

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 20 de septiembre de 2002.

Vistos los autos: "Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo", de los que

Resulta:

I) A fs. 1/29 la firma Zofracor S.A. se presenta ante la justicia federal de Córdoba y promueve acción de amparo contra el Estado Nacional a fin de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 285/99.

Dice que las zonas francas están reguladas por las leyes 22.415 (que instituye el Código Aduanero) y 24.331. La primera de ellas las define como los ámbitos dentro de los cuales "la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos...ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico"; y dispone que esas áreas deben ser establecidas por ley (arts. 590 y 591).

Asimismo describe el régimen de la ley 24.331 resaltando -entre otras- las siguientes características: a) el Poder Ejecutivo está facultado para crear zonas francas en aquellas provincias que hayan adherido a esa normativa, con el objeto de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora; b) no se autoriza -en principio- la venta al territorio argentino de mercaderías industrializadas en las zonas francas; c) la autoridad de aplicación es el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; d) las provincias que adhieran a esa ley deben constituir una comisión de evaluación y selección y un comité de vigilancia; e) los gobier-

nos provinciales deben obligarse expresamente a no disponer la exención de impuestos locales y a convenir con los municipios igual comportamiento; f) la legislación laboral será la vigente en el territorio aduanero general; g) los derechos de los estados provinciales quedan supeditados a la adhesión expresa de cada uno de ellos al régimen de dicha ley.

Afirma que en noviembre de 1994 la Provincia de Córdoba suscribió el convenio de adhesión, en el que -por expresa exigencia del gobierno nacional -se transcribieron las previsiones de la ley 24.331 relativas al compromiso de no eximir de impuestos y de acordar una obligación similar con los municipios. Previa licitación pública, la zona franca fue adjudicada a un grupo de empresas que posteriormente constituyeron la firma Zofracor S.A., la cual suscribió el respectivo contrato de concesión el 31 de julio de 1998. Detalla las inversiones realizadas, que alcanzaron un valor de \$ 3.200.000 (superior al programa mínimo que era de \$ 1.000.000) y se concretaron antes de los plazos previstos.

Explica que en el mes de abril de 1999 obtuvo la habilitación pertinente e inauguró la zona franca. Cuando estaba a punto de iniciar las actividades, concretar su plan de ventas y obtener los primeros clientes, tomó conocimiento del dictado del decreto impugnado que establece un tratamiento especial para la zona franca de La Pampa, en tanto: a) habilita la introducción al territorio doméstico de la totalidad de un producto industrializado en esa zona; b) la exime de la tasa de estadística; c) elimina las contribuciones patronales de seguridad social; d) autoriza la emisión de wa-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

warrants y certificados de depósito respecto de productos depositados en la zona; e) invita al gobierno de La Pampa y a la Municipalidad de General Pico a eximir de tributos locales al concesionario a los usuarios.

Aduce que el decreto 285 concede privilegios económicos injustificados a la zona franca de La Pampa. En ese orden de ideas señala que la habilitación para hacer ingresar en el territorio aduanero general la totalidad de las producciones de los usuarios configura una gran ventaja, ya que las demás zonas francas argentinas tienen expresamente vedada esa posibilidad. Puntualiza que esto puede generar una importante sustitución de mercados y, consecuentemente, afectar todas las relaciones comerciales de Argentina. Aclara que los productos ingresarán en el mercado local con las exenciones impositivas de las que gozan los bienes industrializados o depositados dentro de la zona franca. Destaca que las demás zonas francas del país tampoco gozan de los beneficios previstos en los arts. 4° (introducción en el territorio nacional de mercaderías sometidas a actividades industriales, de embalaje, fraccionamiento, etc.), 5° (exención de contribuciones a la seguridad social) y 6° (posibilidad de emitir *warrants* y certificados de depósito) del decreto 285. Añade que las disposiciones que permiten a la zona franca de La Pampa ser exonerada de tasas, impuestos y contribuciones locales, contradicen el compromiso asumido con las autoridades (nacionales, provinciales, etc.) de no realizar dichos actos.

Puntualiza que el conjunto de esas normas crea un trato promocional de importancia para la zona franca de La

Pampa que aumenta su rentabilidad y perjudica a las restantes, en especial a la cordobesa (por las razones que expone). Aclara que si este decreto hubiera existido con anterioridad, ella no habría invertido en la zona franca de Córdoba o lo habría hecho en menor medida, dado que como consecuencia de la normativa impugnada disminuirán los ingresos esperados pues algunos posibles contratantes preferirán instalarse en el área pampeana (que les ofrece mayores beneficios) o bien le exigirán rebajas en el precio de los servicios.

Estima que el decreto 285 infringe lo dispuesto en el art. 591 del Código Aduanero, pues este precepto exige que las zonas francas se establezcan por ley. A su juicio, el decreto también vulnera las prescripciones de la ley 24.331, ya que: a) esta ley prohíbe introducir en el territorio aduanero general mercaderías industrializadas en las zonas francas y el decreto sí lo permite; b) la decisión 8 del Consejo del Mercosur indica que las mercaderías industrializadas en zonas francas pagarán -al ingresar en el área comunitaria- el "arancel externo común", mientras que el decreto las exime (al menos expresamente respecto de la tasa de estadística); c) la ley 24.331 exige el pago de la tasa de estadística y no prevé la reducción de aportes patronales, mientras que el decreto exime de ambos tributos; c) la ley exige a las provincias compromisos vinculados con la no exención de gravámenes y el decreto invita a hacer exactamente lo contrario.

