

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 3 de abril de 2001.

Vistos los autos: "Adm. Nac. de Aduanas c/ Municipalidad de Bahía Blanca s/ acción meramente declarativa".

Considerando:

1°) Que la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca (fs. 53/55), al revocar la sentencia de primera instancia (fs. 35/39), rechazó la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación instaurada por la Administración Nacional de Aduanas a fin de que se declare que dicho organismo se encuentra exento del pago de la tasa municipal de alumbrado, barrido y conservación de la vía pública -respecto de un inmueble de su propiedad ubicado en la ciudad de Bahía Blanca- al que había sido intimado por la comuna.

2°) Que, para resolver del modo indicado, en consonancia con el criterio sostenido por el municipio, la cámara declaró la inconstitucionalidad del decreto 110.043/42, que la actora había invocado para sustentar su pretendida exención. El a quo expresó, como fundamento, que, si bien de conformidad con reiterada doctrina de esta Corte, el Gobierno Nacional puede eximir del pago de gravámenes fiscales (nacionales, provinciales o municipales) cuando lo estime conveniente para el mejor desempeño de un servicio de interés nacional, tal facultad -conferida al Congreso de la Nación por el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma de 1994)- requiere ineludiblemente de la expresión de voluntad legislativa. En su criterio, de tal modo se resguardan las facultades propias, no delegadas, de las provincias conforme a lo que disponen los arts. 1, 5, 121 y 122 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, juzgó que el mencionado decreto es inválido, en tanto se trata de una norma dictada por el Poder Ejecutivo Nacional, y viola los arts. 5,

75, inc. 18, 121, 123 y 126 del texto constitucional.

3°) Que, contra dicha sentencia, la actora dedujo el recurso extraordinario de fs. 63/72 vta., que fue parcialmente concedido a fs. 78/78 vta., y que es formalmente procedente en tanto se halla debatida la inteligencia de cláusulas constitucionales y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la apelante sustenta en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

4°) Que mediante el decreto 110.643 -del 4 de febrero de 1942- el Poder Ejecutivo Nacional declaró "que el Gobierno de la Nación sólo abonará las contribuciones locales cuyo pago se halle previsto y autorizado por leyes nacionales, aunque las mismas tengan carácter de tasas retributivas de servicios". De los fundamentos de dicho decreto resulta que la medida adoptada no responde a un mero criterio de ejecución presupuestaria, sino que reposa en la inteligencia de que "la Nación no es un sujeto contribuyente de las provincias ni de los municipios", y que "de una razón elemental de jerarquía, nacida de la naturaleza de los poderes y de las funciones que competen a su gobierno, no es posible que los actos que ella realice fuera de la Capital Federal en ejercicio de facultades y deberes constitucionales o legales, se vean restringidos o por lo menos gravados según el sistema tributario que cada jurisdicción provincial o comunal haya establecido dentro de su esfera impositiva".

5°) Que el apelante, compartiendo los fundamentos del citado decreto, afirma que "cualquier pretensión tributaria de origen municipal contra el Gobierno Federal es improcedente, por cuanto la Dirección General de Aduanas, que es parte del mismo, goza constitucionalmente de INMUNIDAD y actúa por imperio directo de la Constitución Nacional" (fs. 69/69 vta.),

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ya que tiene a su cargo la recaudación de los derechos de exportación e importación cuyo producto integra los recursos con los que el Estado Nacional provee a los gastos de la Nación, según lo prescribe el art. 4° de la Ley Fundamental. Asimismo, destaca que le corresponde al Congreso "crear o suprimir aduanas" (art. 75, inc. 10). Por lo tanto, aduce que no cabe ceñirse exclusivamente a la "forma" -decreto- mediante la cual se adoptó la medida cuya validez se discute, sino que debe ahondarse en los objetivos que ella tuvo en mira, entre los cuales se cuenta la necesidad de establecer un criterio uniforme y definitivo que permita al gobierno federal cumplir sus fines institucionales en todo el territorio de la Nación sin restricciones u obstáculos derivados de normas tributarias locales.

6°) Que, en rigor -como surge de lo expresado- los agravios expuestos por el organismo aduanero ante esta Corte reducen la cuestión en litigio a determinar si la Constitución otorga a los organismos del Estado Nacional inmunidad fiscal frente a las jurisdicciones locales, sin perjuicio de que el Congreso Nacional pueda autorizar determinados pagos. En efecto, por una parte, el apelante funda su posición directamente en la inteligencia que atribuye a los preceptos constitucionales. Por la otra, los argumentos del a quo en cuanto a la invalidez del decreto 110.643/42 -debido a la falta de competencia del órgano que lo emitió- no son objeto de una crítica concreta, y tal decreto ya no es invocado como fuente del derecho cuyo reconocimiento se pretende sino como la expresión de un criterio que, en el concepto del apelante, se encuentra ínsito en la Constitución Nacional.

7°) Que los agravios deben desestimarse pues, al margen de que el texto constitucional no establece la inmuni-

dad invocada por la apelante, el razonamiento seguido por ésta es claramente opuesto a la jurisprudencia que esta Corte ha fijado sobre la materia en debate.

8°) Que, en efecto, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186, entre muchos otros). Dentro de ese contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5° y 123; conf. Fallos: 320:619 y 321:1052).

Sobre esa base, y como lo tiene dicho esta Corte desde antiguo, es indudable la facultad de las provincias de "darse leyes y ordenanzas de impuestos locales...y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitación, que las enumeradas en el art. 108 -hoy 126- de la misma Constitución Nacional" (Fallos: 7:373, entre muchos otros), toda vez que, "entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña" (Fallos: 51:349; 114:282; 178:308, entre muchos otros).

9°) Que, por lo tanto, es lógico concluir, como lo ha hecho esta Corte desde sus orígenes mismos y de modo reiterado, que "los actos de la legislatura de una provincia, no pueden ser invalidados, sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo poder, o en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por éstas últimas" (Fallos: 3:131; 302:

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

1181, entre muchos otros). En concordancia con tal criterio, el Tribunal ha reconocido la facultad del Congreso Nacional de consagrar -en la esfera de su competencia constitucional- exenciones fiscales en el orden provincial y municipal, las cuales deben ser dispuestas de modo inequívoco, porque las exenciones revisten carácter excepcional, requieren de una manifestación cierta de voluntad legislativa y no pueden ser resueltas sobre la base de meras inferencias (Fallos: 248:736).

10) Que, sentado lo que antecede, cabe coincidir con lo expresado en el dictamen del señor Procurador General en cuanto a que la Aduana no ha intentado siquiera demostrar de qué manera la pretensión tributaria local frustraría o dificultaría el cumplimiento de los fines nacionales que tiene a su cargo, por lo cual los argumentos expuestos por el apelante sobre esa base resultan claramente inatendibles.

11) Que en tales condiciones, y de acuerdo con la consolidada jurisprudencia del Tribunal reseñada precedentemente -respecto de la cual el apelante no ha expresado razones de peso que autoricen a revisarla-, corresponde concluir que, en ausencia de una norma del Congreso de la Nación que establezca la exención o inmunidad alegada por la Aduana, su oposición al pago de la tasa resulta infundada.

12) Que, por otra parte, el Tribunal también coincide con el aludido dictamen del señor Procurador General -dos últimos párrafos del cap. VII- en lo referente a que la falta de previsión presupuestaria de la tasa reclamada por la Municipalidad de Bahía Blanca no conlleva otras consecuencias que las previstas en los arts. 22 de la ley 23.982 y 20 de la ley 24.624.

13) Que en su recurso extraordinario la Aduana también alude al propósito de obtener un "mismo tratamiento fis-

cal con las dependencias comunales o provinciales" (fs. 70 vta./71). Probablemente, tal afirmación obedezca a lo establecido por el decreto 14.635, del 13 de junio de 1944. En los fundamentos de éste se menciona la medida adoptada por el decreto 110.643/42, y se expresa que, conforme al criterio adoptado en él, "se justifica menos aún que el Gobierno Central esté sometido a un tratamiento más gravoso que el establecido por las leyes provinciales y ordenanzas municipales para sus propias reparticiones y autoridades, las que muchas veces están exentas del régimen tributario que se aplica, en cambio, a las dependencias públicas nacionales". En las consideraciones que precedieron al dictado de ese decreto se agrega que "sin embargo, en los casos en que las propias autoridades que imponen las contribuciones se sujetan al pago de las mismas...no existe inconveniente...en que la Nación contribuya en las mismas condiciones en que lo hacen esos gobiernos...". Por tales motivos fue "aclarado" el decreto 110.643/42 "en el sentido de que el Gobierno de la Nación abonará tasas retributivas de servicios cuando los gobiernos locales, en iguales circunstancias y condiciones, también las abonen, salvo los casos en que exista una disposición nacional expresa en contrario".

14) Que más allá del carácter de "aclaratorio", que se atribuye el citado decreto del año 1944, resulta evidente que éste modifica la regla establecida en el del año 1942 en cuanto acepta, como principio, la posibilidad de que las reparticiones nacionales revistan el carácter de sujetos contribuyentes de las jurisdicciones locales, lo cual no se concilia con la tesis de la "inmunidad fiscal" sostenida por la Aduana en este pleito.

15) Que si bien es verdad que el citado decreto 14.635/44 condiciona el pago por el Gobierno de la Nación de

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

las tasas retributivas de servicios impuestas por leyes provinciales u ordenanzas municipales -dejando a salvo lo que pudieren establecer disposiciones nacionales expresas- a la circunstancia de que los gobiernos locales las abonen en iguales circunstancias y condiciones, debe ponerse de relieve que en su recurso extraordinario la Aduana no ha desarrollado siquiera mínimamente sus argumentos sobre este punto -que sólo dejó esbozados, según ha sido referido en el considerando 13- ni ha planteado oportunamente tal cuestión ante los jueces de las anteriores instancias como es exigible para que pueda ser considerada por el Tribunal, sin perjuicio de la genérica mención del tema efectuada en el escrito de fs. 46/48, que resulta claramente ineficaz a tales efectos.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se lo desestima en lo que ha sido ma-

teria de examen (considerando 6° de la presente decisión). Con costas. Notifíquese y devuélvase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA