agosto de 2009, fs. 63- se hallaba prescripta la acción con respecto a las detracciones efectuadas entre el 17 de mayo de 2002 y el 7 de agosto de 2003.

35) Que en virtud de las consideraciones precedentemente expuestas habrá de admitirse la demanda, y se establecerán las modalidades de cumplimiento de la condena.

A tal fin es dable considerar la trascendencia institucional de este pronunciamiento y las particulares características de la jurisdicción que se insta a ejercer a la Corte Suprema a través de la demanda incoada, en las que el Tribunal no puede ceñirse a las previsiones legales aplicables a los comunes reclamos por el cobro de una suma de dinero (Fallos: 310:2478, considerando 69).

La naturaleza de la cuestión sometida a decisión, que concierne a las relaciones políticas entre los Estados, y en particular al complejo régimen de la Coparticipación Federal de Impuestos, requiere para su solución que el Tribunal ejerza las facultades que supone la trascendente misión de resolver los conflictos interestatales; máxime cuando en el ámbito del derecho intrafederal, la Nación no es sino uno de los Estados parte.

En su mérito, con respecto a la pretensión concerniente a la plena coparticipación de los fondos detraídos como



consecuencia de la aplicación del decreto 1399/2001, se dispondrá que la Administración Federal de Ingresos Públicos deje de retener a partir de la notificación del presente pronunciamiento, de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el porcentual que a la Provincia de Santa Fe le asigna la ley 23.548. Ello, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días (arg. artículo 513 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En cuanto a la devolución a la Provincia de Santa Fe de los fondos que fueron detraídos, una vez determinada su cantidad con más los intereses según la legislación que resulte aplicable (Fallos: 316:165), 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 (arg. artículos 163, inciso 7°, 558 bis y 503, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

36) Que las costas del proceso, en lo atinente a la intervención de la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional, serán soportadas en el orden causado, en virtud de lo normado por el artículo 1° del decreto 1204/2001.

Las correspondientes a la actuación de la Administración Federal de Ingresos Públicos también se impondrán en el orden causado por tratarse de una cuestión novedosa, dado que es la primera oportunidad en la que el Tribunal se pronuncia sobre los alcances del régimen de la Coparticipación Federal de Im-

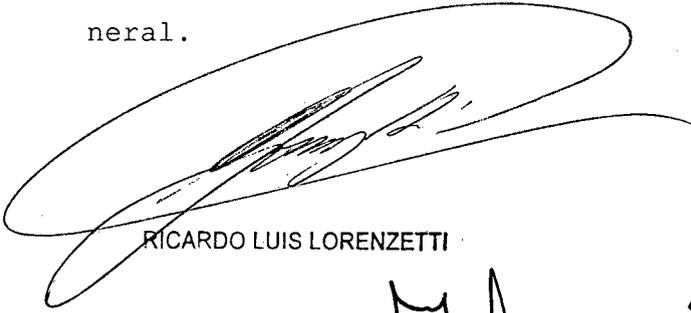
puestos entre los partícipes (artículo 68, segundo párrafo, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, y oído el señor Procurador General, se decide: I. Declarar la inconstitucionalidad de los 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 1399/2001 que a la Provincia de Santa Fe 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 parcialmente la excepción de prescripción deducida a fs. 80/91, apartado IV y a fs. 99/109, apartado V.1., con respecto a las detracciones efectuadas entre el 17 de mayo de 2002 y el 7 de agosto de 2003. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/2001, 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,

-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//- 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



JUAN CARLOS MAQUEDA



CARLOS S. FAYT

Parte actora: Provincia de Santa Fe, representada por su Fiscal de Estado y Fiscales Adjuntos doctores Jorge A. Barraguirre (h), Analía Colombo y Juan Pablo Cifré, y con el patrocinio letrado de los doctores Ricardo Gil Lavedra, María C. Romero Acuña, Jorge Zirpoli, Gabriel Bouzat, Alicia L. Cano y Carlos Fernando Rosenkrantz.

Parte demandada: Estado Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, representado por los doctores Carlos Gustavo Pistarini y Ricardo Eduardo Yamone.

Tercero: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), representada por la doctora Estrella Arias Rellán, con el patrocinio letrado del doctor Guillermo Antonio Sorrentino.

Ministerio Público: doctores Laura M. Monti y Luis Santiago González Warcalde.