Asimismo entiende que el decreto 285 vulnera el derecho adquirido por el concesionario -al amparo de la ley 24.331- a exigir que no se concedan en otra zona beneficios

Corte Suprema de Justicia de la Nación

que no existen en la suya. Igualmente considera conculcados los principios constitucionales de igualdad, legalidad, libertad de comercio y de trabajo, y libre competencia y concurrencia (arts. 14, 16, 18 y 43 de la Ley Fundamental), ya que el decreto impugnado otorgó sin justificativo alguno beneficios impositivos, prebendas y exenciones al concesionario de la zona franca de La Pampa, y modificó las condiciones establecidas en la ley 24.331 a favor de una sola provincia en desmedro de las restantes. Agrega que la Constitución también establece el requisito de uniformidad en todo el territorio de los derechos de importación y exportación.

Aduce que el decreto en cuestión viola también el art. 99 de la Ley Fundamental, por cuanto: a) incursiona en cuestiones tributarias y aduaneras, cuya regulación incumbe en forma exclusiva y excluyente al Congreso; b) no existen razones de necesidad ni de urgencia que justifiquen el dictado de ese acto; c) la Provincia de La Pampa no es una de las regiones postergadas del país a la que haya que otorgar los incentivos previstos en el art. 75, inc. 18, de la Ley Fundamental; d) el decreto no podrá ser controlado por el Congreso pues aún no se ha constituido la Comisión Bicameral Permanente.

Finalmente, argumenta acerca del cumplimiento de los requisitos formales de la vía elegida.

II) A fs. 237/241 el Estado Nacional presenta el informe previsto en el art. 8° de la ley 16.986 y solicita el rechazo de la demanda.

Afirma que el decreto en cuestión es legítimo pues

fue dictado en acuerdo general de ministros, y en uso de las facultades previstas en el art. 99 -incs. 1° y 3°- de la Constitución Nacional y en el art. 765 de la ley 24.415.

Niega que la introducción en el mercado nacional de productos fabricados en la zona franca de General Pico pueda afectar a los productores locales o a los demás oferentes de los países de la región, ya que -según lo establecido por la decisión 8/94 del Consejo del Mercosur- toda mercadería proveniente de una zona franca que ingrese en territorio aduanero debe tributar el arancel externo común.

Dice que la actora dramatiza las consecuencias que produciría la aplicación de la norma impugnada, pues es altamente improbable que ocurra la sustitución de mercados alegada.

Considera erróneo lo afirmado por la demandante acerca de que la zona franca pampeana gozaría de prerrogativas especiales (en materia de exención de tributos) respecto de los productos cuyo ingreso se permite al mercado local. Ello es así -sostiene- porque el art. 23 de la ley 24.331 manda aplicar a las zonas francas "la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y financiero...que rigen en el territorio aduanero general" y ese aspecto no ha sido modificado por el decreto 285/99. Añade que de acuerdo a lo previsto en el art. 28 de la ley 24.331, "las mercaderías que se extraigan de la zona franca al territorio aduanero general serán consideradas como una exportación", de manera que deberán tributar los aranceles respectivos.

Cuestiona la afirmación de la actora acerca de que

Corte Suprema de Justicia de la Nación

el art 4° del decreto 285/99 contendría disposiciones no aplicables a las demás zonas francas del país; sostiene que la norma impugnada sólo estableció "una particularidad de la zona franca de General Pico, que no se aleja de las oportunidades conferidas al resto".

En cuanto a la exención de contribuciones patronales a la seguridad social, aduce que el Poder Ejecutivo Nacional ha establecido -mediante los decretos que cita- diversas desgravaciones de esa especie, "lo cual no ha sido excedido con el temperamento adoptado para la zona franca de General Pico".

Aduce que la acción de amparo es improcedente pues no se denuncia la concreción de una lesión real y efectiva a los derechos de la actora, ya que el planteo se refiere a probables desventajas comparativas respecto de una zona franca distante 644 km. de la que explota aquélla.

Asimismo sostiene que el decreto de necesidad y urgencia impugnado no es susceptible de revisión judicial, ya que sólo estaría sujeto al control del Poder Legislativo, de acuerdo con la doctrina del precedente que invoca.

III) La Provincia de La Pampa se presenta espontáneamente a fs. 223/228 y pide que se le dé participación en el litigio en los términos del art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

El juez de primera instancia dicta la sentencia definitiva, en la que desestima el requerimiento del Estado provincial y hace lugar a la demanda (fs. 276/289). A su turno, la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba deja sin

efecto ese pronunciamiento, admite la intervención como tercero de la Provincia de La Pampa, declara la incompetencia del juez de primera instancia y ordena la remisión de los autos a esta Corte (fs. 361/365).

IV) Una vez recibidas las actuaciones y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, el Tribunal resuelve declarar que la causa es de su competencia originaria (fs. 421/426).

V) A fs. 434/440 la parte actora introduce como "hecho nuevo" el dictado de la ley de presupuesto 25.237, cuyo art. 86 ratificó el decreto impugnado.

Dice que el instituto de la "ratificación legislativa" no existe en nuestro orden constitucional. Mantiene las impugnaciones contenidas en la demanda, pues a su juicio el nuevo precepto no remedia los vicios sustanciales que portaba el decreto 285: violación del Código Aduanero, de la ley de zonas francas y de los derechos adquiridos por el concesionario; y vulneración de los principios de igualdad ante la ley, libertad de comercio, y libre competencia y concurrencia.

