Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 20 de diciembre de 2005.

Vistos los autos: "Salta, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción de amparo", de los que

Resulta:

I) Que a fs. 21/28 el gobernador de la Provincia de Salta inicia la presente acción de amparo contra el Estado Nacional a fin de hacer cesar la arbitraria e ilegítima omisión en que habría incurrido respecto de su obligación de remitir los fondos previstos en la ley 24.049, desde marzo hasta agosto de 2002, los que resultan necesarios para que el Estado provincial mantenga los comedores escolares e infantiles que funcionan en su territorio.

Explica que la alimentación que se provee a los menores en las escuelas públicas se enmarca en el "Programa Social Nutricional" y en el "Programa de Políticas Sociales Comunitarias" y se financia con la obligación asumida por el Gobierno Nacional en los arts. 14 y 15 de la ley 24.049. Agrega que dichas disposiciones dictadas a fin de transferir a las provincias los servicios educativos administrados hasta su sanción, previeron la asignación de un fondo que debía retenerse de las sumas coparticipables en forma previa a la distribución secundaria, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transferían y los correspondientes al costo de los programas asistenciales a los que se ha hecho referencia.

Señala que el demandado sólo giró el setenta por ciento de las partidas que estaba obligado a pagar entre marzo y julio de 2002 y que dicho incumplimiento se convirtió en absoluto a partir del mes de agosto del mismo año (fs. 22/23).

En tales condiciones, dice, se viola el principio de legalidad y la cláusula transitoria sexta de la Constitu-

ción Nacional y, específicamente, la garantía establecida a favor de las provincias en el art. 75, inc. 2º, quinto párrafo, de ese cuerpo legal.

Expone además que la presente demanda pretende proteger en forma directa los derechos del Estado provincial a contar con los recursos que legítimamente le corresponden, e, indirectamente, defender el derecho a la vida y a la salud de los niños salteños.

Por otra parte, requiere que para el caso de que el Tribunal considere que la provincia se encuentra impedida de ocurrir por esta vía, se tenga por interpuesta, subsidiariamente, la acción meramente declarativa en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con el objeto de que se declare si se encuentra vigente la obligación de financiamiento que tiene el Estado Nacional respecto de la Provincia de Salta en relación a los programas y servicios indicados en los arts. 14 y 15 de la ley 24.049, y si dicha obligación subsiste, aunque no se alcance a recaudar determinado monto en los impuestos coparticipables (fs. 26).

Por último, solicita que se dicte una medida cautelar, hasta tanto el Tribunal se pronuncie sobre el fondo del asunto sometido a decisión judicial, por medio de la cual se ordene a la Subsecretaría de Relación con las Provincias de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación que cumpla con la remisión de los fondos en cuestión a partir de agosto de 2002 y hasta tanto se dicte sentencia en este proceso.

II) Que a fs. 46/47 el Estado Nacional acompaña el informe previsto en el art. 8 de la ley 16.986.

Sostiene que desde que se firmó el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" del 27 de febrero

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de 2002, quedaron sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre niveles a transferir por el gobierno nacional correspondientes a los regímenes de distribución de recursos coparticipables comprendidos en sus arts. 1, 2 y 3.

Indica que las cifras de recaudación de los meses de mayo, abril y agosto de 2002 no resultaron suficientes para aplicar el procedimiento establecido en el art. 14 de la ley 24.049, pues en esos períodos los impuestos fueron cancelados —en una proporción significativa— mediante títulos públicos nacionales, lo cual ocasionó un desfase entre los niveles de recaudación y la distribución a los distintos partícipes del régimen de coparticipación federal.

Relata que, ante esa situación, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1686/02 mediante el cual transfirió al conjunto de provincias doscientos sesenta millones de pesos (\$ 260.000.000) en concepto de "adelantos transitorios de fondos coparticipables", hasta tanto se instrumentaran los mecanismos de distribución de lo recaudado en títulos públicos.

Concluye que ese monto equivale a la distribución teórica de los regímenes coparticipables financiados con la recaudación de impuestos nacionales cancelados a través de títulos públicos durante el mes de agosto de 2002, incluida la correspondiente a la ley 24.049 cuestionada en esta *litis*. En razón de ello, niega que exista una arbitraria e ilegítima omisión imputable al gobierno nacional respecto de su obligación de remitir fondos que manda a proveer la ley antes citada, así como la afectación de derechos y garantías de la actora a través de su conducta.

III) A fs. 31/33 se declaró la competencia originaria de este Tribunal para intervenir en el reclamo por vía de su instancia originaria y se hizo lugar a la cautelar so-

licitada.

Considerando:

1º) Que en primer término resulta necesario analizar si la garantía de financiamiento del art. 15 de la 24.049, se encuentra o no vigente, en el marco del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" del 27 de febrero de 2002, ratificado por la ley 25.570 (art. 2), de los decretos nacionales 1682/02, 2026/02, 2253/02, 2737/02, entre otros, demás antecedentes, y en la recta interpretación de sus términos.

2º) Que la ley 24.049 facultó al Estado Nacional a transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a partir del 1º de enero de 1992, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (art. 1).

En esa ocasión se previó que las transferencias se establecerían mediante convenios a firmarse con cada una de las provincias en los que se debía acordar "...toda otra cuestión no prevista en la presente ley...según la normativa vigente en cada una de las jurisdicciones..." (art. 2). Asimismo se dispuso que las transferencias que se convinieran se efectuarían "...sin otro cargo que los que establece la presente ley, e importarán la sucesión a título universal de los derechos y obligaciones" (art. 4) a cargo hasta entonces del Estado Nacional.

3º) Que el art. 14 de la citada ley estableció que a partir del 1º de enero de 1992 y hasta tanto se modificase la ley 23.548, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendría de la participación correspondiente a las provincias en el

Corte Suprema de Justicia de la Nación

régimen de la citada ley y en forma previa a la distribución secundaria, "un importe equivalente al monto total incluido en la planilla anexa '1.A', con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente".

Asimismo aclaró que esa retención sería operativa en la medida en que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la ley 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991, fuera superior —en su redacción original, luego modificada— a novecientos cincuenta y ocho millones doscientos mil pesos (\$ 958.200.000).

4º) Que el art. 15 dispuso que en los casos en que el monto mensual recaudado no alcanzara a cubrir el nivel promedio mensual del período abril-diciembre de 1991, el gobierno nacional cubriría totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos. También determinó que si lo recaudado era superior al nivel promedio abril-diciembre de 1991, pero no alcanzaba para cubrir el costo antedicho, el Estado Nacional asumía idéntica obligación.

5º) Que en los debates parlamentarios de la ley 24.049, se señaló que el referido art. 15 es "la garantía que tienen las provincias de que ante el supuesto de cualquier alteración de ingresos en los impuestos coparticipables, sea cubierta por el Tesoro Nacional" (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación del 28 de noviembre de 1991, pág. 4551).

En este orden de ideas, resulta claro que el Estado Nacional no sólo tiene la carga de transferir los fondos en cuestión antes de la distribución de fondos coparticipables, sino también que se trata de una obligación independiente de la masa recaudada en materia impositiva, que debe ser financiada por el demandado en el caso de que no alcance para afrontar los costos de los servicios referidos.

6º) Que de las constancias de autos surge que el demandado reconoció a fs. 47 y 69 que las cifras de recaudación de abril, mayo y agosto de 2002 no resultaron suficientes para aplicar el procedimiento establecido en el art. 14 de la ley 24.049, pues en ese lapso los impuestos fueron cancelados en una proporción significativa mediante títulos públicos nacionales, lo cual ocasionó un desfase entre los niveles de recaudación y la distribución a los distintos partícipes del régimen de coparticipación federal. En relación al mes de septiembre, la distribución de impuestos permitió financiar sólo una parte de la transferencia de servicios para el conjunto de jurisdicciones (excepto la Provincia de Tierra del Fuego).

En tales condiciones, frente a la insuficiencia de lo recaudado, el demandado debió efectivizar la garantía del art. 15 citado y cubrir el faltante, lo que no hizo.

7º) Que no es óbice a lo expuesto el argumento del Estado Nacional de fs. 47 respecto a que desde la suscripción —el 27 de febrero de 2002— del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" ratificado por la ley 25.570, quedaron sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional correspondientes a los regímenes de distribución de recursos nacionales coparticipables comprendidos en sus ar-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

títulos uno, dos y tres (art. 2 de la citada ley); ello es así, pues las garantías allí mencionadas son distintas de las del art. 15 de la ley 24.049.

8º) Que, en este sentido, cabe recordar que el 6 de diciembre de 1999 se suscribió entre el Estado Nacional y las provincias el "Compromiso Federal", ratificado por la ley 25.235. En su art. 3 previó que durante el ejercicio fiscal 2000 las transferencias por todo concepto (coparticipación de impuestos y fondos específicos) a las provincias, emergentes de la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, así como las de las leyes 23.966, 24.130, 24.699, 25.082 y toda otra norma que dispusiera asignación o distribución específica de impuestos, se fijaba en una suma única y global anual equivalente a mil trescientos cincuenta millones de pesos (\$ 1.350.000.000), que la Nación garantizaba con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro.

9º) Que con posterioridad, el 17 de noviembre de 2000, las mismas partes firmaron el "Compromiso Federal para el crecimiento y la disciplina fiscal", ratificado por la ley 25.400. En esta oportunidad, en la cláusula sexta se fijó que durante los ejercicios fiscales 2001 y 2002, las transferencias por todo concepto (coparticipación de impuestos y fondos específicos) a las provincias, emergentes de la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, así como las de las leyes 23.966, 24.130, 24.699, 24.464, 25.082 y toda otra norma que disponga asignación o distribución específica de impuestos, sería una suma única y global mensual de mil trescientos sesenta y cuatro millones de pesos (\$ 1.364.000.000), que la Nación garantizó con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias,

con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro.

Asimismo acordaron que los recursos a transferir a las provincias durante los años 2003, 2004 y 2005 resultarían del promedio de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos, no obstante lo cual el Estado Nacional garantizó una transferencia mínima mensual de mil cuatrocientos millones de pesos (\$ 1.400.000.000) para el año 2003, mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos (\$ 1.440.000.000) para el 2004 y mil cuatrocientos ochenta millones de pesos (\$ 1.480.000.000) para el 2005.

10) Que lo expuesto precedentemente revela que en el período 2000-2002 el sistema de coparticipación se modificó al sustituirse la masa de fondos a distribuir (art. 2 de la ley 23.548) por una suma fija que la Nación garantizaba a las provincias, independientemente de lo recaudado.

11) Que en este marco, se suscribió el referido acuerdo del 27 de febrero de 2002, que estableció en el art. 4° que "las partes acuerdan dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional correspondientes a los regímenes comprendidos en los artículos precedentes".

El alcance de este precepto fue considerado en el debate llevado a cabo en el Senado de la Nación con motivo del tratamiento del proyecto de ley por el cual se ratificaba dicho acuerdo, pues a raíz de la propuesta del senador Moro aceptada por el miembro informante, senador Gioja, con un agregado aclaratorio, se reformuló la redacción del art. 2 del proyecto "para mejorar el entendimiento", disponiéndose: "Déjense sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional correspondientes a los regímenes de distribución de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

recursos nacionales coparticipables comprendidos en los arts. 1, 2 y 3 del Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" (confr. versión taquigráfica provisional de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación del 4 de abril de 2002). Con posterioridad, ese texto fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación y se convirtió en ley.

12) Que es doctrina de esta Corte que la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 182:486; 184:5; 186:258; 200:165; 281:147; 302:973 y 312:529). Si bien es cierto que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de una ley, son en general simples manifestaciones de opinión individual; no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos, pues tales explicaciones e informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación (Fallos: 33:228; 100:337 y 114:303).

13) Que en efecto, la inclusión de los párrafos "establecidos con anterioridad" y "de distribución de recursos nacionales coparticipables" indican que la derogación sólo alcanzó a las garantías sobre niveles máximos y mínimos de transferencia asumidos por la demandada en el "Compromiso Federal" del 6 de diciembre de 1999 y en el "Compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal" del 17 y 20 de noviembre de 2000, antes mencionados.

En otros términos, ellas se refieren a niveles de transferencia de "recursos nacionales coparticipables" a las jurisdicciones provinciales, en sustitución de la concurrencia a la masa recaudada, como lo establece el art. 2 de la ley de coparticipación.

14) Que por el contrario, y tal como se señaló en los considerandos 4º, 5º y 7º, las garantías del art. 15 de la ley 24.049 intentan asegurar el financiamiento de los servicios transferidos que son solventados mediante una detracción previa a la distribución secundaria, la cual se reparte entre las jurisdicciones adheridas con independencia de los porcentajes de distribución fijados por el art. 4 de la ley de coparticipación vigente. Por lo tanto, resultan ajenas a los mecanismos transitorios estipulados en el "Compromiso Federal" del 6 de diciembre de 1999 y en el "Compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal" del 17 y 20 de noviembre de 2000, a los cuales se refirieron las partes al suscribir el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos".

15) Que, por otra parte, ésta ha sido la conclusión a la cual ha llegado la Comisión Federal de Impuestos en la resolución general interpretativa 33/02 del 28 de noviembre de 2002 (art. 1), y en la resolución de plenario 94/04 del 18 de marzo de 2004 (art. 2).

En la primera dijo que, mediante la resolución general interpretativa 29 del 13 de junio de 2002, ese organismo se declaró competente en lo que hace a la interpretación y aplicación del acuerdo del 27 de febrero de 2002 y la ley 25.570. Aclaró que si bien "el financiamiento de los servicios nacionales transferidos está sujeto a una retención pre-secundaria, ello no lo convierte *ipso facto* o *ipso iure* en un recurso coparticipable" (ver considerando).

En la segunda señaló que "el acuerdo del 12 de agosto de 1992, que ha sido prorrogado hasta la fecha por voluntad de los firmantes, expresa inequívocamente que el sistema de garantías de transferencia de recursos coparticipables instituido a partir de esa fecha en forma complementa-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ria al del art. 7 de la ley convenio 23.548, es neto de las transferencias derivadas de las leyes 24.049; 24.061 y del decreto 964/92. Que sea neto, continuó, debe interpretarse claramente como excluyendo expresamente dichas transferencias y su garantía derivadas de aquellas normas. Tal interpretación resulta acorde con la aceptación por parte de las provincias firmantes del acuerdo de 1992, en orden a admitir —en tales condiciones— la transferencia de servicios según su cláusula séptima".

En este orden de ideas, reiteró que no es un régimen general ni especial de recaudación y distribución de recursos coparticipables. En relación al primero dijo que "ni siquiera se trata de una asignación específica, dado que de ser ello así debió expresarse en la propia ley 24.049"; respecto al segundo afirmó que "es una decisión unilateral del gobierno federal, convalidada por las leyes de adhesión provinciales a la ley 24.049, por la cual el financiamiento de los servicios transferidos se efectuaría mediante la recurrencia de dos fuentes: una aportada por las provincias con recursos de su propiedad dados los supuestos de la ley y otra del Tesoro Nacional dados otros determinados extremos de la misma norma" (ver considerando).

16) Que, en este contexto, cabe concluir que no se han derogado las garantías establecidas en el art. 15 de la ley 24.049, pues ello no resulta del texto del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", ni del indudable propósito perseguido por el legislador al ratificarlo por la ley 25.570.

Por ello y oído el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I. Hacer lugar a la acción de amparo; II. Declarar que se encuentra vigente la garantía de financia-

miento del art. 15 de la ley 24.049, y en consecuencia, ordenar al Estado Nacional que cese en la arbitraria e ilegítima omisión en que incurrió respecto de su obligación de remitir los fondos previstos en la referida ley. Con costas por su orden (art. 68, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y art. 1 del decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General y, oportunamente archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - RICARDO LUIS LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Nombre de la actora: **Provincia de Salta**

Nombre del demandado: **Estado Nacional**

Profesionales: **Dres. Rodolfo J. Urtubey; Edgardo C. Martinelli y Carlos M. Guaragnone**