

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 7 de diciembre de 2001.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la parte actora, en su carácter de permisionaria para la prestación del servicio público de transporte interjurisdiccional, inicia acción declarativa para que se declare la inconstitucionalidad del gravamen sobre ingresos brutos que la Provincia de Buenos Aires pretende aplicar sobre esa actividad. El fundamento de la petición radica en que la conducta fiscal de la demandada viola "los arts. 31 y 67 inc. 12 (al tiempo de la demanda, actualmente art. 75 inc. 13) de la Constitución Nacional y el régimen de coparticipación federal estatuido en la ley nacional n° 20.221 y modificatorias...".

Invoca la competencia originaria del Tribunal "dado que en la causa es parte una provincia y la cuestión en debate -distribución de competencias entre la Nación y los estados locales para gravar materias imposables y el alcance asignado a la ley de coparticipación de impuestos- tiene manifiesto contenido federal".

2°) Que de lo expuesto se desprende que el reclamo se sustenta en un doble orden de razones: por un lado, la inconstitucionalidad del gravamen y por otro su ilegitimidad, a la luz de las disposiciones de la ley de coparticipación federal. De tal modo, el planteo guarda analogía con lo considerado por esta Corte en numerosos precedentes de los que hace mérito el señor Procurador General en su dictamen (fs. 40/40 vta.). Allí se afirmó, en sustancia, que las leyes-convenio hacen parte, aunque con diversa jerarquía, del derecho local y que esa condición asume en el campo del derecho público provincial la ley de coparticipación federal, por lo que su violación no abre la instancia originaria ante esta Corte.

Se dijo también el cobro del impuesto no constituye una causa civil, por ser una carga impuesta a personas o cosas con un fin de interés público, y su percepción, un acto administrativo, y sólo cabe discutir en instancia originaria la validez de un tributo cuando es atacado exclusivamente como contrario a la Constitución Nacional (confr. Fallos: 314:862, entre otros).

Igualmente se sostuvo que para habilitar la instancia originaria de esta Corte es preciso que en la demanda no se planteen, además de las cuestiones federales, otras que resultarían ajenas a su competencia, ya que la eventual necesidad de hacer mérito de ellas obsta a su radicación ante este Tribunal (Fallos: 249:165; 314:620 y 810).

3°) Que, en algunos supuestos y a partir del caso de Fallos: 308:2153, no se declinó la competencia originaria, con fundamento en circunstancias por cierto excepcionales y que respondían a importantes razones de economía procesal, como aconteció en Fallos: 316:2206 donde, tanto en el voto de la mayoría como en el de la minoría, se invocaron tales razones (considerandos 2° y 3°, respectivamente; en igual sentido causa L.34.XXIII. "La Internacional Empresa de Transportes SACIF c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa", de la misma fecha). Más adelante, en la causa "El Libertador S.A.C.I. C/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa" (Fallos: 321:2517), la Procuración General de la Nación justificó por los mismos motivos la radicación del caso en esta instancia, la que fue aceptada sin perjuicio de las diferentes posiciones de los jueces del Tribunal acerca de la cuestión de fondo.

También recientemente, en "Cooperativa de Trabajo Transportes Automotores de Cuyo T.A.C. Ltda. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa" (Fallos: 321:2501), este Tribunal mantuvo el criterio de admitir su competencia origi-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

naría conforme a la doctrina de Fallos: 314:862, en razón de que la demanda tenía como fundamento exclusivo la tacha de inconstitucionalidad.

4°) Que, no obstante lo expuesto, y sin perjuicio de las razones por las que el señor Procurador General propicia que se mantenga la competencia originaria de esta Corte en materias que involucran el transporte interjurisdiccional y rigen las obligaciones tributarias que deben afrontar quienes prestan ese servicio público -sobre las que se volverá infra-, la reforma constitucional de 1994 exige un nuevo examen de los fundamentos en los que radica la asunción de dicha competencia.

