



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 19 de Noviembre de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. s/ acción de inconstitucionalidad - medida cautelar", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco en su pronunciamiento de fs. 143/154 (según foliatura de los autos principales, a los que se hace alusión en lo sucesivo) rechazó la acción que dedujo Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. contra la Provincia del Chaco, la Administración Portuaria Puerto Barranqueras, la Administración Provincial del Agua, y la Compañía Logística del Norte SA (COLONO S.A.), en la que persiguió la declaración de inconstitucionalidad de los decretos 2445/12, 2557/12 y 2558/12.

En lo sustancial, por el primero de los decretos mencionados se le otorga la concesión del Puerto de Barranqueras a COLONO S.A. -sociedad que en un 99% pertenece a la provincia y en un 1% a la Asociación Civil Bolsa de Comercio de Chaco- (artículo 1°) y se dejan sin efecto todos los instrumentos en virtud de los cuales se otorgaron permisos de uso en las instalaciones del puerto (artículo 4°). Por su parte, el decreto 2557/12, al modificar el decreto 239/02, establece nuevos coeficientes para determinar la "Tasa por el Uso de la Vía Navegable" del Riacho Barranqueras -creada por la ley 5012-.

Ello, según se expresa allí, con la finalidad de que exista una aplicación "...igualitaria, equitativa y proporcional [de la tasa], independientemente del tipo de mercadería transportada; siempre teniendo en miras que el servicio de dragado beneficia a todos los frentistas de la misma manera, sin hacer distinciones en función de su ubicación geográfica...". También, en esta norma, se habilitó a la Administración Provincial del Agua a realizar convenios para la colaboración y control de toda la navegación de carga en el Riacho (artículo 1°). Por último, con el decreto 2558/12 se instruyó a la Administración Provincial del Agua a contratar los servicios de COLONO S.A. para la determinación, liquidación y aplicación de la tasa de dragado.

2°) Que, para así decidir, el Tribunal Superior provincial sostuvo sus fundamentos en tres ejes argumentales:

i) El cuestionamiento al decreto 2445/12 resulta improcedente, pues el procedimiento de concesión de la Administración Portuaria del Puerto de Barranqueras a COLONO S.A., al integrar el sector público provincial por ser una sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado, pudo instrumentarse en forma directa -cf. inciso a del artículo 132 de la ley 4787-.

En similares términos, se desestimó el argumento relativo a que los servicios públicos provinciales o municipales no pueden ser objeto de concesión (cf. artículo 54, Constitución local).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ii) También se rechazó la ilegitimidad del decreto 2445/12 -sobre cuya base se dispuso la revocación de los permisos de uso antes mencionados- por cuanto de los propios instrumentos acompañados por la peticionaria, se infería que fueron otorgados con carácter precario y revocable, aun cuando se hubiera estipulado un plazo de vigencia.

iii) Por último, se desestimaron las objeciones contra el decreto 2557/12 y el decreto 2558/12, por cuanto "...se tratarían de decisiones gubernamentales expedidas en ejercicio de atribuciones privativas del Poder Ejecutivo y que se refieren a materia de política económica [...] lo cual [...] escapa del control judicial en tanto se ciña al marco normativo vigente..." (fs. 152 de los autos principales).

En esa línea, se expresó que el modo de cálculo de los nuevos coeficientes (por tramo de navegación "k1" y por tipo de mercadería transportada "k2") importó una mera actualización de los coeficientes, en su momento, previstos por el decreto 239/02. Añadió que al fijarse en la nueva reglamentación un importe o valor unitario similar para todos los que utilicen el Riacho Barranqueras, sin diferenciar las distancias recorridas o tramo de navegación (k1), independientemente de si ingresan por la entrada Sur o Norte, del destino que tuviesen dentro del Riacho y del tipo de mercadería que se transporta (k2), implica brindar el mismo tratamiento a todos los contribuyentes, "...al resultar usuarios en igual medida del servicio de la vía navegable..." (fs. 152).

Ratificó su tesitura al considerar que de la pericia de fs. 96/97 vta., se desprendía que "...los valores correspondientes a una tonelada de arena se condicen con los del combustible; lo que coincide con el criterio adoptado por el Poder Ejecutivo y la intención de igualar las contribuciones..." (fs. 152).

3°) Que contra esa decisión, la parte actora dedujo recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la articulación de este recurso de hecho (fs. 158/177 vta., 184/194 y 195/198).

Entre sus agravios, expresa que la sentencia resulta descalificable porque desconoce que los servicios públicos provinciales o municipales no pueden ser enajenados ni concedidos (artículo 54, Constitución provincial). En igual línea de razonamiento, precisa que el fallo al habilitar que la concesión se instrumentase en forma directa, practicó una exégesis errónea en tanto antepuso una solución legal -artículo 132 de la ley 4787- a un precepto constitucional -artículo 67 de la Constitución local-.

También cuestiona el decisorio porque, a través suyo, se avaló que los decretos 2557/12 y 2558/12 otorgasen a la concesionaria la atribución para orientar comercialmente la actividad del puerto, en contra del artículo 141, inciso 1° de la Constitución local.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

El recurrente, finalmente, objeta por dogmáticas y arbitrarias las conclusiones a las que arribó el Superior Tribunal con relación a la lesión al principio de igualdad y capacidad contributiva. Al respecto, enfatiza que, con olvido de esos principios constitucionales, el acto jurisdiccional criticado equiparó indebidamente a un "pequeño contribuyente" con un "gran contribuyente" sin dar razones para ello (fs. 175 vta. y ss.).

4°) Que los agravios relativos a cuestionar la concesión del puerto (artículos 54 y 67 de la Constitución provincial), como así también que se habrían delegado a una empresa con mayoría estatal funciones propias del Estado provincial en la dirección de sus políticas públicas (artículo 141, inciso 1° Constitución provincial), y el planteo de la "doble instancia" resultan inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

5°) Que, por otra parte, aun cuando el análisis de cuestiones de hecho y prueba, y de derecho público local, de ordinario, no autoriza la apertura del remedio previsto en el artículo 14 de la ley 48 (arg. doctrina de Fallos: 264:375; 305:112; 306:617; 311:1855, entre otros), cabe hacer una excepción a dicha regla cuando –por recurrir a fundamentos aparentes– se omite considerar planteos conducentes, como así también ponderar, razonadamente, los elementos de juicio allegados a la causa (arg. doctrina de Fallos: 312:1722; 323:413 y 329:5594, entre otros). Y esto es, precisamente, lo que ocurre

respecto del agravio de la actora vinculado con la inconstitucionalidad de los coeficientes establecidos en el decreto 2557/12 para la liquidación de la tasa.

6°) Que, en síntesis, la parte actora postuló –en su presentación inaugural, como así también en esta instancia de excepción– que el decreto 2557/12, al modificar los coeficientes previstos en el decreto 239/2002 (texto según decreto 1215/2003), en lugar de favorecer la “igualdad fiscal” que pregona, conduce a su quebrantamiento, pues, en su diseño, asimila la situación de contribuyentes que son objetivamente diversos. Al ser ello así, concluyó que se ignoró que el principio de igualdad importa dispensar un tratamiento similar a quienes se hallen en análogas circunstancias, a la par que –de seguir el criterio del Poder Ejecutivo local, avalado por la sentencia recurrida– se lesiona el principio de capacidad contributiva (fs. 20/20 vta. y 175 y ss.).

En base a la prueba pericial –sin perjuicio de la relevancia concreta que le quepa asignar para la solución del caso, extremo que corresponde meritar rectamente a los jueces de la causa– se infiere que los nuevos coeficientes habrían implicado para los buques areneros un incremento del 1.709% en el costo de la tasa, en tanto que para las petroleras uno del 365,69%. En esa pericia, también, se señala que la incidencia de la gabela en los combustibles es del orden del 0,1818%, en cambio para las areneras del 4,0447% (fs. 97).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

7°) Que, frente a tal estado de cosas, asiste razón a la recurrente en cuanto a que la máxima instancia local se limitó a desestimar su agravio constitucional sobre la base de fundamentos dogmáticos, sin aportar una respuesta efectiva a su cuestionamiento basado –principalmente– en la lesión a los principios de igualdad y de capacidad contributiva en la que habría incurrido el reglamento objetado.

La sentencia cuestionada, por tanto, omitió analizar fundadamente, conforme los principios de igualdad y capacidad contributiva consagrados en el artículo 59 de la Constitución de la Provincia del Chaco, el agravio relativo a la inconstitucionalidad de los coeficientes establecidos en el decreto 2557/12 para la liquidación de la “Tasa por el Uso de la Vía Navegable”. Tales principios tienen incidencia para la determinación del modo de calcular la base imponible de la tasa, referida a los costos de la prestación del servicio (ver Fallos: 234:663 y 338:313).

8°) Que, sobre tales bases, la fórmula con la que la sentencia pretendió dirimir el debate se exhibe como un modo aparente de abordar el agravio constitucional del accionante.

Efectivamente, el pronunciamiento objetado se ciñó a reeditar los términos y la finalidad del decreto, sin tener en cuenta que, precisamente, su legalidad era el objeto sobre el que discurre la controversia.

Este defecto en el razonamiento se hace evidente, además, cuando el Superior Tribunal al meritar la prueba pericial expresó que de ella surge la concordancia entre los valores de la tasa para los distintos contribuyentes, tal como lo pretendía el Poder Ejecutivo. Sin embargo, esa conclusión no solo se advierte superflua —si se tiene en cuenta que los propios “considerandos” del decreto enuncian esa finalidad—, sino que además constituye un fundamento elusivo del debate planteado que, en rigor, consistía en determinar la legalidad del reglamento frente a la inteligencia constitucional de los principios de igualdad y capacidad contributiva.

9°) Que tales circunstancias desautorizan a la sentencia como acto jurisdiccional válido, pues al recurrir a argumentos meramente aparentes omitió brindar una respuesta cierta al agravio constitucional del actor (doct. arg. Fallos: 312:1722; 329:5594 y 331:373).

En tales condiciones, esa decisión —en este aspecto— cercena la garantía constitucional del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, en tanto se privó al actor de obtener un pronunciamiento debidamente fundado sobre el planteo articulado (artículo 18, Constitución Nacional; arg. doctrina de Fallos: 310:1819 y 327:4185, entre otros).

Por ello, se declara admisible el recurso de hecho y procedente el recurso extraordinario con los alcances indicados. En consecuencia, se revoca la decisión en cuestión, debiéndose



Corte Suprema de Justicia de la Nación

devolver la causa al tribunal de origen para que, por quien corresponda, emita un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí resuelto (artículo 16, ley 48). Costas por su orden por el modo en que se resuelve (artículo 68, 2° párrafo, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

VO-//-

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON JUAN CARLOS MAQUEDA
Y DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco en su pronunciamiento de fs. 143/154 (según foliatura de los autos principales, a los que se hace alusión en lo sucesivo) rechazó la acción que dedujo Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. contra la Provincia del Chaco, la Administración Portuaria Puerto Barranqueras, la Administración Provincial del Agua, y la Compañía Logística del Norte SA (COLONO S.A.), en la que persiguió la declaración de inconstitucionalidad de los decretos 2445/12, 2557/12 y 2558/12.

En lo sustancial, por el primero de los decretos mencionados se le otorga la concesión del Puerto de Barranqueras a COLONO S.A. -sociedad que en un 99% pertenece a la provincia y en un 1% a la Asociación Civil Bolsa de Comercio de Chaco- (artículo 1°) y se dejan sin efecto todos los instrumentos en virtud de los cuales se otorgaron permisos de uso en las instalaciones del puerto (artículo 4°). Por su parte, el decreto 2557/12, al modificar el decreto 239/02, establece nuevos coeficientes para determinar la "Tasa por el Uso de la Vía Navegable" del Riacho Barranqueras -creada por la ley 5012-. Ello, según se expresa allí, con la finalidad de que exista una aplicación "...igualitaria, equitativa y proporcional [de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tasa], independientemente del tipo de mercadería transportada; siempre teniendo en miras que el servicio de dragado beneficia a todos los frentistas de la misma manera, sin hacer distinciones en función de su ubicación geográfica...". También, en esta norma, se habilitó a la Administración Provincial del Agua a realizar convenios para la colaboración y control de toda la navegación de carga en el Riacho (artículo 1°). Por último, con el decreto 2558/12 se instruyó a la Administración Provincial del Agua a contratar los servicios de COLONO S.A. para la determinación, liquidación y aplicación de la tasa de dragado.

2°) Que, para así decidir, el Tribunal Superior provincial sostuvo sus fundamentos en tres ejes argumentales:

i) El cuestionamiento al decreto 2445/12 resulta improcedente, pues el procedimiento de concesión de la Administración Portuaria del Puerto de Barranqueras a COLONO S.A., al integrar el sector público provincial por ser una sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado, pudo instrumentarse en forma directa -cf. inciso a del artículo 132 de la ley 4787-.

En similares términos, se desestimó el argumento relativo a que los servicios públicos provinciales o municipales no pueden ser objeto de concesión (cf. artículo 54, Constitución local).

ii) También se rechazó la ilegitimidad del decreto 2445/12 -sobre cuya base se dispuso la revocación de los

permisos de uso antes mencionados— por cuanto de los propios instrumentos acompañados por la peticionaria, se infería que fueron otorgados con carácter precario y revocable, aun cuando se hubiera estipulado un plazo de vigencia.

iii) Por último, se desestimaron las objeciones contra el decreto 2557/12 y el decreto 2558/12, por cuanto “...se tratarían de decisiones gubernamentales expedidas en ejercicio de atribuciones privativas del Poder Ejecutivo y que se refieren a materia de política económica [...] lo cual [...] escapa del control judicial en tanto se ciña al marco normativo vigente...” (fs. 152 de los autos principales).

En esa línea, se expresó que el modo de cálculo de los nuevos coeficientes (por tramo de navegación “k1” y por tipo de mercadería transportada “k2”) importó una mera actualización de los coeficientes, en su momento, previstos por el decreto 239/02. Añadió que al fijarse en la nueva reglamentación un importe o valor unitario similar para todos los que utilicen el Riacho Barranqueras, sin diferenciar las distancias recorridas o tramo de navegación (k1), independientemente de si ingresan por la entrada Sur o Norte, del destino que tuviesen dentro del Riacho y del tipo de mercadería que se transporta (k2), implica brindar el mismo tratamiento a todos los contribuyentes, “...al resultar usuarios en igual medida del servicio de la vía navegable...” (fs. 152).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ratificó su tesitura al considerar que de la pericia de fs. 96/97 vta., se desprendía que "...los valores correspondientes a una tonelada de arena se condicen con los del combustible; lo que coincide con el criterio adoptado por el Poder Ejecutivo y la intención de igualar las contribuciones..." (fs. 152).

3°) Que contra esa decisión, la parte actora dedujo recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la articulación de este recurso de hecho (fs. 158/177 vta., 184/194 y 195/198).

Entre sus agravios, expresa que la sentencia resulta descalificable porque desconoce que los servicios públicos provinciales o municipales no pueden ser enajenados ni concedidos (artículo 54, Constitución provincial). En igual línea de razonamiento, precisa que el fallo al habilitar que la concesión se instrumentase en forma directa, practicó una exégesis errónea en tanto antepuso una solución legal -artículo 132 de la ley 4787- a un precepto constitucional -artículo 67 de la Constitución local-.

También cuestiona el decisorio porque, a través suyo, se avaló que los decretos 2557/12 y 2558/12 otorgasen a la concesionaria la atribución para orientar comercialmente la actividad del puerto, en contra del artículo 141, inciso 1° de la Constitución local.

El recurrente, finalmente, objeta por dogmáticas y arbitrarias las conclusiones a las que arribó el Superior Tribunal con relación a la lesión al principio de igualdad y capacidad contributiva. Al respecto, enfatiza que, con olvido de esos principios constitucionales, el acto jurisdiccional criticado equiparó indebidamente a un "pequeño contribuyente" con un "gran contribuyente" sin dar razones para ello (fs. 175 vta. y ss.).

4°) Que los agravios relativos a cuestionar la concesión del puerto (artículos 54 y 67 de la Constitución provincial), como así también que se habrían delegado a una empresa con mayoría estatal funciones propias del Estado provincial en la dirección de sus políticas públicas (artículo 141, inciso 1° Constitución provincial), y el planteo de la "doble instancia" resultan inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

5°) Que, por otra parte, aun cuando el análisis de cuestiones de hecho y prueba, y de derecho público local, de ordinario, no autoriza la apertura del remedio previsto en el artículo 14 de la ley 48 (arg. doctrina de Fallos: 264:375; 305:112; 306:617; 311:1855, entre otros), cabe hacer una excepción a dicha regla cuando —por recurrir a fundamentos aparentes— se omite considerar planteos conducentes, como así también ponderar, razonadamente, los elementos de juicio allegados a la causa (arg. doctrina de Fallos: 312:1722; 323:413 y 329:5594, entre otros). Y esto es, precisamente, lo que ocurre



Corte Suprema de Justicia de la Nación

respecto del agravio de la actora vinculado con la inconstitucionalidad de los coeficientes establecidos en el decreto 2557/12 para la liquidación de la tasa.

6°) Que, en síntesis, la parte actora postuló –en su presentación inaugural, como así también en esta instancia de excepción– que el decreto 2557/12, al modificar los coeficientes previstos en el decreto 239/2002 (texto según decreto 1215/2003), en lugar de favorecer la “igualdad fiscal” que pregona, conduce a su quebrantamiento, pues, en su diseño, asimila la situación de contribuyentes que son objetivamente diversos. Al ser ello así, concluyó que se ignoró que el principio de igualdad importa dispensar un tratamiento similar a quienes se hallen en análogas circunstancias, a la par que –de seguir el criterio del Poder Ejecutivo local, avalado por la sentencia recurrida– se lesiona el principio de capacidad contributiva (fs. 20/20 vta. y 175 y ss.).

En base a la prueba pericial –sin perjuicio de la relevancia concreta que le quepa asignar para la solución del caso, extremo que corresponde meritar rectamente a los jueces de la causa– se infiere que los nuevos coeficientes habrían implicado para los buques areneros un incremento del 1.709% en el costo de la tasa, en tanto que para las petroleras uno del 365,69%. En esa pericia, también, se señala que la incidencia de la gabela en los combustibles es del orden del 0,1818%, en cambio para las areneras del 4,0447% (fs. 97).

7°) Que, frente a tal estado de cosas, asiste razón a la recurrente en cuanto a que la máxima instancia local se limitó a desestimar su agravio constitucional sobre la base de fundamentos dogmáticos, sin hacerse cargo de aportar una respuesta efectiva a sus cuestionamientos, basados –principalmente– en la lesión a los principios de igualdad y de capacidad contributiva en la que habría incurrido el reglamento objetado.

La sentencia cuestionada, por tanto, pasó por alto considerar que, en materia impositiva, el principio de igualdad no solo exige la creación de categorías tributarias razonables (Fallos: 150:189; 160:247) sino que también veda, en términos generales, la posibilidad de unificar las consecuencias tributarias para situaciones que en la realidad son distintas (Fallos: 149:417; 154:337; 156:352; 184:592; 195:270; 209:431; 210:322; 234:568). En efecto, desde el punto de vista constitucional, hacer prevalecer el principio de igualdad supone reconocer que, en ciertas circunstancias puede ser tan injusto imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación como gravar en distinta forma a quienes tienen iguales medios.

Y, en sintonía con ello, también se omitió sopesar, fundadamente, que para que la tasa constituya una legítima manifestación del poder tributario, resulta justo y equitativo que para la fijación de su cuantía se tome en consideración no solo el costo efectivo de los servicios con relación a cada



Corte Suprema de Justicia de la Nación

contribuyente, sino también su capacidad contributiva (arg. doctrina de Fallos: 234:663; 277:218 y 287:184).

8°) Que, sobre tales bases, la fórmula con la que la sentencia pretendió dirimir el debate se exhibe como un modo aparente de abordar el agravio constitucional del accionante.

Efectivamente, el pronunciamiento objetado se ciñó a reeditar los términos y la finalidad del decreto, sin tener en cuenta que, precisamente, su legalidad era el objeto sobre el que discurre la controversia.

Este defecto en el razonamiento se hace evidente, además, cuando el Superior Tribunal al meritar la prueba pericial expresó que de ella surge la concordancia entre los valores de la tasa para los distintos contribuyentes, tal como lo pretendía el Poder Ejecutivo. Sin embargo, esa conclusión no solo se advierte superflua —si se tiene en cuenta que los propios “considerandos” del decreto enuncian esa finalidad—, sino que además constituye un fundamento elusivo del debate planteado que, en rigor, consistía en determinar la legalidad del reglamento frente a la inteligencia constitucional de los principios de igualdad y capacidad contributiva.

9°) Que tales circunstancias desautorizan a la sentencia como acto jurisdiccional válido, pues al recurrir a argumentos meramente aparentes omitió brindar una respuesta cierta al agravio constitucional del actor (doct. arg. Fallos: 312:1722; 329:5594 y 331:373).

En tales condiciones, esa decisión —en este aspecto— cercena la garantía constitucional del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, en tanto se privó al actor de obtener un pronunciamiento debidamente fundado sobre el planteo articulado (artículo 18, Constitución Nacional; arg. doctrina de Fallos: 310:1819 y 327:4185, entre otros).

Por ello, se declara admisible el recurso de hecho y procedente el recurso extraordinario con los alcances indicados. En consecuencia, se revoca la decisión en cuestión, debiéndose devolver la causa al tribunal de origen para que, por quien corresponda, emita un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí resuelto (artículo 16, ley 48). Costas por su orden por el modo en que se resuelve (artículo 68, 2° párrafo, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por **Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda., parte actora en autos**, representada por el **Dr. Jorge Guillermo Larrea**, con el patrocinio letrado del **Dr. Miguel Ángel Galissier**.

Tribunal de origen: **Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco**.