

S.C. C.486, L.XLIII

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Suprema Corte :

- I -

A fs. 180/184, la Cámara Federal de Apelaciones de Mar de Plata, al revocar lo decidido por la instancia anterior (fs. 150/152 vta.), resolvió hacer lugar a la acción de amparo instaurada por Camaronera Patagónica S.A. y declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad a la actora de las resoluciones 11/02 y 150/02 del -entonces- Ministerio de Economía.

Adujo que el art. 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa, de manera general, admitiéndola en supuestos tasados, esto es en materia de emergencia pública y de administración. A su vez, el inc. 3° de su art. 99 veda terminantemente al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, aunque también reconoce excepciones al permitir el dictado de decretos de necesidad y urgencia cuando se den determinadas condiciones, excluyendo de ellas la materia tributaria.

Expresó, al hilo de estos razonamientos, que la interpretación en esta materia ha de ser estricta, para preservar la división de competencias entre los poderes del Estado.

Sostuvo que, en la especie, la resolución 11/02 posee indudable naturaleza impositiva y por ende su dictado controvierte el principio de legalidad en materia tributaria.

Por otra parte, como cuestión de carácter formal, indicó que en todo caso la delegación -en la hipótesis de que estuviese permitida- ha de ejercerse por el Poder Ejecutivo mediante decretos, y no por un ministro mediante resoluciones. Es así que, además, esta subdelegación resulta inadmisibles tras la reforma constitucional de 1994, puesto que el art. 100, inc. 12, de la Carta Magna prevé a los primeros como norma específica para tal supuesto.

De igual modo, examinó la cuestión desde la perspectiva de la delegación impropia, a la luz de la doctrina de V.E., para indagar si el mentado reglamento se ajusta al marco regulatorio delimitado por el Congreso, para concluir nuevamente en que resulta violatorio de elementales consideraciones del principio de reserva de ley, sin que el interés público invocado por la Aduana en el establecimiento de las retenciones sea motivo suficiente para salvar su inconstitucionalidad.

- II -

La AFIP presentó el recurso extraordinario glosado a fs. 187/194.

Señaló, en primer término, que la ley 25.561 se ajusta a los preceptos del art. 76 de la Ley Fundamental y que, por ende, da suficiente cobertura al reglamento atacado, puesto que declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa y cambiaria, en un marco de fuerte deterioro de los ingresos fiscales y de una enorme necesidad de asistir a los sectores más desprotegidos de la población. Se trata, adujo, de un caso de delegación impropia, ajustado por demás a los límites de una pacífica y antigua jurisprudencia de la Corte.

Por otra parte, el art. 755 del Código Aduanero faculta al Poder Ejecutivo a gravar con derechos de exportación las mercaderías, para el cumplimiento de ciertos fines que él contempla, sean recaudatorios o de otro tipo. En tales circunstancias, indicó que el acto atacado por la actora no luce como manifiestamente ilegítimo, circunstancia que obsta a la vía intentada. De forma similar, añadió que no se ha acreditado la inexistencia de otras vías que resulten más aptas, y que para la resolución del pleito es preciso un ámbito de mayor debate y prueba.

Puntualizó luego que no hay norma que prohíba al Poder Ejecutivo, a su turno, delegar sus funciones -sean originarias o no- en los departamentos de Estado que lo integran, ya que son de aplicación a su respecto los postulados del art. 19 de la Constitución Nacional, en tanto puede realizar todo aquello que no le está expresamente prohibido.

- III -

A mi modo de ver, la apelación extraordinaria es formalmente admisible, toda vez que en el *sub lite* el superior tribunal de la causa ha declarado la invalidez constitucional de las resoluciones 11/02 y 150/02, del Ministerio de Economía, que poseen naturaleza federal (art. 14, inc. 3º de la ley 48).

- IV -

Tal como quedó expuesto, y dentro de un orden lógico, el primer agravio de la demanda finca en sostener la improcedencia de la vía escogida por la actora, y sobre la cual el *a quo* estimó que resultaba apta.

Con respecto a la procedencia formal del amparo, como camino para articular la defensa de derechos cuya lesión se arguye, cabe recordar que la Corte ha declarado,

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

reiteradamente, que tal acción constituye un remedio de excepción y es inadmisibile cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere amplitud de debate y de prueba. Dichos extremos, cuya demostración es decisiva para su procedencia, V.E. los ha calificado de imprescindibles (doctrina de Fallos: 319:2955 –con sus citas–; 321:1252 y 323:1825, entre otros).

Por eso, la existencia de una vía legal adecuada para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad del amparo, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 303:419 y 422), regla que ha sustentado la Corte cuando las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (doctrina de Fallos: 303:422).

En este mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado, al delimitar la acción prevista en la ley 16.986, que si bien ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178).

La doctrina sobre el alcance y el carácter de esta vía excepcional no ha sido alterada por la reforma constitucional de 1994, al incluirla en el art. 43, pues cuando éste dispone que “*toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial más idóneo*”, mantiene el criterio de excluir dicha vía en los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la “*arbitrariedad o ilegalidad manifiesta*” en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (Fallos: 306:788; 319:2955; 323:1825 y G.1400, L.XL “Gianola, Raúl Alberto y otros c/ Estado Nacional y otros”, del 15 de mayo de 2007, con remisión al dictamen de este Ministerio Público, entre otros).

Por otra parte, desde antiguo la Corte ha sostenido que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico (Fallos: 324:920, entre muchos otros); por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía

constitucional invocados (Fallos: 321:441), principio que debe aplicarse con criterio estricto cuando la inconstitucionalidad se plantea por la vía excepcional de la acción de amparo y la arbitrariedad e ilegalidad invocada requiere de actividad probatoria significativa, precisamente por no ser manifiesta.