Afirma que la ley 25.237 tampoco subsana ni convalida las deficiencias formales del decreto 285 denunciadas en la demanda, especialmente: la violación del art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional, la incursión en materia tributario-vedada para este tipo de decretos-, la ausencia de impedimentos para seguir el trámite legislativo ordinario, y la falta de intervención de la Comisión Bicameral.

Puntualiza que el citado art. 86 de la ley 25.237 es un acto complejo que se integra con el decreto de necesi-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

dad y urgencia 285 y que por ello también debe ser declarado nulo en el marco de este proceso. Aduce que la ratificación cuestionada es ajena al presupuesto de la Nación y que un decreto de necesidad y urgencia que adolecía de los vicios invocados no podía ser aprobado sin debate ni informe de la Comisión Bicameral. Añade que el precepto ratificatorio ha sido dictado sin observarse las formas previstas en el art. 99, inc. 3°, y en contradicción con lo dispuesto en el art. 20 de la ley 24.156 (según el cual las leyes de presupuesto no pueden contener disposiciones de carácter permanente, reformar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos).

Finalmente, cita jurisprudencia de esta Corte en sustento de su postura.

VI) La demandada contesta el traslado del "hecho nuevo" a mérito de las consideraciones vertidas a fs. 472/475.

Sostiene que mediante aquella ley el Congreso ha ratificado el decreto en cuestión, con lo que se ha cumplido el control de legitimidad previsto en el art. 99 de la Constitución Nacional. Agrega que también ha perdido sustento el agravio fundado en la necesidad de que la zona franca sea creada por ley. En consecuencia, considera que las objeciones planteadas en la demanda han devenido abstractas.

Asimismo -y entre otros argumentos- aduce que no se ha vulnerado el principio de igualdad ante la ley, pues no puede pretenderse que se dé igual tratamiento a provincias que tienen un distinto grado de desarrollo, lo que involucra

razones de oportunidad, mérito y conveniencia, que escapen al control judicial.

VII) Finalmente, el Tribunal decide correr traslado de la pretensión de Zofracor S.A. a la Provincia de La Pampa, con copia de diversos escritos -entre ellos el de interposición de "hecho nuevo"- (confr. fs. 486 y 489).

VIII) La provincia contesta ese traslado a fs. 490/497 y solicita el rechazo de la demanda.

Alega que el decreto 285 ha sido aprobado por el Congreso y en consecuencia reviste actualmente el carácter de ley de la Nación; por ello entiende que el caso se circunscribe al tema de la validez de la ley 25.237.

Asimismo sostiene que Zofracor no demostró haber sufrido algún perjuicio personal, particularizado y concreto; antes bien, durante el lapso (dos años) insumido por la tramitación del amparo, ésta ha experimentado un crecimiento sustancial que la ha colocado en una posición de vanguardia. Agrega que la diferencia de crecimiento entre una y otra zona franca surge de las manifestaciones públicas de la amparista vertidas en las notas periodísticas que transcribe.

Aduce que el diseño económico de los beneficios promocionales en el país es un tema cuya evaluación y definición compete al Congreso de la Nación.

Insiste en que la intención del legislador ha sido la de adoptar y conferir rango legal a las disposiciones del decreto 285, independientemente de la técnica y de la terminología utilizadas. En esa inteligencia, el eventual apartamiento por parte de la ley 25.237 de otras normas de igual

Corte Suprema de Justicia de la Nación

jerarquía no resulta inconstitucional, ya que la norma posterior puede revocar a otra anterior en forma expresa o tácita, y nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de un régimen jurídico determinado.

Cita en apoyo de su defensa un precedente de esta Corte y lo dictaminado en esta causa por el señor Procurador General.

Considerando:

1°) Que conforme lo resuelto a fs. 426, el presente litigio es de la competencia originaria de esta Corte (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que como lo ha sostenido este Tribunal en una causa análoga, la relativa proximidad existente entre ambas zonas francas permite inferir prima facie que la que contaría con condiciones menos ventajosas (es decir, la explotada por Zofracor S.A.) podría tener inferiores posibilidades de desarrollar los propósitos perseguidos con su creación (Fallos: 323:3853, considerando 8°).

En tales condiciones -y contrariamente a lo afirmado por la demandada y por el tercero a fs. 240 in fine y fs. 493, respectivamente- la actora tiene un interés concreto, inmediato y sustancial que permite considerar al pleito como un "caso", "causa" o controversia, en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, a fin de autorizar el ejercicio de la función judicial.

Al respecto cabe recordar -también en respuesta a las objeciones esbozadas por el Estado Nacional- que la acción de amparo tiene una finalidad preventiva y no requiere

la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos (Fallos: 307:1379).

3°) Que tal como lo admite la propia Provincia de La Pampa a fs. 493, el decreto 285/99 ha consagrado beneficios de excepción en favor de la zona franca de General Pico.

En efecto, dicho decreto: a) permite que se destine al territorio aduanero general la totalidad de la producción anual de un mismo producto, mientras que el art. 6° de la ley 24.431 veda esa posibilidad, b) establece exenciones tributarias (respecto de la tasa de estadística y de las contribuciones patronales a la seguridad social) no previstas en la citada ley; y c) invita al gobierno de la Provincia de La Pampa y a la Municipalidad de General Pico a establecer exenciones de gravámenes locales, en abierta contradicción con lo previsto en el art. 31 de la ley general de zonas francas.

Si bien la exención de la tasa de estadística representa el ejercicio de una facultad delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo (confr. art. 765 del Código Aduanero), no ocurre lo mismo con el resto de las medidas reseñadas precedentemente, que implican el apartamiento de lo establecido en leyes de la Nación, con injerencia en la función propia de la legislatura.

4°) Que la reforma constitucional de 1994 fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista y el fortalecimiento del rol del Congreso. En este sentido, el art. 99, inc. 3°, segundo párrafo, contiene la regla general que expresa el principio en términos categóricos: "El Poder Ejecutivo no

Corte Suprema de Justicia de la Nación

podrá en ningún momento bajo pena de nulidad absoluta e insana-
ble, emitir disposiciones de carácter legislativo" (Fallos:
322:1726, considerando 7°). El texto es elocuente y las pala-
bras escogidas en su redacción no dejan lugar a dudas de que
la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte
del Poder Ejecutivo se hace en condiciones de rigurosa
excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y for-
males.

5°) Que, en este sentido, el tercer párrafo del
citado art. 99, inc. 3°, precisa: "Solamente cuando circuns-
tancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites
ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de
las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal,
tributario, electoral o el régimen de los partidos políticos,
podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los
que serán decididos en acuerdo general de ministros que
deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de
ministros" (la bastardilla no está en el texto).

La primera conclusión que surge con toda evidencia
es que los beneficios que se han establecido en el decreto
285/99 comportan, en su gran mayoría, el ejercicio de facul-
tades de carácter tributario -aduaneras, impositivas o vincu-
ladas con el Régimen Nacional de la Seguridad Social-, las que
son competencia exclusiva del Poder Legislativo -arts. 4°, 17 y
75, incs. 1° y 2°, de la Constitución Nacional- y cuyo
ejercicio está vedado al Poder Ejecutivo Nacional, aun en las
condiciones excepcionales que podrían justificar el dictado de
decretos de necesidad y urgencia, en atención a la

explícita exclusión de tales materias que efectúa la Constitución Nacional (doctrina de Fallos: 318:1154; 319:3400; 321:366, entre otros).

6°) Que lo expuesto precedentemente permite concluir que el decreto 285/99 resultó insanablemente nulo por oponerse al principio de legalidad que rige en materia tributario y al claro precepto del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, y que, por ende, se encuentra privado de todo efecto jurídico.

7°) Que, no obstante, esta Corte debe ponderar las consecuencias que sobre esta litis provoca el dictado de la ley 25.237, cuyo art. 86 dice: "Ratificase el decreto 285 de fecha 25 de mayo de 1999".

Tal como ha afirmado este Tribunal en Fallos 321:366, esa ratificación legislativa carece de efectos retroactivos en virtud de la insanable inconstitucionalidad original. Sin embargo, esa norma revela que la intención del Poder Legislativo ha sido la de conferir rango legal a los contenidos que fueron plasmados en el decreto 285/99, lo cual, con indiferencia de la imperfecta técnica legislativa, conlleva a efectuar el control de constitucionalidad respecto del procedimiento seguido y de los contenidos sustanciales aprobados, los cuales, de ser compatibles con los principios constitucionales, tendrían vigor a partir de la publicación de la ley 25.237.

8°) Que la ley 25.237 fue la ley presupuestaria para el ejercicio 2000. Desde hace más de medio siglo, Bielsa observaba que las leyes de presupuesto, sancionadas anualmen-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

te, contenían a veces disposiciones que no eran sólo de naturaleza financiero-administrativa, sino también de derecho penal e, incluso, de derecho privado, lo que, a su juicio, constituía una "falta de metodología legislativa" (Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", 3a. edición, Buenos Aires, 1938, tomo III, págs. 593 y 604). A pesar de este defecto, la ley de presupuesto es una ley en el sentido institucional del vocablo, con plenos efectos jurídicos.

9°) Que en nuestro sistema constitucional, nada permite inferir que la función legislativa en materia presupuestaria se limita a aprobar o a autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo. El Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna. No es un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo: es acción legislativa normal y primordial aun cuando la iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo, que es el responsable de la administración general del país (art. 99, inc. 1°, Constitución Nacional; González Calderón Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", tomo III, 1923, pág. 105). No hay obstáculo constitucional para que el Poder Legislativo establezca, suprima o modifique tributos (u otro tipo de ingresos) en la ley de presupuesto. Las autolimitaciones que el Congreso ha emitido pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, incluso en forma implícita. La ley de presupuesto es un acto de gran trascendencia política y la voluntad del Poder Legislativo no está limitada por actos preexistentes de igual jerarquía normativa.

10) Que la ley de contabilidad 12.961 disponía en

su artículo 20: "...no se incluirán en la ley de presupuesto disposiciones de carácter orgánico o que modifiquen o deroguen leyes en vigor...". También el art. 18 del decreto-ley 23.354/56 disponía: "...la ley de presupuesto no incluirá disposiciones de carácter orgánico ni derogatorias o modificatorias de leyes en vigor". En el mismo sentido, el art. 20 de la ley 24.156 establece que: "Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrá normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos". Esta limitación, aprobada por la doctrina administrativa, no justifica constitucionalmente la descalificación de la expresión legislativa dirigida a modificar, derogar o aprobar normas que, por lo demás, se relacionan de alguna manera con impuestos, tasas y materias afines a las rentas públicas. Hace muchos años la Procuración del Tesoro de la Nación se expidió en el sentido de que las leyes de presupuesto pueden válidamente contener o introducir normas modificatorias del "derecho objetivo", con el único límite del respeto debido a los derechos y garantías esenciales asegurados por la Constitución (conf. Dictámenes, Tomo 83:195 y sgtes.).

También este Tribunal ha rechazado la existencia de violación constitucional en la práctica de incluir en la ley de presupuesto la regulación de cuestiones atinentes a la

Corte Suprema de Justicia de la Nación

organización de los partidos políticos (Fallos: 318:567, considerando 12), si bien ha destacado las objeciones que tal práctica merece desde el punto de vista de la técnica legislativa.

11) Que, en suma, y tal como sostiene el Procurador General a fs. 485, pese al loable propósito que persigue el art. 20 de la ley 24.156, esa norma no prevalece por su jerarquía normativa frente a otras leyes que dicta el Congreso de la Nación y, por tanto, cuanto allí se dispone puede ser derogado por otra ley posterior, en forma expresa o tácita. Es que el Poder Legislativo no se halla vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorestricciones.

12) Que la actora invocó lesión constitucional en virtud de los privilegios injustificados que, en su opinión, consagrarían los contenidos sustanciales del decreto 285/99 -de ninguna eficacia al tiempo del dictado de tal decreto, en razón de su nulidad absoluta, pero con valor legal a partir de la vigencia de la ley 25.237-, los cuales violarían las bases igualitarias consagradas en la ley 24.331, que tienen su raíz en los principios constitucionales de igualdad ante la ley, de libertad de comercio y de libre competencia.

13) Que es indudable que la ley 24.331 pretendió instaurar un régimen legal general respecto del establecimiento de zonas francas en los territorios de las provincias, con el propósito -que constituye un principio fundamental del federalismo- de poner a todas las provincias en la misma condición. Esta premisa no conduce necesariamente a una idéntica regulación para todas las zonas. Tal como resulta del debate

parlamentario de esta ley, ella fue concebida como un instrumento trascendente para la reactivación económica y para el desarrollo de las regiones. Según el diputado Álvarez, miembro informante del dictamen de las comisiones intervinientes, la ley está destinada a cumplir objetivos provinciales de mejoramiento de la calidad de vida (Diario de Sesiones Diputados, 7 de diciembre de 1993, pág. 3907). Para el miembro informante del dictamen de mayoría en el Senado, el senador Snopek, la ley es un instrumento de geopolítica, porque la creación de polos de desarrollo tiende a evitar las migraciones internas. Se trata de generar crecimiento más equitativo y armonioso con criterios de solidaridad (Diario de Sesiones Senadores, 15 de marzo de 1994, págs. 5935/5936).

Estas apreciaciones de política legislativa pueden justificar, por motivos de conveniencia, que el legislador disponga un tratamiento preferente a ciertas zonas a fin de compensar la mayor marginación de unas regiones frente a otras. En todo caso, es función del Congreso "...proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones" (art. 75, cita parcial del inc. 19, Constitución Nacional). En suma, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio y violenta los derechos constitucionales. Existen desigualdades fácticas que pueden traducirse en desigualdades justificadas en el tratamiento jurídico, que expresen una proporcionada relación entre las diferencias objetivas y los fines de la norma (Corte Interamericana de Derechos

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Humanos, opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A, n° 4, Capítulo IV, párrafos 56 a 58).

14) Que las consideraciones precedentes permiten concluir que la sustancia de lo regulado en el decreto 285/99, que tiene fuerza de ley a partir de la vigencia de la ley 25.237, no se revela con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a los efectos de la procedencia de la acción de amparo intentada. La eventual inconstitucionalidad de tales contenidos exigiría una demostración plena, concreta y circunstanciada de extremos fácticos, que no se ha dado en esta causa, en donde la mera alegación de diferencias normativas en los regímenes establecidos por voluntad del Congreso mediante reglas de igual jerarquía, no justifica el planteo de inconstitucionalidad que se ha intentado por esta vía.

Por ello, y de conformidad con el dictamen del señor Procurador General de la Nación (fs. 481/485 vta.), se resuelve: I) Hacer lugar parcialmente a la demanda de amparo deducida por Zofracor S.A. contra el Estado Nacional y declarar la nulidad del decreto 285/99 (art. 99, inc. 3°, párrafo segundo, de la Constitución Nacional); II) Rechazar el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 86 de la ley 25.237, con los efectos señalados en los considerandos 8° y sgtes. de esta sentencia. Las costas se imponen un 60% al Estado Nacional y un 40% a la actora, en razón de los venci-

-//-

-//mientos recíprocos (arts. 14 de la ley 16.986 y 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- ANTONIO BOGGIANO (según su voto)- GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR
BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

Que los infrascriptos coinciden con los considerandos 1° al 14 del voto de la mayoría, con exclusión del considerando 6°, que expresan en los siguientes:

6°) Que, por lo demás, y contrariamente a lo afirmado por la demandada, corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones en las cuales el Poder Ejecutivo dicta decretos de necesidad y urgencia, como asimismo el control de compatibilidad constitucional en cuanto al contenido sustancial de las medidas adoptadas, cuando ello se debate en un caso concreto, pues ha sostenido el Tribunal que "la falta de sanción de una ley especial que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso (art. 99, inc. 3°, párrafo cuarto in fine) no hace sino reforzar la responsabilidad por el control de constitucionalidad que es inherente al Poder Judicial de la Nación" (Fallos: 322:1726, considerando 9°).

Sin perjuicio de la conclusión del considerando 5°, y en cuanto a lo que no es materia de carácter tributario, cabe señalar que no surge de los antecedentes de la causa que la solución legislativa haya requerido una especial urgencia, es decir, que haya debido concretarse en un plazo incompatible con el trámite regular previsto por la Constitución para la sanción de la ley, ni que hayan existido razones de fuerza mayor o impedimento alguno para la reunión de las cámaras del Congreso. Los considerandos del decreto 285/99 se limitan a

sostener que "resulta imprescindible" promover "medidas tendientes a facilitar a la Provincia de La Pampa un polo de desarrollo regional", o bien que "se hace necesario adoptar medidas urgentes a los fines de acelerar el proceso de inversión directa que genere crecimiento y empleo a fin de satisfacer los objetivos descriptos". En este orden de ideas, corresponde descartar criterios de mera conveniencia, ajenos a la configuración de extremas circunstancias de necesidad. Este Tribunal ha afirmado que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto (Fallos: 322:1726, considerando 9°).

Por ello, y de conformidad con el dictamen del señor Procurador General de la Nación (fs. 481/485 vta.), se resuelve: I) Hacer lugar parcialmente a la demanda de amparo deducida por Zofracor S.A. contra el Estado Nacional y declarar la nulidad del decreto 285/99 (art. 99, inc. 3°, párrafo segundo, de la Constitución Nacional); II) Rechazar el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 86 de la ley 25.237, con los efectos señalados en los considerandos 8° y sgtes. de esta sentencia. Las costas se imponen un 60% al Estado Nacional y un 40% a la actora, en razón de los vencimientos recíprocos (arts. 14 de la ley 16.986 y 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° al 3° del voto de la mayoría.

4°) Que el art. 99 inc. 3° de la Constitución Nacional establece: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros". Seguidamente, la cláusula constitucional contempla la intervención del Congreso.

5°) Que, como puede observarse, la Ley Fundamental consagra una limitación a las facultades del Poder Ejecutivo con la innegable finalidad de resguardar el principio de división de poderes. Únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deban ser conjuradas sin dilaciones, puede el Poder Ejecutivo Nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción. En consecuencia, el ejercicio de la prerrogativa en examen esta sujeto a reglas específicas, que exigen un estado

de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación de sanción de las leyes y contemplan, además, una intervención posterior del Poder Legislativo. Por otro lado, las medidas que se adopten no están exentas del contralor judicial, que constituye la salvaguarda de los derechos individuales, sin que obste a ello la ausencia de la ley reglamentaria, máxime cuando la reforma de 1994 introdujo disposiciones precisas sobre las condiciones en que pueden ser dictados los decretos de necesidad y urgencia y esta Corte ha ejercido el aludido contralor con anterioridad a la referida enmienda (Fallos: 322:1726 -voto del juez Boggiano-).

6°)Que, en ese contexto, se advierte con claridad que no se encuentran satisfechos los recaudos constitucionales para el dictado del decreto impugnado. En efecto, los beneficios que la norma establece, comportan, en su gran mayoría, el ejercicio de facultades de carácter tributario -aduaneras impositivas o vinculadas con el Régimen Nacional de la Seguridad Social- que son competencia exclusiva del Poder Legislativo en virtud de principios y preceptos expresos que imponen una limitación constitucional infranqueable en ese campo para los decretos de necesidad y urgencia (arts. 4°, 17, 75 incs. 1° y 2°, 99, inc. 3° de la Constitución Nacional, doctrina de Fallos: 318:1154; 319:3400; 321:366, entre otros).

7°) Que, en lo que excede la materia tributarla, no se ha puesto evidencia que concurrieron al momento de dictarse la norma las excepcionales circunstancias que la mayoría de esta Corte tuvo en mira al decidir en el caso registrado

Corte Suprema de Justicia de la Nación

en Fallos: 313:1513, como por ejemplo, el descalabro económico generalizado y el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional (considerando 35). En los considerandos del decreto 285/99 se expresa que "resulta imprescindible" promover medidas tendientes a facilitar a la Provincia de La Pampa un polo de desarrollo regional" y que "se hace necesario adoptar medidas urgentes a los fines de acelerar el proceso de inversión directa que genere crecimiento y empleo a fin de satisfacer los objetivos descriptos.". Tales referencias resultan insuficientes para justificar una situación de grave riesgo social que el Congreso no puede remediar por los cauces ordinarios que la Constitución prevé, máxime cuando la medida se adoptó durante el período de sesiones ordinarias. En ese orden de ideas, cabe recordar que la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes que supone la asunción por parte de uno de ellos de competencias que sin lugar a dudas le pertenecen a otro (Fallos: 318:1154 -voto del juez Boggiano considerando 21 y su cita).

8°) Que, no obstante, esta Corte debe ponderar las consecuencias que sobre esta litis provoca el dictado de la ley 25.237, cuyo art. 86 dice: "Ratificase el decreto 285 de fecha 25 de mayo de 1999".

Tal como ha afirmado este Tribunal en Fallos 321:366, esa ratificación legislativa carece de efectos retroactivos en virtud de la insanable inconstitucionalidad original. Sin embargo, esa norma revela que la intención del Poder

Legislativo ha sido la de conferir rango legal a los contenidos que fueron plasmados en el decreto 285/99, lo cual, con indiferencia de la imperfecta técnica legislativa, conlleva a efectuar el control de constitucionalidad respecto del procedimiento seguido y de los contenidos sustanciales aprobados, los cuales, de ser compatibles con los principios constitucionales, tendrían vigor a partir de la publicación de la ley 25.237.

9°) Que la ley 25.237 fue la ley presupuestaria para el ejercicio 2000. Desde hace más de medio siglo, Bielsa observaba que las leyes de presupuesto, sancionadas anualmente, contenían a veces disposiciones que no eran sólo de naturaleza financiero-administrativa, sino también de derecho penal e, incluso, de derecho privado, lo que, a su juicio, constituía una "falta de metodología legislativa" (Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", 3a. edición, Buenos Aires, 1938, tomo III, págs. 593 y 604). A pesar de este defecto, la ley de presupuesto es una ley en el sentido institucional del vocablo, con plenos efectos jurídicos.

10) Que en nuestro sistema constitucional, nada permite inferir que la función legislativa en materia presupuestaria se limita a aprobar o a autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo. El Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna. No es un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo: es acción legislativa normal y primordial aun cuando la iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo, que es el responsable de la administración general

Corte Suprema de Justicia de la Nación

del país (art. 99, inc. 1º, Constitución Nacional; González Calderón Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", tomo III, 1923, pág. 105). No hay obstáculo constitucional para que el Poder Legislativo establezca, suprima o modifique tributos (u otro tipo de ingresos) en la ley de presupuesto. Las autolimitaciones que el Congreso ha emitido pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, incluso en forma implícita. La ley de presupuesto es un acto de gran trascendencia política y la voluntad del Poder Legislativo no está limitada por actos preexistentes de igual jerarquía normativa.

11) Que la ley de contabilidad 12.961 disponía en su artículo 20: "...no se incluirán en la ley de presupuesto disposiciones de carácter orgánico o que modifiquen o deroguen leyes en vigor...". También el art. 18 del decreto-ley 23.354/56 disponía: "...la ley de presupuesto no incluirá disposiciones de carácter orgánico ni derogatorias o modificatorias de leyes en vigor". En el mismo sentido, el art. 20 de la ley 24.156 establece que: "Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrá normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos". Esta limitación, aprobada por la doctrina administrativa, no justifica constitucionalmente la descalificación de la expresión legislativa dirigida a modificar, derogar o aprobar normas

que, por lo demás, se relacionan de alguna manera con impuestos, tasas y materias afines a las rentas públicas. Hace muchos años la Procuración del Tesoro de la Nación se expidió en el sentido de que las leyes de presupuesto pueden válidamente contener o introducir normas modificatorias del "derecho objetivo", con el único límite del respeto debido a los derechos y garantías esenciales asegurados por la Constitución (conf. Dictámenes, Tomo 83:195 y sgtes.).

También este Tribunal ha rechazado la existencia de violación constitucional en la práctica de incluir en la ley de presupuesto la regulación de cuestiones atinentes a la organización de los partidos políticos (Fallos: 318:567, considerando 12), si bien ha destacado las objeciones que tal práctica merece desde el punto de vista de la técnica legislativa.

12) Que, en suma, y tal como sostiene el Procurador General a fs. 485, pese al loable propósito que persigue el art. 20 de la ley 24.156, esa norma no prevalece por su jerarquía normativa frente a otras leyes que dicta el Congreso de la Nación y, por tanto, cuanto allí se dispone puede ser derogado por otra ley posterior, en forma expresa o tácita. Es que el Poder Legislativo no se halla vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorestricciones.

13) Que la actora invocó lesión constitucional en virtud de los privilegios injustificados que, en su opinión, consagrarían los contenidos sustanciales del decreto 285/99 -de ninguna eficacia al tiempo del dictado de tal decreto, en razón de su nulidad absoluta, pero con valor legal a partir

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la vigencia de la ley 25.237-, los cuales violarían las bases igualitarias consagradas en la ley 24.331, que tienen su raíz en los principios constitucionales de igualdad ante la ley, de libertad de comercio y de libre competencia.

14) Que es indudable que la ley 24.331 pretendió instaurar un régimen legal general respecto del establecimiento de zonas francas en los territorios de las provincias, con el propósito -que constituye un principio fundamental del federalismo- de poner a todas las provincias en la misma condición. Esta premisa no conduce necesariamente a una idéntica regulación para todas las zonas. Tal como resulta del debate parlamentario de esta ley, ella fue concebida como un instrumento trascendente para la reactivación económica y para el desarrollo de las regiones. Según el diputado Álvarez, miembro informante del dictamen de las comisiones intervinientes, la ley está destinada a cumplir objetivos provinciales de mejoramiento de la calidad de vida (Diario de Sesiones Diputados, 7 de diciembre de 1993, pág. 3907). Para el miembro informante del dictamen de mayoría en el Senado, el senador Snopek, la ley es un instrumento de geopolítica, porque la creación de polos de desarrollo tiende a evitar las migraciones internas. Se trata de generar crecimiento más equitativo y armonioso con criterios de solidaridad (Diario de Sesiones Senadores, 15 de marzo de 1994, págs. 5935/5936).

Estas apreciaciones de política legislativa pueden justificar, por motivos de conveniencia, que el legislador disponga un tratamiento preferente a ciertas zonas a fin de compensar la mayor marginación de unas regiones frente a

otras. En todo caso, es función del Congreso "...proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones" (art. 75, cita parcial del inc. 19, Constitución Nacional). En suma, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio y violenta los derechos constitucionales. Existen desigualdades fácticas que pueden traducirse en desigualdades justificadas en el tratamiento jurídico, que expresen una proporcionada relación entre las diferencias objetivas y los fines de la norma (Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A, n° 4, Capítulo IV, párrafos 56 a 58).

15) Que las consideraciones precedentes permiten concluir que la sustancia de lo regulado en el decreto 285/99, que tiene fuerza de ley a partir de la vigencia de la ley 25.237, no se revela con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a los efectos de la procedencia de la acción de amparo intentada. La eventual inconstitucionalidad de tales contenidos exigiría una demostración plena, concreta y circunstanciada de extremos fácticos, que no se ha dado en esta causa, en donde la mera alegación de diferencias normativas en los regímenes establecidos por voluntad del Congreso mediante reglas de igual jerarquía, no justifica el planteo de inconstitucionalidad que se ha intentado por esta vía.

Por ello, y de conformidad con el dictamen del señor Procurador General de la Nación (fs. 481/485 vta.), se resuelve: I) Hacer lugar parcialmente a la demanda de amparo

Corte Suprema de Justicia de la Nación

deducida por Zofracor S.A. contra el Estado Nacional y declarar la nulidad del decreto 285/99 (art. 99, inc. 3°, párrafo segundo, de la Constitución Nacional); II) Rechazar el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 86 de la ley 25.237, con los efectos señalados en los considerandos 8° y sgtes. de esta sentencia. Las costas se imponen un 60% al Estado Nacional y un 40% a la actora, en razón de los vencimientos recíprocos (arts. 14 de la ley 16.986 y 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE
SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° y 2° del voto de la mayoría.

3°) Que en los considerandos del decreto 285/99 el Poder Ejecutivo de la Nación invocó que se hacía "necesario" adoptar "medidas urgentes" y que se dictaba aquél "en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, incisos 1° y 3° de la Constitución Nacional".

En estos autos, el Estado Nacional reconoció expresamente que "no estamos en presencia de un acto u omisión del Poder Ejecutivo, propias de su actividad de administrar el país, puesto que lo cuestionado es un 'Decreto de necesidad y urgencia'" (fs. 240).

4°) Que, a la luz de lo expresado en mi voto en la causa "Verrocchi" (**Fallos: 322:1726**), al que me remito, corresponde concluir en la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 285/99. En efecto, según sostuve en ese precedente, la vía establecida en el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional, exige que el Congreso sancione la "ley especial" que haga operativo el articulado, sin que quepa discutir las bondades del criterio elegido, pues el Tribunal sólo debe atender a su significado y a sus consecuencias. Puesto que no ha sido sancionada la ley que reclama el art. 99, inc. 3°, no puede cumplirse con la "subetapa" legislativa, lo que determina la imposibilidad de recurrir a esos remedios de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia.

5°) Que, sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, adhiero, de modo subsidiario y a mayor abundamiento, a lo expresado en los considerandos 4°, 5°, 6° y 7° del voto de los jueces Belluscio y Bossert. En consecuencia, aunque por hipótesis se admitiera que el Poder Ejecutivo tuviese competencia para dictar ese tipo de decretos, aun faltando la "ley especial" mentada en el art. 99, inc. 3° de la Constitución, el 285/99 sería igualmente nulo.

6°) Que, a semejanza de lo que sucedía en la causa "Guida" (conf. **Fallos 323:1566**, voto del juez Petracchi), estamos también aquí en presencia de una mal llamada "ratificación" de un decreto de necesidad y urgencia inserta en una ley de presupuesto: la dispuesta, esta vez, por el art. 86 de la ley 25.237.

Ante una "ratificación" congresal de esta clase sólo cabe reafirmar el criterio que ya expresé en aquel precedente. Primero, la ley es totalmente estéril para dar vida retroactivamente (ex tunc) a un decreto que es insanablemente nulo (art. 99, inc. 3°, de la Carta Magna). Segundo, la voluntad legislativa de asumir los contenidos del decreto en cuestión debe ser reconocida a partir del dictado de la ley, con una virtualidad exclusiva hacia el futuro (efecto ex nunc). En este sentido, ha de juzgarse que, a partir de la sanción y promulgación de la ley, rige una normativa como la que intentaba plasmar el decreto nulo.

7°) Que en cuanto al agravio según el cual la ley 25.237 -cuyos alcances relativos al sub examine he indicado- habría supuestamente violado lo prescripto por el art. 20 de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

la ley 24.156, debe ser rechazado por las razones expuestas por el señor Procurador General en su dictamen (cap. X, primera parte), a las que me remito.

8°) Que lo concerniente a si las normas en juego lesionan los principios constitucionales de igualdad ante la ley, de libertad de comercio y de libre competencia, entre otros, cabe señalar que la hipotética existencia de tales violaciones -sobre cuya existencia no abro juicio- requeriría la prueba acabada de circunstancias de hecho que exceden el marco propio de una acción de las características del sub lite (conf. art. 43 de la Ley Fundamental).

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se resuelve: I) Hacer lugar parcialmente a la demanda de amparo deducida por Zofracor S.A. contra el Estado Nacional y declarar la nulidad del decreto 285/99; II) Rechazar el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 86 de la ley 25.237, con los efectos señalados supra. Costas por su orden (art. 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA