

Buenos Aires, 5 de mayo de 2009

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que Papel Misionero S.A.I.F.C., en su condición de fabricante y comerciante de pastas celulósicas, papel y otros productos, promueve acción declarativa contra la provincia de Misiones con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones 70/02, 73/02 y 82/02 de la Dirección General de Rentas.

Mediante la primera de ellas —en su art. 1°— el organismo fiscal procedió a una interpretación del art. 13 del Convenio Multilateral especificando que el "propio productor" allí mencionado se refiere no sólo a quien obtiene los productos primarios, sino también a aquel que los elabora total o parcialmente; y en su art. 2° entendió que la "mera compra", legislada en el inc. b del art. 126 del Código Fiscal y en el 13 del convenio, constituye un hecho imponible especial, de modo que la sola adquisición de los productos de origen provincial hace nacer, en forma instantánea, la obligación impositiva atribuible a la jurisdicción de Misiones. Por su parte, las resoluciones 73/02 y 82/02 establecieron un régimen de percepción del impuesto sobre los ingresos brutos aplicable a las operaciones de mera compra realizadas dentro del territorio de la demandada, sea en forma habitual o esporádica.

La actora niega atribuciones al Director de Rentas provincial para interpretar —con carácter general— las disposiciones del Convenio Multilateral, pues tal facultad ha sido reconocida sólo a sus autoridades de aplicación, es decir, a la Comisión Plenaria y a la Comisión Arbitral de acuerdo con los arts. 15, 17, inc. e, y 24, inc. a, respectivamente; y aduce que la provincia ha extendido de esta forma el concepto de mera compra a supuestos no contemplados en el convenio,

alterando su mecánica y obligando a la demandante a actuar indebidamente como agente de percepción respecto de sus compradores, a los cuales no resulta aplicable —según sostiene— el régimen especial del art. 13, sino el general previsto en el art. 2°.

Todo ello viola, a su entender, el Preámbulo y los arts. 1°, 4°, 7°, 9°, 12, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 28, 29, 33, 39, 52, 75 (incs. 1° y 2°), 76, 99 (3° párrafo), 100 (inc. 7°) y 126 de la Constitución Nacional.

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 impuestos, en cuyo marco cabe incluir también la supuesta violación del Convenio Multilateral frente a lo establecido en el art. 9°, inc. d, del primero.

De tal suerte la situación es análoga a la considerada por esta Corte en Fallos: 316:324 y 327. Allí se afirmó que las leyes-convenio —entre las que cabe incluir el régimen de coparticipación federal y el Convenio Multilateral en sus respectivas ratificaciones locales por medio de las legislaturas provinciales— hacen parte, aunque con diversa jerarquía, del derecho público provincial y que esa condición asume la ley de coparticipación federal, por lo que su violación no abre la instancia originaria ante esta Corte. Se dijo también que 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).

3°) Que la decisión que se adopta importa dejar de lado la solución establecida en Fallos: 324:4226, en la medida en que por el presente se restablece la tradicional doctrina —con la excepción indicada—, con arreglo a la cual el régimen de coparticipación federal forma parte integrante del plexo normativo local (Fallos: 314:862; 316:324 y sus citas).

4°) Que ello conduce a la declaración de incompetencia, ya que para habilitar la instancia prevista en el art. 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, otros asuntos que —por ser de naturaleza local— resultarían ajenos a su competencia, pues la eventual necesidad de hacer mérito de ellos obsta a su radicación por la vía intentada frente a la necesidad de no interferir el ejercicio de atribuciones que las provincias no han delegado al conocimiento exclusivo de esta Corte (Fallos: 314:810 y 620).

5°) Que por último resta aclarar que la presente resolución no obsta a que las cuestiones federales que se susciten en la causa sean resueltas por el Tribunal, en el caso de ser violentada la supremacía reconocida en el art. 31 de la Constitución Nacional, por la instancia de apelación que para tal fin prevé el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 325:250, entre muchos otros).

Por ello, y oído el señor Procurador Fiscal subrogante, se resuelve: Declarar que esta causa no es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

-//-Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese. RICARDO LUIS LORENZETTI (en disidencia)- ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto)- E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia)- CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

VO-//-

-//--TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que Papel Misionero S.A.I.F.C., con domicilio en Capital Federal, en su condición de fabricante y comercializador de pastas celulósicas, papel y otros productos y subproductos promueve acción declarativa contra la provincia de Misiones a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones 70/02, 73/02 y 83/02 de la Dirección de Rentas.

Señala que mediante la primera de ellas —en su art. 1°— el organismo fiscal aclaró el primer párrafo del art. 13 del Convenio Multilateral, especificando que el "propio productor" allí mencionado se refiere no sólo a quien obtiene productos primarios sino también a aquel que los elabora total o parcialmente. Agrega que en su art. 2° entendió que la mera compra —contemplada en el art. 126, inc. b, del Código Fiscal y en el art. 13 del Convenio Multilateral— constituye un hecho imponible especial y, por ende, la sola adquisición de los productos de origen provincial hace nacer, en forma instantánea, la obligación impositiva atribuible a la jurisdicción de Misiones. Por su parte las resoluciones 73/02 y 82/02 establecieron un régimen de percepción del impuesto sobre los ingresos brutos aplicable a las operaciones de mera compra realizadas dentro del territorio de la provincia, sea en forma habitual o esporádica.

La actora niega las facultades del fisco provincial para interpretar el Convenio Multilateral con carácter general. Afirma que —mediante este procedimiento— la provincia extendió la "mera compra" a supuestos no contemplados en el convenio, alteró su mecánica y la obliga a actuar indebidamente como agente de percepción respecto de sus compradores, a los cuales no resulta aplicable el régimen especial de su art.

13 sino el general de su art. 2°.

Alega que ello viola los arts. 1°, 4°, 7°, 9°, 12, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 28, 29, 33, 39, 52, 75 (inc. 1° y 2°), 76, 99 (3° párr.), 100 (inc. 7°) y 126 de la Constitución Nacional.

2°) Que cabe recordar que este Tribunal, al decidir respecto de su competencia originaria cuando se debaten tributos provinciales por considerarlos inconstitucionales y contrarios a la ley de coparticipación federal de impuestos, ha sostenido tradicionalmente que "las leyes convenio hacen parte también —aunque con diversa jerarquía— del derecho local y esa condición asume en el campo del derecho público provincial la ley de coparticipación por lo que su alegada violación no abre la instancia originaria de esta Corte". Asimismo se ha establecido que "el cobro de un 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" (Fallos: 314:862; 300:450). Igualmente, se dijo que "para habilitar la instancia prevista en los artículos 100 y 101 —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; 314:620, 810; 316:324, 327).

3°) Que en Fallos: 324:4226, causa "*El Cóndor*", el Tribunal sostuvo que el nuevo rango asignado a la coparticipación federal de impuestos por la Convención Constituyente de

1994 y el amplio tratamiento que la Ley Fundamental le dedica después de la reforma, lleva a concluir que la afectación del sistema así establecido involucra, en principio, una cuestión constitucional.

Igual orden de ideas se adoptó en Fallos: 327:1473, causa "*Argencard SA c/ Provincia de Salta*", ante "la eventual violación por parte de una provincia de continuar aplicando las normas del Convenio Multilateral...".

4°) Que, sin embargo, en Fallos: 327:1789, "*Matadero y Frigorífico Merlo SA*", resolvió que la causa era ajena a la competencia originaria en tanto la materia del pleito no resultaba exclusivamente federal, puesto que la actora efectuaba un planteamiento conjunto de una cuestión federal con una de orden local, ya que el asunto estaba directa e inmediatamente relacionado, de manera sustancial, con la aplicación e interpretación del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", el cual formaba parte del derecho público provincial. Agregó que "...el pacto no aparece expresamente incluido en dicha previsión constitucional, y no necesariamente debe ser uno de los acuerdos bases de la ley de coparticipación federal de impuestos". "...Esta Corte sólo le ha reconocido esa jerarquía a la ley de coparticipación federal misma (Fallos: 324:4226), y no cabe extender esa interpretación a supuestos no contemplados expresamente por la Carta Magna...".

5°) Que por aplicación de esta última doctrina, referente a la falta de carácter exclusivamente federal de la materia en debate, fueron resueltos diversos precedentes, entre los que cabe destacar: L.392.XXXIX "*La Independencia Sociedad Anónima de Transportes c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa*", pronunciamiento del 21 de marzo de 2006 (Fallos: 329:783); D.508.XLII IN1 "*Droguería Oncofarma*

SRL c/ Tucumán, Provincia de y Estado Nacional s/ medida cautelar", sentencia del 12 de diciembre de 2006; P.1737.XLII "Producción SA c/ Tucumán, Provincia de s/ acción meramente declarativa —incidente sobre medida cautelar— IN1", sentencia del 21 de agosto de 2007; D.1641.XLI "Droguería Disval SRL c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa", sentencia del 7 de marzo de 2006 (Fallos: 329:542); H.55.XLII "Henter Industrial y Comercial Sociedad Anónima y otros c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 27 de diciembre de 2006 (Fallos: 329:6033); R.984.XLII "Refinería del Norte S.A. c/ Salta, Provincia de s/ acción meramente declarativa (ingresos brutos)", sentencia del 7 de agosto del 2007; G.1146.XLIII "Guilford Argentina c/ Chubut, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 26 de febrero de 2008, entre otros.

6°) Que esta Corte estima necesario efectuar un nuevo examen de la cuestión a fin de evitar que los distintos criterios enunciados precedentemente deriven en líneas jurisprudenciales encontradas. Conviene pues, esclarecer el interrogante, en pro del afianzamiento de la seguridad jurídica y para evitar situaciones potencialmente frustratorias de derechos constitucionales.

7°) Que, en primer lugar, conviene señalar que el Tribunal abandona el criterio adoptado en Fallos: 324:4226 y retoma la tradicional doctrina con arreglo a la cual las leyes convenio —entre las que cabe incluir la ley de coparticipación federal, el Convenio Multilateral, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, en sus respectivas ratificaciones locales por medio de las legislaturas provinciales— hacen parte, aunque con diversa jerarquía, del derecho público provincial por lo que su violación no abre, en principio, la instancia originaria ante esta Corte. Ello es

así en atención a que no basta para que corresponda el fuero federal, la única circunstancia de que los derechos que se dicen vulnerados se encuentren garantizados por la Constitución Nacional, porque cuando se arguye que un acto es contrario a ordenamientos legales provinciales o nacionales, debe irse primeramente ante los estrados de la justicia provincial y en su caso, llegar a esta Corte por el recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 311:1588; 330:4372 y A.878.XLIII "Asociación de Empresas de Correo de la República Argentina c/ Buenos Aires, Provincia de s/ medida cautelar", sentencia del 4 de marzo de 2008).

8°) Que, razones institucionales como las que dieron sustento a la doctrina de Fallos: 328:566 y 329:759, aconsejan adoptar un criterio de particular estrictez en torno a la apertura de su jurisdicción originaria en razón de la materia exclusiva o predominantemente federal (conf. arg. Fallos: 329:5814; 330:4372; A.878.XLIII "Asociación de Empresas de Correo de la República Argentina c/ Buenos Aires, Provincia de s/ medida cautelar", sentencia del 4 de marzo de 2008 (Fallos: 331:382); A.620.XXVIII "Amerisse, Alfredo Ricardo c/ Salta, Provincia de s/ amparo", pronunciamiento del 25 de mayo de 2008 (Fallos: 331:1302), entre otras).

9°) Que corresponde recordar que uno de los supuestos en que procede la competencia originaria de la Corte si es parte una provincia, según el art. 117 de la Constitución Nacional, es cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión remita necesariamente a desentrañar el sentido y los alcances de uno o más preceptos de esa naturaleza, cuya adecuada hermenéutica resultará esencial para la justa solución de la controversia y

permitirá apreciar si existe la mentada violación constitucional (Fallos: 330:4953, 5226 y C.976.XLIII "Correo Oficial de la República Argentina SA c/ Corrientes, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", pronunciamiento del 5 de febrero de 2008).

10) Que el sub examine no corresponde a la competencia originaria de la Corte, toda vez que la cuestión federal cuyo planteamiento aquí se efectúa no es la predominante en la causa. En efecto, según se desprende de los términos de la demanda, la actora pretende que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones generales 70/02, 73/02 y 82/02 de la Dirección General de Rentas por considerarlas contrarias al Código Fiscal de la provincia, al Convenio Multilateral, así como a sus modificaciones o sustituciones adoptadas por unanimidad por los fiscos adheridos (cfr. art. 9º, inc. d, ley 23.548), y a la Constitución Nacional.

11) Que el planteo de ilegitimidad que efectúa la actora, a la luz de las normas del régimen de coparticipación federal de impuestos y el Convenio Multilateral, no involucra una cuestión de nítido contenido federal que verse sobre la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del gobierno federal y los de un estado provincial (Fallos: 330:4953, 5226 y C.976.XLIII "Correo Oficial de la República Argentina SA c/ Corrientes, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", pronunciamiento del 5 de febrero de 2008).

12) Que al respecto es dable recordar que el cobro de un impuesto no constituye una causa de carácter civil por ser una carga impuesta a cosas con un fin de interés público y su percepción un acto administrativo (Fallos: 318:1365, 1837 y 2551; 322:1470; 323:15, 2379 y 2380) y que sólo corresponde discutir en la instancia originaria la validez de un tributo

cuando es atacado exclusivamente como contrario a la Constitución Nacional (Fallos: 316:324 y 318:2551).

13) Que, por ende, al encontrarse la materia del pleito directa e inmediatamente relacionada, de manera sustancial, con la aplicación e interpretación de normas de derecho provincial, la causa queda excluida de la competencia originaria de la Corte. En efecto, desde 1936 al resolver el caso "Camps, Juan c/ Provincia de Entre Ríos sobre inconstitucionalidad de las leyes n° 2631 y 2735 y cobro de pesos" (Fallos: 176:315), esta Corte ha señalado que para los pleitos en que se cuestionan "...leyes y decretos provinciales que se califican de ilegítimos, caben tres procedimientos y jurisdicciones según la calidad del vicio imputado: a) si son violatorios de la Constitución Nacional, tratados con las naciones extranjeras o leyes federales, debe irse directamente a la justicia nacional; b) si se arguye que una ley es contraria a la Constitución provincial o un decreto es contrario a la ley del mismo orden, debe ocurrirse a la justicia provincial...; y c) si se sostiene que la ley, el decreto, etc., son violatorios de las instituciones provinciales y nacionales, debe irse primeramente ante los estrados de la justicia provincial, y en su caso, llegar a esta Corte por el recurso extraordinario del art. 14 de la ley N° 48. En esas condiciones, se guardan los legítimos fueros de las entidades que integran el Gobierno Federal, dentro de su normal jerarquía; pues carece de objeto llevar a la justicia nacional una ley o un decreto que, en sus efectos, pudieron ser rectificad...por la magistratura local..." (Fallos: 176:315; 289:144; 292:625; 311:1588, entre otros).

El caso de autos, de acuerdo a lo considerado precedentemente, queda comprendido en el tercero de los supuestos contemplados en el párrafo que antecede pues el reclamo

conculca tanto disposiciones de la Constitución Nacional, como del Convenio Multilateral y la ley de coparticipación federal, los cuales forman parte del derecho público local. En efecto, los actos provinciales cuya interpretación la interesada reclama para el sustento jurídico de su propia pretensión, no pueden ser determinados en su sentido y alcance por este Tribunal por la vía elegida sin violentar el principio federal antes invocado.

14) Que, en consecuencia, dado que el art. 117 de la Constitución Nacional establece de modo taxativo los casos en que la Corte ejercerá su competencia originaria y exclusiva, la cual por su raigambre, es insusceptible de extenderse a otros casos no previstos (Fallos: 322:1514; 323:1854 y 325:3070), el proceso resulta ajeno a esa instancia.

Por ello, oído el dictamen de la Procuración General de la Nación, se resuelve declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese, comuníquese al señor Procurador General de la Nación y, oportunamente, remítanse las actuaciones al Superior Tribunal de la Provincia de Misiones a fin de que decida lo concerniente a las disposiciones locales de aplicación, librándose a tal fin el correspondiente oficio de estilo. JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS
LORENZETTI Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

1°) Que Papel Misionero S.A.I.F.C., en su condición de fabricante y comerciante de pastas celulósicas, papel y otros productos, promueve acción declarativa contra la provincia de Misiones con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones 70/02, 73/02 y 82/02 de la Dirección General de Rentas.

Mediante la primera de ellas —en su art. 1°— el organismo fiscal procedió a una interpretación del art. 13 del Convenio Multilateral especificando que el "propio productor" allí mencionado se refiere no sólo a quien obtiene los productos primarios, sino también a aquel que los elabora total o parcialmente; y en su art. 2° entendió que la "mera compra" legislada en el inc. b del art. 126 del Código Fiscal y en el 13 del convenio, constituye un hecho imponible especial, de modo que la sola adquisición de los productos de origen provincial hace nacer, en forma instantánea, la obligación impositiva atribuible a la jurisdicción de Misiones. Por su parte, las resoluciones 73/02 y 82/02 establecieron un régimen de percepción del impuesto sobre los ingresos brutos aplicable a las operaciones de mera compra realizadas dentro del territorio de la demandada, sea en forma habitual o esporádica.

La actora niega atribuciones al Director de Rentas provincial para interpretar —con carácter general— las disposiciones del Convenio Multilateral, pues tal facultad ha sido reconocida sólo a sus autoridades de aplicación, es decir, a la Comisión Plenaria y a la Comisión Arbitral de acuerdo con los arts. 15, 17, inc. e, y 24, inc. a, respectivamente; y aduce que la provincia ha extendido de esta forma el concepto

de mera compra a supuestos no contemplados en el convenio, alterando su mecánica y obligando a la demandante a actuar indebidamente como agente de percepción respecto de sus compradores, a los cuales no resulta aplicable -según sostiene- el régimen especial del art. 13, sino el general previsto en el art. 2°.

Todo ello viola, a su entender, el Preámbulo y los arts. 1°, 4°, 7°, 9°, 12, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 28, 29, 33, 39, 52, 75 (incs. 1° y 2°), 76, 99 (3° párrafo), 100 (inc. 7°) y 126 de la Constitución Nacional.

2°) Que esta causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de acuerdo con los fundamentos expuestos por el señor Procurador Fiscal subrogante en el dictamen que antecede, al que cabe remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias.

3°) Que el actor solicita una medida de no innovar "sobre el pago de los tributos que las normas atacadas fijan a los fines de dejar a salvo los derechos de las partes" (ver fs. 73).

4°) Que la petición no puede prosperar. En efecto, uno de los requisitos insoslayables para la procedencia del instituto en examen es la existencia del peligro en la demora, de manera que el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho existente pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible, y en las condiciones expresadas el presupuesto indicado no se verifica en el sub examine pues, como resulta de las copias agregadas a fs. 84/86, la última actuación por parte del fisco provincial fue la resolución 155 del 5 de marzo de 2004, sin que se haya informado en este expediente sobre actos posteriores a aquélla hasta la fecha. En esas circunstancias, no puede considerarse

que la situación en que efectivamente se encuentra en debate el *thema decidendi* en sede local sea asimilable al extremo procesal antes expuesto, pues la peticionaria ni siquiera ha invocado cuál sería el perjuicio, actual o en ciernes, que le causa el estado del procedimiento administrativo, como para fundamentar suficientemente la solicitud en estudio.

Por ello, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. II. Correr traslado de la demanda interpuesta a la provincia de Misiones por el término de sesenta días. Para su comunicación al gobernador y al Fiscal de Estado líbrese oficio al juez federal de la ciudad de Posadas. III. Rechazar la medida cautelar pedida. Notifíquese. RICARDO LUIS LORENZETTI - E. RAUL ZAFFARONI.

ES COPIA

Nombre de la actora: **Papel Misionero S.A.I.F.C.**, con el patrocinio letrado del Dr. **Daniel Campagnucci**.

Por la actora: **Dr. Daniel A. Campagnucci**.