Pues bien, sobre la base de tales pautas interpretativas, estimo que es importante no olvidar que la presente acción fue instaurada con el objeto de impugnar de manera conjunta ambas resoluciones del Ministerio de Economía, tanto la 11/02 como la 150/02. Ello surge claramente del planteamiento realizado por la actora, donde precisa que la impugnación de ambas resoluciones debe operarse en forma conjunta y simultánea, puesto que “la sola suspensión en la aplicación de la resolución 11/02 como se pide, ocasionaría indirectamente a mi mandante un grave y trágico perjuicio económico si no se complementa con la no aplicación de la resolución 150/02” (ver fs. 21 vta. y 22).

En resumen, la actora plantea su imposibilidad de pagar las sumas exigidas en concepto de derechos de exportación regulados por la resolución 11/02, cuya constitucionalidad impugna (conducta que, sin embargo, dice haber realizado hasta marzo de 2003; ver sus afirmaciones a fs. 16 vta.), debido únicamente a que el Fisco no cumple con la obligación de devolverle una serie de reembolsos y reintegros a la exportación, en virtud de lo ordenado por el otro reglamento cuestionado.

Por su parte, la resolución 150/02, en prieta síntesis, establece que la AFIP sólo dará curso a los pedidos de pago de los estímulos a la exportación en el caso de que los exportadores solicitantes “hayan dado cumplimiento a la totalidad de las obligaciones fiscales derivadas de tributos nacionales, incluidas las de los Recursos de la Seguridad Social y de planes de facilidades de pago, cuya recaudación se encuentre a cargo de ese Organismo” (art. 1°).

Resulta indudable que esta resolución continúa con la política adoptada mediante su similar 325/96, en cuanto en ella se tuvo en cuenta la lucha contra la evasión tributaria, y se consideró muy especialmente que en muchos casos los exportadores cuyas operaciones estaban beneficiadas con estímulos a la exportación, a la vez, resultaban deudores por IVA y otros tributos, cuyo pago demoraban o directamente omitían, a pesar de instar el pago de los mentados beneficios, y percibirlos. Así, basándose en elementales consideraciones de justicia y equidad, se condiciona la percepción de los beneficios al hecho de tener en claro la situación tributaria del requirente.

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Así las cosas, tengo para mí que este reglamento no padece una ilegitimidad o arbitrariedad “manifiestas”, toda vez que, en principio, establece como requisito para el pago de acreencias de los particulares que éstos estén al día con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales respectivas. No parece irrazonable, y máxime dentro del marco cognoscitivo que implica la vía propuesta por la actora, que el Estado proteja el erario público impidiendo el pago de sumas por él debida a quienes, a su vez, resultan deudores que aún no han cancelado sus obligaciones tributarias.

Si bien tal aspecto podría hipotéticamente llegar a ser controvertido en algún caso, no parece ser ésta la hipótesis planteada por la amparista. En efecto, ella únicamente tacha de inconstitucional la resolución 150/02, arguyendo que le ha sido aplicada exclusivamente –según sus dichos- al no haber dado cumplimiento a los pagos devengados en virtud de la otra resolución y, consecuentemente, se la ha suspendido también en el registro de exportadores.

Así las cosas, estimo que ello no basta para derribar la presunción de legitimidad de que goza el reglamento de mentas, puesto que la actora no demostró, como estimo que le era debido, que está al día con el pago de todas las demás obligaciones para con el sistema tributario nacional cuya recaudación corresponde a la AFIP.

En efecto, según observo la presente causa aparece huérfana de toda constancia al respecto y, más aún –y ello parece fundamental- la demandante no ha aportado copia alguna como prueba documental (ni la denunció en poder de la contraria; arg. arts. 333, 388 y cc. del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) del acto concreto que estableció la aplicación de la resolución impugnada y a raíz del cual fue suspendida en el registro de exportadores, como lo denuncia a fs. 19 vta.

En tales condiciones –y sin que esto signifique adelantar una opinión sobre el fondo del asunto, que por lo que llevo dicho no puede ser analizado en esta causa–, considero que asiste razón a la recurrente cuando afirma que la vía utilizada por los actores para cuestionar la resolución 150/02 es improcedente, porque –como quedó dicho- no se ha demostrado que aquélla adolezca de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. Es decir que, en principio, dicho acto no se presenta como manifiestamente ilegítimo o totalmente desprovisto de sustento normativo, al menos con el grado que requiere la acción de amparo para admitir su cuestionamiento por esta vía.

Y tal conclusión, por la forma en que la actora ha dejado planteada su pretensión, ha de repercutir inevitablemente en la consideración aquí de la resolución 11/02,

toda vez que esa parte pretende la declaración conjunta de inconstitucionalidad, desinteresándose de un resultado que parcialmente nulificara ésta pero dejase subsistente la anterior. En tales condiciones, entiendo que deviene inoficioso entrar a conocer sobre la inconstitucionalidad pretendida a su respecto.

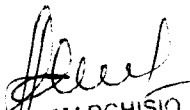
- V -

Por lo expuesto, considero que corresponde revocar la sentencia apelada y desestimar el amparo, sin que resulte necesario examinar los restantes agravios de la apelante, ya que ello deviene inoficioso frente a la solución que se propone ni, por ende, entrar a valorar la validez constitucional de la resolución 11/02.

Buenos Aires, 01 de abril de 2008.

ES COPIA

ESTEBAN RIGHI


ADRIANA N. MARCHISIO
PROSECRETARIA ADMINISTRATIVA
AD-HQC AD-HONOREM DE LA PGM

23-05-07