5°) Que el art. 75 de la Constitución Nacional -antes art. 67- introdujo modificaciones sustanciales en el tratamiento de la coparticipación federal de impuestos, entre las que adquiere la mayor relevancia la asignación de rango constitucional a dicha materia.

En efecto, el mencionado art. 75, en su inciso segundo, establece que son coparticipables los impuestos indirectos internos y los directos creados por el Estado Nacional. Prevé que debe dictarse una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, a efectos de instituir regímenes de coparticipación de esas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. Esa ley tendrá como cámara de origen al Senado y deberá ser sancionada con una mayoría calificada, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. La norma constitucional fija diversas pautas para la distribución de los recursos y prevé la creación de un organismo fiscal federal, que tendrá a su cargo el control y fiscalización de lo establecido. Al respecto, la cláusula transitoria sexta dispuso que ese régimen de coparticipación y

la reglamentación del organismo fiscal federal debían ser establecidos antes de la finalización del año 1996.

6°) Que, como surge de lo expuesto, la Ley Fundamental regula actualmente tanto los aspectos sustanciales como los instrumentales de la coparticipación federal de impuestos, a la vez que delega en el Congreso de la Nación la determinación de las pautas para su distribución.

7°) Que, según lo afirma el convencional Masnatta, existió consenso en la incorporación del tema en la Constitución Nacional, hasta entonces reservado al ámbito normativo federal y de derecho público local, mediante el sistema de las leyes convenio. Esa incorporación es calificada por el citado convencional como "constitucionalización" de la materia en examen ("Inserción solicitada por el convencional Masnatta sobre 'Régimen Federal y Régimen de Coparticipación', entregada en Secretaría Parlamentaria en la Sesión Plenaria n° 28, tomo VI, página 5618", que obra en fs. 7109 y sgtes. del tomo VII de la "Obra de la Convención Nacional Constituyente, 1994", La Ley S.A., 1998).

8°) Que el nuevo rango asignado al tema por la Convención Constituyente de 1994 y el amplio tratamiento que la Ley Fundamental le dedica después de la reforma, conduce a la conclusión de que la afectación del sistema así establecido involucra, en principio, una cuestión constitucional.

9°) Que -en ese orden de ideas- asume tal calidad la eventual violación, por parte de una provincia, del compromiso de abstenerse de ejercer la función legislativa en facultades impositivas propias, aunque esa transgresión pueda también exteriorizarse como un conflicto entre dos leyes locales. En efecto, la Constitución Nacional establece la imperativa vigencia del esquema de distribución de impuestos previsto en

Corte Suprema de Justicia de la Nación

la ley-convenio, sancionada por el Estado Nacional y aprobada por las provincias, la que "no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada", de modo que una hipotética transgresión a la ley local de adhesión -y, por ende, a dicha norma federal-, se proyecta como una afectación de las nuevas cláusulas constitucionales, sin que en ello incida el carácter local de la norma mediante la cual pudiera efectivizarse la alteración del sistema vigente en el orden nacional.

10) Que esta Corte hizo mérito, en diversas oportunidades, de los pactos que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, tendiente a establecer, mediante la participación concurrente del Estado Nacional y de las provincias, un programa destinado a adoptar una política uniforme en beneficio de los intereses nacionales y locales. Así, en Fallos: 322:1781 -con cita de Fallos: 178:9- ponderó 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", consagrando el principio de "hacer un solo país para un solo pueblo".

11) Que, en la misma causa, se calificó a tales pactos -conforme a la doctrina de Fallos: 314:862- como integrantes del derecho intrafederal. Se dijo allí -con referencia al "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento"- que, una vez ratificados por la legislatura local, se incorporan "al derecho público interno de cada estado provincial aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional:

nación y provincias. Esa gestación institucional ubica a los tratados o leyes convenio celebrados entre las provincias y el gobierno nacional 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..." (considerando cuarto).

12) Que a las especiales características de esos pactos, como actos complejos dentro del sistema normativo federal, se suma la expresa regulación constitucional en materia de coparticipación federal de impuestos a que se hizo referencia supra y que resulta determinante para el tratamiento de cuestiones como la introducida en el sub lite.

Así, en el caso se plantea un conflicto entre normas locales -la que crea el tributo y la que adhirió al régimen de coparticipación federal-, que se traduciría en la afectación de la ley convenio en la materia, por invocarse la superposición entre un tributo local y otro sujeto al mencionado régimen de distribución de recursos. La cuestión ha sido presentada de manera que confronta con el actual complejo normativo constitucional, en tanto supone la violación del compromiso provincial de abstenerse de legislar en materia impositiva local que ha sido incluida en el convenio de coparticipación federal.

13) Que, desde esa óptica, no existe ya en el caso obstáculo para que este Tribunal conozca en su instancia originaria, pues el conflicto, tal como ha sido planteado por la actora en su demanda, no involucra cuestiones cuyo tratamiento corresponda a los tribunales locales, más allá de la naturaleza de las leyes que confrontan con la norma federal y con las cláusulas constitucionales que rigen el tema. Ello, sin perjuicio de la existencia de otra cuestión federal, invocada por la demandante como la afectación de la llamada "cláusula

Corte Suprema de Justicia de la Nación

comercial", derivada de la ausencia de rentabilidad del transporte interjurisdiccional por efecto de la superposición de los tributos coparticipados con los locales.

14) Que, por otra parte, no cabe desatender las razones expuestas por el señor Procurador General de la Nación en apoyo de una solución que concurre con la aquí adoptada, que hacen mérito de la necesidad de preservar los valores de seguridad jurídica y de certeza en la determinación de las obligaciones tributarias de quienes prestan servicios públicos interjurisdiccionales, materia esencialmente federal. En tal sentido, como se señala en el dictamen aludido, no existe afectación de las autonomías provinciales, toda vez que la Corte constituye el fuero natural de las provincias argentinas, a la vez que se mantiene el organismo federal de fiscalización y control -ahora con rango constitucional- en la ejecución del régimen de coparticipación federal, cuando los reclamos no tienen sustento principal en la incompatibilidad de la pretensión impositiva provincial con los preceptos constitucionales federales.

Por ello, y lo dictaminado -en lo pertinente- por el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente la competencia originaria de este Tribunal. Notifíquese. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1°) Que la parte actora, en su carácter de permissionaria para la prestación del servicio público de transporte interjurisdiccional, inicia acción declarativa para que se declare la inconstitucionalidad del gravamen sobre ingresos brutos que la Provincia de Buenos Aires pretende aplicar sobre esa actividad. El fundamento de la petición radica en que la conducta fiscal de la demandada viola "los arts. 31 y 67 inc. 12 (al tiempo de la demanda ya art. 75 inc. 13) de la Constitución Nacional y el régimen de coparticipación federal, estatuido en la ley nacional n° 20.221 y modificatorias...".

Invoca la competencia originaria del Tribunal "dado que en la causa es parte una provincia y la cuestión en debate -distribución de competencias entre la Nación y los estados locales para gravar materias imposables y el alcance asignado a la ley de coparticipación de impuestos- tiene manifiesto contenido federal".

2°) Que de lo expuesto se desprende que el reclamo se sustenta en un doble orden de razones: por un lado, la inconstitucionalidad del gravamen y por otro su ilegitimidad a la luz de las disposiciones del régimen de coparticipación federal. De tal suerte, la situación es análoga a la considerada por esta Corte en Fallos: 316:324 y 327 y en los numerosos precedentes de los que hace mérito el dictamen del señor Procurador General (ver fs. 40/40 vta.). Allí se afirmó con argumentos cuya sustancia no se vio alterada por ningún pronunciamiento ulterior "que este Tribunal ha establecido que las leyes-convenio hacen parte, aunque con diversa jerarquía, del derecho local y esa condición asume en el campo del derecho público provincial la ley de coparticipación federal, por

Corte Suprema de Justicia de la Nación

lo que su alegada violación no abre la instancia originaria de esta Corte" y asimismo que se "ha sostenido que la argumentación de que el impuesto gravita sobre la rentabilidad y se superpone con la materia imponible del impuesto coparticipado de las ganancias no es suficiente para surtir la competencia originaria de la Corte. En efecto, el cobro de impuesto no constituye una causa civil, por ser una carga impuesta a personas o cosas con un fin de interés público, y su percepción, un acto administrativo (Fallos: 304:408), y sólo cabe discutir en instancia originaria la validez de un tributo cuando es atacado exclusivamente como contrario a la Constitución Nacional (confr. causas: T.151.XXIII. 'Transportes Automotores Chevallier S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa' del 20 de agosto de 1991 [Fallos: 314:862]; T.146.XVII. 'Tomatti, Armando H. c/ Poder Ejecutivo s/ demanda contenciosoadministrativa' del 25 de abril de 1978 [Fallos: 300:450])".

Igualmente, se dijo que "para habilitar la instancia prevista en los artículos 100 y 101 [hoy arts. 116 y 117] de la Constitución Nacional -cuando en la causa es parte una provincia- es preciso que en la demanda no se planteen, además de las cuestiones federales, otras que resultarían ajenas a su competencia, ya que la eventual necesidad de hacer mérito de ellas obsta a su radicación ante este Tribunal por la vía intentada (Fallos: 249:165; A.79.XXIII. 'Aquino, Virginia Clara c/ Chaco, Provincia del, y otro s/ ejecutivo' del 13 de agosto de 1991 [Fallos: 314:810]; S.300.XXIII. 'Sideco Americana S.A.C.I.I.F. c/ Chubut, Provincia del s/ ejecutivo' del 18 de junio de 1991 [Fallos: 314:620])".

3°) Que en algunos supuestos y a partir del caso de Fallos: 308:2153, no se declinó la competencia originaria con fundamento en circunstancias por cierto excepcionales y que

respondían a importantes razones de economía procesal como aconteció en Fallos: 316:2206; donde, tanto en el voto de la mayoría como en el de la minoría, se invocaron tales razones (considerandos 2° y 3° respectivamente; en igual sentido causa L.34.XXIII. "La Internacional Empresa de Transportes SACIF c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa", de la misma fecha). Más adelante en la causa "El Libertador S.A.C.I. C/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa" (Fallos: 321:2517), en la cual la propia Procuración General de la Nación justificó por iguales motivos la radicación del caso en esta instancia, los votos de los jueces Levene (h), Fayt, Boggiano, Nazareno, Moline O'Connor y Petracchi mantuvieron, desde sus posturas diversas en la materia de fondo, igual criterio por entender que concurrían aquellas antedichas circunstancias, sin que pueda extraerse de los restantes votos el abandono de la doctrina recordada en el considerando 2° de esta resolución por cuanto ello no podría inferirse, como se sugiere en el dictamen del señor Procurador General, de un modo implícito.

4°) Que la prueba más concluyente de que en casos semejantes al presente el Tribunal mantuvo ese criterio -cuyo soporte doctrinario puede encontrarse en Fallos: 314:862- lo es la decisión adoptada en la causa "Cooperativa de Trabajo" (Fallos: 321:2501) donde se admitió la competencia por cuanto la demanda tenía como fundamento exclusivo la tacha de inconstitucionalidad.

5°) Que por último resta aclarar que la resolución adoptada en el presente no obsta a que las cuestiones de orden federal que se susciten en la causa, sean resueltas por las vías naturales que para tal fin prevé el art. 14 de la ley 48 (confr. E.163.XXXIV. "Empresa de Combustibles Zona Común S.A.

E. 115. XXXIV.

ORIGINARIO

El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/
Buenos Aires, Provincia de s/ acción
declarativa.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa",
pronunciamiento del 22 de junio de 1999, entre muchos otros).

Por ello, y oído el señor Procurador General, se resuelve: Declarar que la presente causa no pertenece a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese. CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI
- GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA