

PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO v. NACION ARGENTINA y/o  
YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES

*IMPUESTO: Facultades impositivas de la Nación, provincias y municipalidades.*

Los gravámenes locales cuyo establecimiento resulta vedado, de acuerdo al régimen de coparticipación del Fondo de los Combustibles (ley 17.597) comprenden toda forma de tributación.

*IMPUESTO: Facultades impositivas de la Nación, provincias y municipalidades.*

La tasa de inspección creada por la ley 5464 de Santiago del Estero, es incompatible con el régimen de coparticipación del Fondo de los Combustibles (ley 17.597).

*LEY: Interpretación y aplicación.*

Es principio de hermenéutica jurídica que debe preferirse la interpretación que favorece y no la que dificulta los fines perseguidos por la norma.

*LEY: Interpretación y aplicación.*

Es menester evitar darles a las leyes un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 1 de marzo de 1988.

Vistos los autos: "Santiago del Estero, Provincia de c/ Estado Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ acción declarativa" de los que

Resulta:

I) Que la Provincia de Santiago del Estero inicia una acción de amparo contra el Estado Nacional "y/o" Yacimientos Petrolíferos Fiscales, con el propósito de lograr el cese de las amenazas de no proveer

carburantes e imponer sanciones a los expendedores de combustibles que actúan en el ámbito de esa provincia si se aplicaran las disposiciones de la ley 5464.

Expresa que dicha ley, dictada en el ejercicio de facultades tributarias que considera propias de la provincia y que emanan de disposiciones constitucionales (arts. 5, 104 y 108), creó el Departamento de Control de Combustibles que tendría a su cargo la verificación cuantitativa y cualitativa de los combustibles líquidos y el cumplimiento de las funciones conferidas por las leyes nacionales 19.511 y 21.970. Como retribución de esos servicios, la ley estableció una tasa del 5 % sobre el precio de las naftas y del 2,5 % sobre el de gas oil.

Agrega que en esas circunstancias, la "divisional" Salta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales cursó a los expendedores el telegrama que obra a fs. 3 por el que les comunicaba que debían abstenerse de modificar sus precios, bajo apercibimiento de aplicarles las sanciones previstas en la Resolución N° 125/71 de la Secretaría de Energía. Esta posición, expresa, fue reiterada al requerirse la ratificación o rectificación de la medida, invocándose para ello directivas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos fundadas en lo dispuesto por el art. 22, inc. 31, de la ley 22.520, t. o. en 1983.

II) A fs. 26/28 el Tribunal decidió acordar a la demanda el carácter de una acción declarativa y dispuso encauzar el procedimiento por la vía del juicio sumario.

III) A fs. 71/73 comparece Yacimientos Petrolíferos Fiscales por medio de apoderada, y niega, en primer término, la existencia de las amenazas aducidas por la actora como sustento de su pretensión.

Examina seguidamente la legislación vigente en materia de impuestos a los combustibles así como el régimen legal de Vialidad Nacional y la coparticipación federal para la construcción y mejoramiento de caminos, y afirma que al adherirse la Provincia de Santiago del Estero al mencionado régimen, asumió el compromiso de no gravar la transferencia de combustibles líquidos, obligación transgredida por la ley provincial toda vez que —no obstante la denominación que otorga al tributo— crea en rigor un impuesto sobre la comercialización de combustibles que gravita en el precio final de esos productos, que resultaría de ese modo superior en la provincia al fijado en forma oficial para el resto del país.

Por tal motivo, agrega, comunicó por medio de telegrama cursado el 5 de febrero de 1985 a los expendedores locales que deberían adoptar las medidas conducentes para no alterar el precio oficial fijado por el Ministerio de Obras y Servicios en virtud de las atribuciones acordadas por la ley 22.520.

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional).

2º) Que, tal como se destacó en la resolución de fs. 40/41, el decreto serie B Nº 253 suspendió la vigencia de los decretos serie B Nº 044/85 y 166/85 reglamentarios de la ley 5464 fundando tal decisión en que “la prevención formulada por la Dirección Nacional de Combustibles torna necesario el esclarecimiento de su alcance” y que “hasta tanto ese esclarecimiento se produzca y a fin de no crear interferencias en las acciones gubernativas” se hacía aconsejable suspender la aplicación de esas normas, lo que evitaría, asimismo, “sanciones a las empresas productoras y expendedoras de combustibles por parte de las autoridades nacionales” (ver texto del decreto a fs. 32/33). Esos términos, reproducidos en el voto de la mayoría, condujeron a rechazar la medida cautelar solicitada por la provincia “ya que la actitud del ente nacional originariamente denunciada por la actora no se producía en las actuales condiciones como consecuencia de la propia determinación por ella asumida” (ver fs. 40/41, consid. 7º).

Descartada, entonces, la posibilidad de que se concreten los hechos que la actora denunció en su demanda, corresponde decidir si las normas legales dictadas por la Provincia de Santiago del Estero encuadran en las atribuciones propias del estado provincial o si entran en conflicto con la legislación nacional sobre la materia para decidir así la cuestión de fondo. Desde luego, la actora reivindica esas facultades en sus escritos de fs. 14/22 (ver especialmente fs. 17 vta./19) y fs. 89/93 (ver fs. 92 vta./93). Ello conduce a establecer si el gravamen creado por la ley 5464 puede ser encuadrado en el contexto de esas facultades, para lo cual es necesario examinar el sistema legal que estructuró el régimen de coparticipación vial en el marco de la imposición sobre los combustibles líquidos. Se trata, en suma, de resolver —como se dijo a fs. 26/28— “un problema atinente a la determinación de las órbitas de competencia entre los poderes del gobierno federal y las de un estado provincial”.

3º) Que el decreto 505/58 instituyó a través de su art. 29 un sistema de coparticipación federal al que las provincias podrían adherirse mediante el dictado de leyes que servirían como convenio con la Nación. Entre las disposiciones fundamentales a las que debían sujetar esa adhesión, cabe señalar las contempladas en los incisos c) y d), que prohíben a los estados provinciales y a sus municipalidades establecer otros gravámenes locales sobre los combustibles líquidos, así como gravar a los lubricantes con impuesto alguno. La falta de aceptación o de cumplimiento de ese compromiso importaría la exclusión de los beneficios derivados de la coparticipación. El decreto creó, asimismo, el Fondo Nacional de Vialidad, formado con los recursos que se obtendrían, entre otros conceptos, por los provenientes del impuesto interno a los combustibles.

4º) Que el régimen de prohibiciones se reiteró en las leyes que sucesivamente regularon la materia, destacándose la instituida por la ley 17.597, conforme a la cual las provincias adheridas asumían el compromiso de no establecer gravámenes locales sobre los combustibles líquidos. Ello traduce el propósito de conservar la igualdad de imposición en todas las jurisdicciones, a raíz del beneficio que obtienen por su participación en el sistema.

5º) Que, de manera coherente con tal criterio, en las leyes 17.597 y 20.594 se acordó al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de fijar los precios oficiales de venta de determinados combustibles —entre ellos, los contemplados por el decreto provincial serie B N° 044, reglamentario de la ley 5464—, los cuales se integran con el valor de retención que se reconozca a las empresas, medido en forma tal que cubra sus costos y les permita obtener una utilidad razonable, y el gravamen a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo, cuya magnitud es igual a la diferencia entre ambos conceptos (Fallos: 306:1580).

6º) Que es principio de hermenéutica jurídica que debe preferirse la interpretación que favorece y no la que dificulta los fines perseguidos por la norma (Fallos: 298:180), y que en dicha tarea es menester evitar darles a las leyes un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 297:142; 301:460).

7º) Que en virtud de tales pautas, cabe concluir que los gravámenes locales cuyo establecimiento resulta vedado, de acuerdo con el compro-

miso de adhesión al régimen de coparticipación, comprenden toda forma de tributación, y, por ende, la denominada tasa de inspección de que se trata en el caso. En efecto, si se admitiera su pretendida legitimidad se vendría a aceptar la existencia de cargas tributarias desiguales en jurisdicciones adheridas a dicho régimen, lo que resulta incompatible con la regla de igualdad señalada en el punto 4, y, además, se produciría simultáneamente una virtual modificación del precio oficial de venta de los combustibles líquidos derivados del petróleo, como consecuencia de incorporarse un gravamen adicional en colisión con lo previsto por la ley 17.597.

Por ello, se resuelve rechazar la pretensión de la Provincia de Santiago del Estero, tendiente a obtener la declaración de legitimidad del gravamen creado por la ley 5464. Con costas a la Provincia de Santiago del Estero.

JOSÉ SEVERO CABALLERO — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO —  
CARLOS S. FAYT (*por su voto*) — ENRIQUE  
SANTIAGO PETRACCHI (*según mi voto*) —  
JORGE ANTONIO BACQUÉ

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON  
ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 100 y 101 de la Constitución Nacional).

2º) Que, tal como se destacó en la resolución de fs. 40/41, el decreto serie B N° 253 suspendió la vigencia de los decretos serie B N° 044/85 y 166/85 reglamentarios de la ley 5464 fundando tal decisión en que “la prevención formulada por la Dirección Nacional de Combustibles torna necesario el esclarecimiento de su alcance” y que “hasta tanto ese esclarecimiento se produzca y a fin de no crear interferencias en las acciones gubernativas” se hacía aconsejable suspender la aplicación de esas normas, lo que evitaría, asimismo, “sanciones a las empresas productoras y expendedoras de combustibles por parte de las autoridades nacionales” (ver texto del decreto a fs. 32/33). Esos términos, reproducidos en el voto de la mayoría, condujeron a rechazar la medida

cautelar solicitada por la provincia “ya que la actitud del ente nacional originariamente denunciada por la actora no se producía en las actuales condiciones como consecuencia de la propia determinación por ella asumida” (ver fs. 40/41, consid. 7º).

Descartada, entonces, la posibilidad de que se concreten los hechos que la actora denunció en su demanda, corresponde decidir si las normas legales dictadas por la Provincia de Santiago del Estero encuadran en las atribuciones propias del estado provincial o si entran en conflicto con la legislación nacional sobre la materia para decidir así la cuestión de fondo. Desde luego, la actora reivindica esas facultades en sus escritos de fs. 14/22 (ver especialmente fs. 17 vta./19) y fs. 89/93 (ver fs. 92 vta./93). Ello conduce a establecer si el gravamen creado por la ley 5464 puede ser encuadrado en el contexto de esas facultades, para lo cual es necesario examinar el sistema legal que estructuró el régimen de coparticipación vial en el marco de la imposición sobre los combustibles líquidos. Se trata, en suma, de resolver —como se dijo a fs. 26/28— “un problema atinente a la determinación de las órbitas de competencia entre los poderes del gobierno federal y las de un estado provincial”.

3º) Que el decreto 505/58 instituyó a través de su art. 29 un sistema de coparticipación federal al que las provincias podrían adherirse mediante el dictado de leyes que servirían como convenio con la Nación. Entre las disposiciones fundamentales a las que debían sujetar esa adhesión, cabe señalar las contempladas en los incisos c) y d), que prohíben a los estados provinciales y a sus municipalidades establecer otros gravámenes locales sobre los combustibles líquidos, así como gravar a los lubricantes con impuesto alguno. La falta de aceptación o de cumplimiento de ese compromiso importaría la exclusión de los beneficios derivados de la coparticipación. El decreto creó, asimismo, el Fondo Nacional de Vialidad, formado con los recursos que se obtendrían, entre otros conceptos, por los provenientes del impuesto interno a los combustibles.

4º) Que el régimen de prohibiciones se reiteró en las leyes que sucesivamente regularon la materia, destacándose la instituida por la ley 17.597, conforme a la cual las provincias adheridas asumían el compromiso de no establecer gravámenes locales sobre los combustibles líquidos. Ello traduce el propósito de conservar la igualdad de imposición en todas las jurisdicciones, a raíz del beneficio que obtienen por su participación en el sistema.

5º) Que, de manera coherente con tal criterio, en las leyes 17.597 y 20.594 se acordó al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de fijar los precios oficiales de venta de determinados combustibles —entre ellos, los contemplados por el decreto provincial serie B Nº 044, reglamentario de la ley 5464—, los cuales se integran con el valor de retención que se reconozca a las empresas, medido en forma tal que cubra sus costos y les permita obtener una utilidad razonable, y el gravamen a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo, cuya magnitud es igual a la diferencia entre ambos conceptos (Fallos: 306:1580).

6º) Que es principio de hermenéutica jurídica que debe preferirse la interpretación que favorece y no la que dificulta los fines perseguidos por la norma (Fallos: 298:180), que en dicha tarea es menester evitar darles a las leyes un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 297:142; 301:460).

7º) Que en virtud de tales pautas, cabe concluir que los gravámenes locales cuyo establecimiento resulta vedado, de acuerdo con el compromiso de adhesión al régimen de coparticipación, comprenden toda forma de tributación, y, por ende, la denominada tasa de inspección de que se trata en el caso. En efecto, si se admitiera su pretendida legitimidad se vendría a aceptar la existencia de cargas tributarias desiguales en jurisdicciones adheridas a dicho régimen, lo que resulta incompatible con la regla de igualdad señalada en el punto 4, y, además, se produciría simultáneamente una virtual modificación del precio oficial de venta de los combustibles líquidos derivados del petróleo, como consecuencia de incorporarse un gravamen adicional en colisión con lo previsto por la ley 17.597.

Por ello, se resuelve rechazar la pretensión de la Provincia de Santiago del Estero, tendiente a obtener la declaración de legitimidad del gravamen creado por la ley 5464. Costas por su orden en atención a las circunstancias del caso (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

CARLOS S. FAYT — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

---