

Suprema Corte:

—I—

La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que había declarado la inconstitucionalidad del artículo 3 de la ley 19.279 — texto según el artículo 1 de la ley 24.183, al que se referirán las siguientes citas— y del artículo 8 de su decreto reglamentario 1.313/93, en tanto restringen el acceso a franquicias fiscales para la importación de automóviles destinados a personas con discapacidad en función de la capacidad económica del grupo familiar del solicitante (fs. 351/355 vta.).

En primer término, la cámara rechazó la defensa de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) basada en la falta de agotamiento de la vía administrativa pues consideró que importa un excesivo rigor formal exigir que los particulares sigan ese procedimiento cuando es una atribución exclusiva del Poder Judicial pronunciarse sobre la validez constitucional de las leyes y sus reglamentos.

En segundo término, resaltó que la Constitución Nacional establece el principio de igualdad y justifica la distribución diferenciada a través de medidas de acción positiva destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, en particular de las personas con discapacidad. Describió diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y se refirió específicamente a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que adopta como principios generales “[e]l respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas”, “[l]a no discriminación” y “la accesibilidad” (art. 3, incs. *a*, *b*, *e* y *ñ*). Puntualizó que el artículo 20 de esa

convención prevé que los Estados deben facilitar la movilidad de las personas con discapacidad a un costo asequible.

Concluyó que los agravios de los apelantes debían ser desestimados en tanto se habían encaminado a mostrar únicamente que las normas impugnadas eran compatibles con el principio de igualdad. Señaló que, de este modo, los recurrentes habían soslayado que la jueza de primera instancia había considerado que estas normas no solo afectaban el principio de igualdad, sino también lo establecido en ese conjunto de tratados internacionales, que se encaminan a la ampliación, y no a la reducción, del marco de protección que debe dispensarse a las personas con discapacidad.

-II-

Contra ese pronunciamiento, la demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 363/373 vta.), que fue concedido en tanto objetó la declaración de inconstitucionalidad de la ley 19.279 y del decreto 1.313/93 (fs. 391).

Sostiene que las normas impugnadas son constitucionales porque no violan el principio de igualdad. Asevera que ese principio no se encuentra afectado porque se otorguen franquicias impositivas teniendo en cuenta la capacidad económica del beneficiado. Especifica que el legislador concedió un beneficio fiscal a quienes de otro modo no tendrían una posibilidad real de adquirir un automóvil. En su entender, ello no atenta contra los derechos de la persona que está en condiciones de acceder a un automotor sin esta ayuda estatal.

Añade que la reasignación de los fondos públicos provenientes de la recaudación debe estar justificada en la necesidad de asistencia del beneficiado. En consecuencia, argumenta que extender el

beneficio a todas las personas con discapacidad sin valorar su riqueza lesionaría el principio de igualdad como base de las cargas públicas.

Asimismo, entiende razonable que a efectos de determinar si corresponde conceder la franquicia se tenga en consideración el patrimonio del beneficiado y el de su grupo familiar. Explica que, en este caso, B. G. V. depende económicamente de su grupo familiar, por lo que se analizó ese patrimonio y se concluyó que superaba los parámetros establecidos por la normativa. Alega que de este modo se ponderó la capacidad económica del verdadero contribuyente.

-III-

El recurso extraordinario fue correctamente concedido por el *a quo* porque cuestiona la inteligencia de normas federales (la ley 19.279 y el decreto 1.313/93) y su compatibilidad con el derecho constitucional a la igualdad y con otros derechos reconocidos en diversos tratados internacionales (arts. 16 y 75, incs. 22 y 23, Constitución Nacional; y arts. 1 y 20, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). A su vez, la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a la validez de las normas en examen (art. 14, inc. 1, de la ley 48).

-IV-

Ante todo cabe señalar que la AFIP rechazó la autorización para comprar un vehículo importado bajo el régimen de franquicia previsto en la ley 19.279 en beneficio de B. G. V. porque su grupo familiar tiene una capacidad económica que supera los límites establecidos en la normativa vigente.

Como consecuencia, los actores promovieron una demanda, a la que adhirió la curadora provisoria luego de que B. G. V. cumpliera la

mayoría de edad, en la que se impugnó la constitucionalidad del artículo 3 de la ley 19.279 y del artículo 8 de su decreto reglamentario 1.313/93.

Dicha ley organiza un sistema de beneficios con el objeto de facilitarles a las personas con discapacidad la adquisición de automotores para uso personal a fin de que ejerzan una profesión, o realicen estudios, otras actividades, y/o desarrollen una normal vida de relación (art. 1).

Los beneficiarios pueden optar entre diferentes modalidades para la adquisición de un automotor: (a) una contribución del Estado para la compra de un automóvil nacional, la que no debe superar el cincuenta por ciento del precio al contado de venta al público del automóvil estándar sin accesorios opcionales ni comandos de adaptación, (b) la compra del mismo bien con exención de determinados gravámenes, y (c) la adquisición de un automotor de origen extranjero modelo estándar sin accesorios opcionales, con los mecanismos de adaptación necesarios, exento del pago de derechos de importación, entre otras tasas.

En el diseño de la ley, la capacidad económica del solicitante constituye un factor objetivo para determinar la procedencia del beneficio impositivo. En función de este factor, las personas con discapacidad que no acrediten solvencia económica suficiente para adquirir y mantener el automóvil no resultan alcanzadas por la norma. Ello busca evitar el abuso del sistema de franquicias. En el otro extremo, el artículo 3 de la ley 19.279 establece que el beneficio fiscal tampoco alcanza a quien cuente con una capacidad económica “de tal cuantía que le permita [la compra del automóvil] sin los beneficios de la ley” (art. 3, inc. c, párr. 4, ley 19.279).

De este modo, la ley 19.279 brinda una contribución de naturaleza económica, complementaria al aporte individual realizado por el solicitante, y focaliza el apoyo exclusivamente en un grupo intermedio de

beneficiarios: aquellas personas con discapacidad que cuentan con suficientes recursos para aportar una parte sustancial del precio del rodado y para su mantenimiento, pero que no podrían acceder al bien sin contar complementariamente con la franquicia fiscal.

En la actualidad, dicha política se puede considerar en el marco del mandato constitucional consagrado en el artículo 75, inciso 23, de adoptar medidas de acción positiva que promuevan el goce pleno de los derechos de las personas con discapacidad. Además, debe ser leída como la implementación de un conjunto de obligaciones emanadas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, dotada de rango constitucional a partir de la sanción de la ley 27.044.

En particular, el artículo 20 de esa convención, bajo el título “movilidad personal”, dispone que los Estados deben “adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible”. Entre ellas, deben “facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible” (inc. *a*) y facilitar el acceso “a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible” (inc. *b*).

En este marco, la primera cuestión federal a estudio consiste en determinar la constitucionalidad de la distinción establecida en el artículo 3 de la ley 19.279, según la cual no podrán acceder a la exención fiscal aquellos que posean una capacidad económica de tal cuantía que les permita adquirir el automotor sin el goce del beneficio impositivo. En segundo lugar, corresponde analizar si resulta constitucional que dicha norma y el artículo 8 del decreto reglamentario 1.313/93 determinen la capacidad económica del

beneficiario mayor de edad sobre la base no solo de su situación personal sino también de la de su grupo familiar.

-V-

Con respecto a la primera cuestión, corresponde poner de relieve que el Poder Legislativo cuenta con un amplio margen para diseñar una política tendiente a implementar el deber constitucional de facilitar el acceso a tecnologías y ayudas para la movilidad de calidad a un costo asequible. Las distintas alternativas escogidas con dicha finalidad constituyen una cuestión de mérito o conveniencia, por su naturaleza, ajena al examen de constitucionalidad (Fallos: 313:410, "Cook", considerando 7°).

No obstante, pertenece a la órbita del control judicial examinar si determinado trato desigual previsto en una norma vulnera el derecho a la igualdad (art. 16, Constitución Nacional). Además, en casos como el presente, en el que la norma establece distinciones dentro de un grupo especialmente protegido por la Constitución Nacional, corresponde a los jueces realizar un examen cuidadoso del fundamento invocado para justificar esas diferencias de trato. En este sentido, si esa distinción resulta en que algunos integrantes del grupo son injustificadamente excluidos del trato preferente ordenado por la Constitución, se desnaturaliza la finalidad protectoria prevista en la norma (Fallos: 327:4607, "Milone", considerando 8°).

A mi juicio, no resulta inconstitucional que la ley 19.279 limite el acceso a una medida de apoyo económico complementario para la importación de un vehículo en razón de la capacidad económica de las personas interesadas en adquirirlo.

En relación con el derecho a la igualdad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que "el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento

diferenciador de relevancia jurídica. En consecuencia, la diferencia de trato debe sustentarse en la relación entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad perseguida” (Fallos: 330:3853, “Reyes Aguilera”, voto del ministro Maqueda, considerando 8°).

En el caso bajo examen, la norma impugnada establece una diferencia de trato en el acceso a un beneficio impositivo cuando la persona con discapacidad cuenta con suficientes recursos económicos para afrontar por sí sola la adquisición del automotor. No se discute si las personas de menores recursos deben ser beneficiadas por la exención fiscal, sino si —además del sector de patrimonio e ingresos medios al que se dirige la política de la ley 19.279— el Estado se encuentra obligado a otorgar dicha medida de compensación económica también a los sectores de mayores recursos económicos.

Cabe destacar que la recurrente alega que la distinción normativa por capacidad económica apunta a promover que la franquicia favorezca exclusivamente a aquellas personas con discapacidad que requieren de ese beneficio impositivo para acceder a un automóvil. Es decir, pretende facilitar la adquisición a las personas que, sin esa contribución fiscal, se verían impedidas de acceder a un automóvil con ciertas tecnologías para mejorar la realización de actividades y su inclusión social.

En este sentido, el fin de la distinción resulta compatible con el alcance de las obligaciones previstas en el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como se expresó, esta disposición estipula que los Estados deben adoptar medidas efectivas para garantizar el derecho a la movilidad personal. Entre las medidas que esa convención sugiere a tal efecto se encuentra la de “facilitar” el acceso a

“tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a disposición a un costo asequible” (inc. *b*).

Como surge del texto de la convención, el Estado asume la obligación de “facilitar” el acceso a dichas bienes, es decir, debe contribuir para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de la movilidad de calidad. A su vez, esas medidas de facilitación incluyen la de poner a disposición esas condiciones de movilidad a un costo asequible. Esto significa que las tecnologías de apoyo, los dispositivos técnicos y las ayudas para la movilidad de calidad deben ser accesibles en términos económicos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 14, párr. 12; y Observación General 15, párr. 27). Ello implica que el Estado puede ponderar las dificultades y posibilidades económicas de cada persona, y paliar los obstáculos económicos en función de las distintas situaciones.

En mi opinión, el criterio de distinción normativa del artículo 3 de ley 19.279 encuentra una justificación objetiva, fundada y razonable pues la norma tiene en cuenta que el bien resulta asequible para las personas que superan la capacidad económica prevista dado que pueden acceder a un automóvil con ciertos dispositivos sin la ayuda fiscal complementaria. En consecuencia, la restricción impuesta en la ley no implica la exclusión de los solicitantes con mayor capacidad económica del acceso a la movilidad de calidad, sino que cumple adecuadamente con la finalidad de dirigir la ayuda estatal hacia quienes requieren de ella para acceder a un automóvil.

Además, existe un razonable interés estatal que justifica la restricción en el acceso a la exención fiscal de aquellos que poseen mayor capacidad económica. De este modo, el Estado logra concentrar su aporte económico complementario en aquellas personas que requieren efectivamente de la ayuda fiscal para acceder a determinados dispositivos técnicos y

tecnologías, realizando un uso equitativo de los recursos públicos que se destinan a ese fin, lo que permite sostener en el tiempo la política pública tal como ha sido diseñada por el legislador y asegurar que la distribución de recursos económicos se efectúe con un criterio de justicia social (Fallos: 335:452, “Q. C. S.”, voto del juez Petracchi, considerando 16°).

Bajo este enfoque, no extender el beneficio impositivo a aquellas personas con discapacidad que no se enfrentan con obstáculos materiales para acceder a la movilidad de calidad resulta adecuado y razonable, y no puede entenderse en modo alguno como un trato diferenciado prohibido por la Constitución Nacional.

–VI–

En segundo término, corresponde analizar si es constitucional que, a fines de otorgar la franquicia impositiva, se determine la capacidad económica del beneficiario sobre la base no solo de su situación personal sino también de la de su grupo familiar.

Sobre este punto se debe recordar que el artículo 3 de la ley 19.279 autoriza a ponderar los ingresos y el patrimonio del grupo familiar a los efectos de determinar la capacidad económica del solicitante. Luego, el decreto reglamentario 1.393/93 toma en cuenta estos datos en dos sentidos. Por un lado, los considera a fin de acreditar una capacidad económica mínima, requerida para afrontar la adquisición y el mantenimiento del automotor (art. 7). Por otro lado, los pondera con el objeto de establecer si se supera la capacidad económica máxima prevista para acceder a la franquicia fiscal (art. 8).

Según la Corte Suprema, la declaración de inconstitucionalidad de una ley constituye un remedio de última *ratio* que debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal en juego

compatible con la Constitución Nacional, pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas (Fallos: 335:2333, “Rodríguez Pereyra”, y sus citas).

A partir de esa premisa, entiendo que, de acuerdo con la normativa constitucional, el artículo 3 de la ley 19.279 debe ser leído como una autorización para ponderar la ayuda que pueda prestar la familia exclusivamente a fines de que el solicitante sea incluido en el beneficio impositivo. Sin embargo, esta disposición no puede interpretarse como una autorización para que la autoridad de aplicación excluya a una persona con discapacidad de la franquicia por el solo hecho de que su familia cuente con recursos económicos para afrontar la adquisición del automóvil sin la ayuda fiscal.

Ante todo, cabe analizar si la ponderación de la situación patrimonial del grupo familiar es un criterio adecuado para determinar si una persona con discapacidad podrá acceder a comprar el rodado sin la franquicia fiscal. Entiendo que no lo es, dado que sobre la familia no existe una obligación legal que le exija contribuir en la adquisición del vehículo, sino que su aporte es siempre voluntario y potencial. Por ello, no se trata de un indicador objetivo y fehaciente para verificar la efectiva capacidad económica de la persona interesada, sino que es un indicador equívoco que puede llevar a soluciones injustas que contradicen la finalidad protectoria de la norma. Ello ocurriría por ejemplo si una persona con discapacidad que pudiera calificar para el beneficio fiscal en función de su situación personal resultara excluida únicamente sobre la base de la situación patrimonial de su familia aun en el caso de que ésta no efectuara aporte alguno en la adquisición del rodado.

A su vez, el deber constitucional del Estado de adoptar medidas para facilitar que las personas con discapacidad puedan acceder a tecnologías, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad a un

costo asequible, tal como lo establece el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no puede quedar dispensado por el apoyo que la persona reciba de su grupo familiar. En efecto, todos los deberes convencionales estipulados a lo largo de ese instrumento internacional están puestos en cabeza del Estado y no sobre sus familias (en sentido similar, ver Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad”, 12 de diciembre de 2014, A/HRC/28/37, párrs. 35 y 36).

Esta diferencia entre la índole de las obligaciones del Estado y los deberes familiares está reconocida también respecto de otros derechos en el campo de la política social (artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, art. 3, inc. o, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores).

En este orden de ideas, la ponderación de la situación económica de la familia no resulta un medio adecuado para asegurar que todas las personas con discapacidad que precisan de la franquicia para acceder a una movilidad de calidad queden efectivamente incluidas dentro de la política de la ley 19.279.

Además, tal como lo destacó este Ministerio Público (fs. 306), determinar la capacidad económica de la persona con discapacidad en función de la de su grupo familiar se encuentra en tensión con una finalidad esencial del sistema internacional de protección de las personas con discapacidad y del propio régimen de franquicias, esto es, favorecer la autonomía e independencia de las personas con discapacidad (cf. arts. 3, 9, 19, 20, 26, 28, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; art. IV (2) (b), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; art. 1, ley 19.279). En efecto, el criterio utilizado por la norma reproduce y refuerza una imagen de las personas con discapacidad como dependientes de la sociedad y de su familia, contraria al enfoque constitucional que los reconoce y promueve como sujetos autónomos e independientes, y que pretende lograr su plena inclusión social en igualdad de oportunidades con los demás.

Estimo que esta debe ser la interpretación del artículo 3 de la ley 19.279, pues es este el sentido del texto legal que resulta razonable y compatible con la Constitución Nacional. En virtud de ello, el artículo 8, inciso 3, del decreto 1.313/93, en tanto obliga a la AFIP a excluir del beneficio a determinadas personas en función del patrimonio de su grupo familiar, resulta un exceso de las competencias reglamentarias del Poder Ejecutivo que desnaturaliza los fines perseguidos por la norma.

Cabe recordar que, de acuerdo con la inveterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “la conformidad que debe guardar un decreto reglamentario con la ley no consiste en una coincidencia textual entre ambas normas, sino de su espíritu, y que, en general, no vulneran el principio establecido en la Constitución Nacional, aquellos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes cuando la norma de grado inferior mantiene inalterables los fines y el sentido con el que la ley haya sido sancionada” (Fallos: 318:1707, “Barrose” y sus citas). En el supuesto de que un decreto reglamentario desconozca o restrinja de manera irrazonable los derechos que la ley reconoce o de cualquier modo subvierta su espíritu o finalidad, se contraría la jerarquía normativa configurándose un exceso del Poder Ejecutivo en el ejercicio de funciones que le son encomendadas por la Constitución (Fallos: 178:224, “Salmón”).

En suma, el método de evaluación de la capacidad económica establecido en el artículo 8 del decreto 1.313/93 se encuentra en pugna con la interpretación constitucional de la ley 19.279. Constituye un medio inadecuado para asegurar que la franquicia beneficie a quienes verdaderamente requieren de ella, contraría la finalidad de garantizar la autonomía e independencia de las personas con discapacidad y, en definitiva, pone en riesgo el acceso de este grupo a una movilidad de calidad. Por lo tanto, resulta inconstitucional.

-VII-

Por lo expuesto, corresponde admitir el recurso, ratificar la sentencia recurrida con el alcance expuesto en este dictamen y que se ordene por quien corresponda realizar una nueva determinación de las condiciones de acceso a la franquicia fiscal de B. G. V. sobre la base de los parámetros aquí señalados.

Buenos Aires, 30 de abril de 2016.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación