



Corte Suprema de Justicia de la Nación
Buenos Aires, 29 de Agosto de 2022

Vistos los autos: "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", de los que

Resulta:

I) A fs. 5/33 la Provincia de San Luis promovió acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de todas las normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional que hayan establecido derechos de exportación a partir del 1° de enero de 2002; de las leyes 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339, en tanto prorrogaron sucesivamente la emergencia pública declarada por la ley 25.561; de la delegación que autoriza el artículo 755 del Código Aduanero y de todas las normas que han establecido una ratificación genérica al respecto, en particular de los artículos 1° y 3° de las leyes 25.148, 25.645, 25.918 y 26.135, como así también de las subdelegaciones realizadas a favor del Ministerio de Economía.

También solicitó que se condene a la demandada al pago de una suma de dinero por la diferencia entre lo que percibió y la cantidad que hubiese percibido en concepto de coparticipación federal de impuestos, de no haberse fijado derechos de exportación, entre el 1° de enero de 2002 y la fecha de la sentencia, con más los intereses respectivos.

Explicó que las diferencias pretendidas tienen por causa la incidencia negativa de los derechos de exportación cuestionados sobre la masa de impuestos coparticipados (en especial sobre el impuesto a las ganancias), y agregó que las sumas resultantes deberán tener como piso la garantía prevista en el artículo 7° de la ley 23.548.

Afirmó que cuanto mayor es la alícuota de los derechos de exportación de los que dispone la Nación y que no son coparticipables, menores son los ingresos en concepto de impuesto a las ganancias que se distribuyen entre las provincias.

Fundó su derecho en lo establecido por los artículos 4°, 75, inciso 2°, 76 y en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional; y en los artículos 2°, 3°, 4° y 7° de la ley 23.548.

Sostuvo que el Estado Nacional realiza un uso abusivo de los tributos a la exportación autorizados por los artículos 4° y 75, inciso 1°, de la Constitución Nacional -a los que califica como impuestos-, lo que necesariamente importa disminuir la conformación de la masa de recursos coparticipables en detrimento de los derechos provinciales. Destacó especialmente la incidencia que tienen los aranceles de exportación que gravan a los cereales y a las oleaginosas, pues -según adujo- al tratarse de mercados con precios internacionalmente conocidos y establecidos, se trasladan hacia



Corte Suprema de Justicia de la Nación

atrás en la cadena de comercialización, ya que deben ser soportados por los productores, cuya rentabilidad se ve disminuida y, en consecuencia, pagan un monto menor en concepto de impuesto a las ganancias.

Señaló que las retenciones fueron reimplantadas a partir de la ley 25.561, cuyo artículo 6° estableció un derecho a la exportación de hidrocarburos, delegando en el Poder Ejecutivo Nacional la fijación de la alícuota. Añadió que esa ley no proporciona sustento para establecer dichos impuestos a las ventas al exterior de otros productos distintos de los derivados del petróleo, y que la emergencia ya había sido superada al momento de promover la demanda.

En tal sentido alegó que la emergencia estaba superada en mayo del año 2003, y que una prueba de ello fue el pago de la deuda contraída oportunamente con el Fondo Monetario Internacional realizado en enero de 2006, como una muestra de solvencia económica del Estado Nacional.

En cuanto al artículo 755 del Código Aduanero, indicó que la delegación allí contenida está prohibida por el actual artículo 76 de la Ley Fundamental, ya que no es materia de administración ni de emergencia. Por otra parte, consideró que la delegación realizada con anterioridad caducó a partir de agosto de 1999, de acuerdo con la disposición transitoria octava, ya que no fue objeto de ratificación expresa por una ley

del Congreso, sino que fue genéricamente tratada por las leyes 25.148, 25.645, 25.918 y 26.135, y las leyes presupuestarias.

Puso de resalto el carácter contractual del sistema de coparticipación federal y, en particular, la jerarquía normativa que posee dentro del ordenamiento de cada provincia adherida al régimen.

A fs. 52/60 amplió la demanda, señalando que la inconstitucionalidad de los tributos a la exportación se veía agravada en el caso de las mercaderías destinadas a países del Mercosur, debido a que el Tratado de Asunción (ratificado por ley 23.981) establece la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios, en especial mediante la eliminación de los derechos aduaneros y de las restricciones no arancelarias a su circulación, como también de toda otra medida equivalente. Ello es así, a su juicio, debido a la supremacía del ordenamiento supranacional sobre el local, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, incisos 22 y 24, de la Constitución Nacional. Agregó que, si bien esta prohibición fue postergada en cuanto a su exigibilidad, ello fue así hasta el 31 de diciembre de 1999.

II) A fs. 61 esta Corte declaró que la causa corresponde a su competencia originaria y ordenó el traslado de la demanda y de sus ampliaciones.

III) A fs. 78/79 la actora amplió nuevamente la demanda, impugnando el decreto 1176/2008 y las resoluciones



Corte Suprema de Justicia de la Nación

180/2008, 181/2008 y 182/2008, todas del entonces Ministerio de Economía y Producción, en tanto volvieron a modificar lo relativo a los derechos de exportación que percibe el Estado Nacional.

IV) A fs. 87/133 el Estado Nacional contestó la demanda y sus ampliaciones.

Expuso que la actora acumuló dos pretensiones, en tanto el objeto del pleito está enderezado primeramente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de un conjunto de normas y, por otra parte, a obtener un resarcimiento económico por un presunto incumplimiento del Estado Nacional respecto de lo que a ella le correspondería en concepto de recursos coparticipables. La invocación del artículo 7° de la ley 23.548 -continuó- solo ha sido esgrimida para surtir efecto en el caso en que la Corte hiciera lugar al planteo de inconstitucionalidad y dispusiera, simultáneamente, el pago de la compensación solicitada, al mero efecto de calcular su piso.

Opuso la excepción de falta de legitimación activa, por entender que la Provincia de San Luis no es titular de un derecho que resulte afectado por las normas impugnadas; en concreto, en cuanto no es lesionada por los tributos que gravan a las exportaciones. Agregó que las normas impugnadas son el fruto del ejercicio de prerrogativas constitucionales del Estado Nacional (artículos 4° y 75, inciso 1°, de la Constitución

Nacional), y que la actora no tiene un derecho a la inmutabilidad de la masa de recursos coparticipables, menos aún a que el impuesto a las ganancias se mantenga invariable. Puso como ejemplo la hipótesis que, si la Nación decidiera reducir la alícuota de este tributo, también se verían reducidos los recursos coparticipables, sin que ello -según aduce- confiriera derecho alguno a las provincias para cuestionar el ejercicio de una potestad propia del Estado Nacional.

Arguyó que no existe un caso que sea justiciable, debido a que se están cuestionando decisiones de los poderes políticos tomadas en un ámbito de completa discrecionalidad, como son las relativas a la política económico financiera y al comercio exterior. Añadió que el planteo de la actora carece de concreción, y que se apoya solo en asertos dogmáticos y conjeturas respecto de cómo se conformarían los escenarios económicos en el país de no aplicarse los tributos cuestionados. Por tales razones, concluyó que el pedido de declaración de inconstitucionalidad formulado es abstracto.

Indicó que la provincia debió haber realizado su reclamo previamente ante la Comisión Federal de Impuestos. Por el contrario -señaló-, desde el año 2002, y como parte integrante del sistema de coparticipación federal, consintió todas las cuestiones allí debatidas, y no formuló observación alguna a las determinaciones anuales efectuadas por la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 20 de la ley 23.548.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Sostuvo que los derechos de exportación son parte de los recursos que conforman el Tesoro Nacional (artículos 4° y 75, inciso 1°, de la Ley Fundamental) y que no son coparticipables, según lo dispone el artículo 2°, inciso d, de la ley 23.548, como así también por la inteligencia que le atribuye al inciso 2° del artículo 75 de la Constitución Nacional. Explicó que, si bien poseen naturaleza tributaria, también son un importante instrumento de regulación económica y de policía administrativa. Desarrolló los fundamentos económicos por los cuales se instauraron, y destacó su repercusión positiva en la estabilización de precios de los productos en el mercado interno.

Manifestó que tampoco merece objeciones constitucionales la forma en que fueron establecidos, ya que los artículos 755 a 760 del Código Aduanero contemplan las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo con relación a estos recursos y las condiciones de su ejercicio. Afirmó que se trata de una regulación legal ajustada tanto a las particularidades que ofrece la legislación aduanera, como a las exigencias que impone el cumplimiento de los propósitos de política económica allí establecidos y que requiere de una intervención técnica implementada con celeridad. Por tal motivo, no hay óbice, a su juicio, para considerar que esa regulación pueda hacerse al amparo de las competencias propias del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 99, inciso 2°).

Por otro lado, señaló que se llega al mismo resultado si se examina la cuestión desde la perspectiva de la delegación legislativa, señalando al respecto que el artículo 755 del Código Aduanero se adecua a los estándares previstos por el artículo 76 de la Constitución Nacional. Además, adujo que se trata de una delegación legislativa preexistente a la reforma constitucional y que, en virtud de lo dispuesto por la disposición transitoria octava, fue ratificada mediante las leyes 25.148, 25.645, 25.918 y 26.135, por lo cual se encuentra plenamente en vigor. Afirmó que la Constitución Nacional no impide que la materia tributaria sea objeto de delegación, sea por razones de emergencia o en su carácter de materia de administración.

Añadió que la declaración de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria dispuesta por la ley 25.561, fue prorrogada por las leyes 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339, sucesivamente, cumpliéndose también con el requisito del establecimiento de bases para la delegación y de un plazo para el ejercicio de la competencia.

En lo que concierne a la intervención del entonces Ministerio de Economía y Producción en la fijación de los derechos de exportación, expresó que la delegación por parte del Poder Ejecutivo Nacional es un fenómeno de la práctica administrativa que encuentra suficiente respaldo legal en los artículos 3° de la ley 19.549 y 13 de la ley 22.520. Con arreglo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en estos preceptos, el decreto 2752/1991 delegó en el ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el ejercicio de las atribuciones contempladas en el artículo 755 de la ley 22.415.

Negó que la aplicación de los derechos de exportación disminuya la masa de recursos coparticipables de las provincias, en especial los fondos recaudados en concepto del impuesto a las ganancias, debido a que, entre otros factores, inciden tanto la competitividad de la economía local como el nivel de actividad económica. Reiteró que las provincias no tienen derecho a la inmutabilidad de la masa de recursos, ni a la de las normas en cuya virtud ellos se cobran.

En lo atinente a la garantía del artículo 7° de la ley 23.548, expresó que las alegaciones de la actora carecen de relevancia, puesto que los derechos de exportación se computan para determinar los recursos de la administración pública central, y que además los fondos transferidos a las provincias satisfacen plenamente el "piso" allí previsto. Por otra parte, indicó que a las provincias se les han transferido ciertos montos fijos establecidos por las leyes 24.130 y 24.699.

Finalmente, también negó que los derechos de exportación cuestionados contravinieran las disposiciones del Tratado de Asunción. Tras señalar que la postura de la actora importaría perjudicar a los consumidores locales, ya que de

prosperar su demanda los precios internos se encarecerían al suprimir los derechos de exportación, expresó que las normas del Mercosur no prohíben la aplicación de tales tributos, debido a que, en síntesis, solamente se obliga a sus miembros al establecimiento de un arancel externo común, y ello con múltiples salvedades, como así también al cumplimiento de un cronograma tendiente a la desgravación de derechos de importación para el comercio intrazona.

V) A fs. 137/144 la actora contestó las defensas opuestas por el Estado Nacional. En cuanto a la legitimación para obrar señaló que su interés concreto radica en que sea respetada la adjudicación dispuesta por la ley 23.548 y por la Constitución Nacional, que se vería tergiversada por los tributos aduaneros a la exportación que disminuyen de manera real y efectiva la masa tributaria coparticipable, con el consiguiente daño para el erario provincial. Alegó que, si bien la Nación es competente para establecer tales gravámenes, el ejercicio de esta atribución le corresponde al Congreso Nacional.

Asimismo, sostuvo que no correspondía someter la cuestión previamente a la decisión de la Comisión Federal de Impuestos, puesto que ese ente carece de la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

VI) A fs. 151/152 el Tribunal resolvió diferir para el momento de dictar la sentencia definitiva el tratamiento



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tanto de la excepción de falta de legitimación activa como el del planteo de la demandada relativo a la falta de "caso", y se pronunció en cuanto a que la falta de intervención previa de la Comisión Federal de Impuestos no obsta a la admisibilidad formal de la demanda, puesto que la competencia originaria de la Corte Suprema, que proviene de la Constitución Nacional, no puede quedar subordinada al agotamiento de trámites administrativos, y porque, además, el objeto principal de la demanda se vincula con la declaración de inconstitucionalidad de las normas que han establecido derechos de exportación desde el año 2002, superiores a los existentes al 24 de agosto de 1994, como así también de las leyes de prórroga de la declaración de emergencia 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339, materia que excede el ámbito de competencia del citado ente administrativo.

VII) A fs. 169/170 el Estado Nacional denunció como hecho nuevo el dictado del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional 206/2009, que instauró un mecanismo de reparto de un fondo de afectación específica integrado por el 30% de lo recaudado por los derechos de exportación aplicados sobre la soja -en todas sus variedades y derivados-, denominado "Fondo Federal Solidario", y la adhesión de la Provincia de San Luis a ese sistema, efectivizada mediante el decreto 418-MHP-2009.

En virtud de ello, solicitó que, eventualmente y al momento de sentenciar, sean tomadas en cuenta las transferencias efectuadas a la actora en razón de dicho instrumento financiero.

VIII) A fs. 998/1007, luego de clausurado el período probatorio y de que las partes presentaran sus alegatos, dictaminó la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte sobre las cuestiones constitucionales comprometidas en el pleito, y a fs. 1012 se llamó "autos para sentencia".

Considerando:

1°) Que la presente causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que, de acuerdo con la reseña efectuada, la presente acción contiene dos pretensiones; una es de carácter declarativo y la otra tiene por objeto el cobro de sumas de dinero. El resarcimiento económico perseguido ha sido fundado por la actora en obligaciones del Estado Nacional que son diversas en cuanto a su fuente.

3°) Que, en efecto, por un lado, la actora pretende la declaración de invalidez de los derechos de exportación aplicados a partir del año 2002, con fundamento en que habrían sido percibidos de manera inconstitucional, por las siguientes razones: a) no han sido establecidos por el Congreso Nacional, sino por normas reglamentarias; b) la delegación realizada por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el artículo 755 del Código Aduanero no es admisible tras la reforma constitucional de 1994, siendo inconstitucionales todas las normas que han establecido una ratificación genérica al respecto -en especial los artículos 1° y 3° de las leyes 25.148, 25.645, 25.918 y 26.135-; c) además, se ha verificado una subdelegación en cabeza del Ministerio de Economía, sin que ello esté permitido; d) la declaración de emergencia efectuada por la ley 25.561 fue válida en su momento, mas no su prórroga realizada mediante las leyes 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339, debido a que tal situación excepcional ya se había superado.

4°) Que, por otra parte, la pretensión patrimonial se refiere al derecho que tendría la provincia a ser compensada por la disminución de la recaudación en concepto de impuestos nacionales coparticipables, debido a la incidencia de los derechos de exportación aplicados por la Nación desde el año 2002, tributos estos que no se coparticipan.

La causa de la alegada afectación a la recaudación radica -a juicio de la actora- en que aquellos contribuyentes vinculados con la producción de bienes exportados, o con la propia exportación de tales bienes, tras ser incididos por tales aranceles al momento de vender sus productos al exterior y, por ende, sufrir una merma en el precio que reciben en definitiva por ellos, obtienen una menor rentabilidad y, por consiguiente,

pagan una suma menor por el impuesto a las ganancias (recurso que sí es coparticipable).

Esta pretensión de cobro se limita estrictamente a la diferencia entre lo realmente percibido por la provincia en concepto de coparticipación y lo que hubiere percibido de no mediar los derechos de exportación que considera inconstitucionales (fs. 5, apartado II, "Objeto").

5°) Que, sin perjuicio de ello, la pretensión de contenido patrimonial también ha sido sustentada en el derecho invocado por el Estado provincial a participar en la recaudación de impuestos nacionales no coparticipables, como consecuencia del aumento en la recaudación de estos últimos y la consiguiente fractura en la proporción mínima que debe guardarse entre impuestos coparticipables y no coparticipables.

En ese sentido, la Provincia de San Luis se apoya al respecto en el derecho que le asistiría a un nivel mínimo de coparticipación que resultaría igual al que existía al momento de reformarse la Constitución en 1994, según su propia interpretación de la cláusula transitoria sexta, o igual al 34% de la recaudación total de tributos nacionales, sumando los que son coparticipables y los que no lo son, en virtud de lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley de Coparticipación Federal.

6°) Que el planteo tendiente a que se haga efectiva la garantía establecida en los artículos 7° y 20 de la ley



Corte Suprema de Justicia de la Nación

23.548, ha sido efectuado por la actora, de manera autónoma, en la causa CSJ 1133/2008 (44-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ ordinario", en la que demanda la liquidación y pago del "ajuste respectivo", al que se refiere el artículo 20 de la citada ley convenio, desde el 1° de marzo de 2002 y hasta el momento de la sentencia, con fundamento en haberse calculado, liquidado y pagado los recursos tributarios correspondientes en defecto de lo establecido por el artículo 7° del mismo cuerpo normativo.

La decisión de concentrar el pronunciamiento sobre el punto en el expediente citado ha sido ya tomada por esta Corte en la causa CSJ 1039/2008 (44-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos", sentencia del 24 de noviembre de 2015.

Por lo tanto, solo corresponde decidir en este pronunciamiento la procedencia del reclamo compensatorio fundado en la invalidez constitucional de los derechos de exportación.

7°) Que, en ese marco, es pertinente examinar en primer término la excepción de falta de legitimación para obrar opuesta por la parte demandada.

Esta Corte ha sostenido al respecto que el Poder Judicial de la Nación solo interviene en el conocimiento y decisión de "causas" (artículo 116 de la Constitución Nacional),

y que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia en los términos de la jurisprudencia de este Tribunal (Fallos: 322:528 y 326:3007, entre otros). En este sentido, se ha dicho que la existencia de "caso" presupone la de "parte", esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. En este orden de ideas, la "parte" debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido esta Corte, que los agravios expresados la afecten de forma "suficientemente directa" o "substancial" (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 333:1212, entre otros).

Cabe agregar que, como también lo ha sostenido esta Corte (arg. Fallos: 311:1435, considerando 5° -a contrario sensu- y CSJ 1329/2000 (36-C)/CS1 "Casime, Carlos Alberto c/ Estado Nacional", sentencia del 20 de febrero de 2001), se configura una causa judicial atinente al control de constitucionalidad de preceptos legales infraconstitucionales cuya decisión es propia del Poder Judicial, siempre y cuando se produzca un perjuicio concreto al derecho que asiste a quien legítimamente lo invoca.

8°) Que la carencia de legitimación en quien demanda (o en la accionada) puede aparecer en forma manifiesta al momento de realizar su presentación ante la justicia -cuando



Corte Suprema de Justicia de la Nación

quien lo hace luce desprovisto de todo interés concreto en el dictado de un pronunciamiento-; o bien, esta falta de *standing* puede no ser manifiesta sino permanecer oculta o disimulada durante el trámite de la causa o requerir algún tipo de investigación, pero hacerse ostensible recién al momento de dictar la sentencia (arg. artículo 347, inciso 3°, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En este último caso, debe ser resuelta igualmente de manera previa, ya que su ausencia imposibilitaría el ejercicio de la jurisdicción sobre el fondo del asunto discutido, so riesgo de realizar un pronunciamiento en abstracto (Fallos: 326:1007).

Así, la doctrina tiene dicho que la falta de legitimación (si bien como excepción o defensa) "sólo puede resolverse como artículo de previo y especial pronunciamiento en el supuesto de que la ausencia de legitimación aparezca en forma manifiesta" (Palacio, Lino Enrique; Manual de Derecho Procesal Civil, Abeledo Perrot, Buenos Aires, sexta edición actualizada, pág. 438) y agrega que la decisión al respecto "no constituye obstáculo para que el juez, en la sentencia definitiva, y valorando los elementos de juicio aportados durante el transcurso del proceso se pronuncie acerca de la existencia o inexistencia de legitimación" (Fallos: 326:1007, ya citado).

9°) Que, sobre la base de tales criterios, en su aplicación al caso, corresponde señalar que, si bien es cierto que la actora pudo exhibir, al tiempo de interponer la demanda, una posición que, *prima facie*, no la privaba de legitimación para esgrimir la pretensión que dedujo frente al Estado Nacional, no lo es menos que, en esta oportunidad y con los elementos aportados por ella en estos autos, resulta claro que no posee legitimación procesal para perseguir el objetivo reclamado en su demanda, por no haber demostrado tener un interés concreto en el dictado de un pronunciamiento judicial que la beneficie -o perjudique-, que remueva -o no- el obstáculo al que atribuye la lesión de los derechos invocados (arg. Fallos: 306:1125; 317:335, entre otros).

Cabe recordar que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la existencia de un perjuicio -la afectación de un interés jurídicamente protegido-, de orden personal, particularizado, concreto y además susceptible de tratamiento judicial, recaudos que han de ser examinados con particular rigor cuando se pretende debatir la constitucionalidad de actos celebrados por alguno de los otros poderes del Estado (Fallos: 321:1252).

10) Que, en efecto, de la prueba producida no surge que el daño alegado haya sido demostrado fehacientemente como era menester.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

La actividad probatoria desarrollada por la actora consistió, por un lado, en la documental acompañada y en pedidos de informes al Ministerio de Economía, al Banco Central de la República Argentina, al Banco de la Nación Argentina y a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación, cuyos contenidos no aportaron elementos de convicción suficientes que permitan tener por acreditada la invocada pérdida que dice haber sufrido en los ingresos que le corresponden por coparticipación tributaria, como consecuencia de la aplicación de los cuestionados derechos de exportación. Por el contrario, de la respuesta del Banco de la Nación Argentina de fs. 189/190 se desprende que la distribución de los recursos coparticipables ha registrado un notable aumento durante los años 2002 al 2009 a los que se refiere dicho informe.

11) Que, por otra parte, la Provincia de San Luis produjo la prueba pericial contable de la que dan cuenta las presentaciones de fs. 422/440 y 495/499. Cabe destacar que, de acuerdo con lo convenido en la audiencia celebrada en los términos del artículo 360 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fs. 172, dicho peritaje fue realizado por los consultores técnicos de parte propuestos -a fin de dar cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 2° del decreto 1204/2001-, quienes presentaron sus informes por separado.

A los efectos de determinar cuál hubiera sido la recaudación del impuesto al valor agregado, del impuesto a las ganancias y del impuesto a los débitos y créditos bancarios, si no hubieran existido los derechos de exportación recaudados por el Estado Nacional durante el período comprendido entre los años 2002 a 2009, el consultor técnico de la parte actora partió de la premisa de que los ingresos adicionales que tendrían los productores, derivados de la eliminación de dicho impuesto a las ventas externas, "serían razonablemente volcados una parte para inversión y la otra parte sería tomada como una ganancia adicional" (fs. 425 vta.).

A su vez, para determinar el porcentaje que se aplicaría a la inversión, tomó como base de cálculo la participación anual de la inversión bruta interna fija (IBIF) y el producto bruto interno (PBI), publicados por el INDEC. Ello así, sobre la base de considerar que "es razonablemente cierto que dichos ingresos [adicionales] serán aplicados de manera similar a la participación que en el mismo año han tenido las inversiones dentro del producto bruto interno nacional".

Afirmó entonces que el monto anual así determinado para la inversión, sería sujeto al impuesto a los bienes personales y la fracción del incremento de ingresos que no se destinase a inversión incrementaría la base imponible del impuesto a las ganancias.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Luego adicionó el cálculo del efecto indirecto que hubiera tenido la eliminación de las retenciones para el resto del sistema tributario y dimensionó cuál hubiera sido el monto de la recaudación de los otros tributos, especialmente el IVA y el impuesto a los débitos y créditos bancarios. Para ello, calculó la incidencia porcentual de la recaudación de cada tributo dentro del PBI correspondiente a los años 2002 a 2009 y aplicó dicho porcentaje a los ingresos adicionales, deducidos los impuestos (fs. 426 vta.).

Finalmente, luego de realizar los cálculos pertinentes, concluyó que la Provincia de San Luis "debería haber percibido \$477 millones más que los que recibió en el período involucrado" (fs. 429).

12) Que, como puede apreciarse, el consultor técnico de la actora describió un escenario meramente conjetural relativo a la cuestión contrafáctica e hipotética acerca de qué podría haber ocurrido si no hubieran existido los derechos de exportación (fs. 422/440 y 495/499), insuficiente para demostrar el perjuicio alegado por la Provincia de San Luis, máxime cuando sus conclusiones fueron refutadas por el informe del consultor técnico del Estado Nacional (fs. 446/470 y 476/487).

Es preciso recordar que, como lo ha establecido esta Corte, la prueba pericial en nuestro sistema no reviste -en principio- el carácter de prueba legal vinculante, de acuerdo

con lo prescripto por el artículo 477 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Fallos: 342:824).

13) Que cabe añadir a lo expuesto que, tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, la Provincia de San Luis da por sentada una relación de causa-efecto entre la aplicación de los derechos de exportación y una merma en la recaudación de los impuestos coparticipables, en particular del impuesto a las ganancias. Sin embargo, esa relación de causalidad no puede admitirse como indefectible, cuando las probanzas aportadas a la causa no demuestran que tal relación se hubiera verificado.

En efecto, en cuestiones vinculadas con la economía y con la dinámica de los mercados, son múltiples los factores que inciden en sus comportamientos (en especial, en la conformación de los precios y en la rentabilidad a obtener por los agentes económicos), sin que pueda aseverarse que la supresión de uno de ellos (en el caso, las retenciones), acarree de manera inexorable un determinado comportamiento de uno de los demás (en lo que aquí interesa, el aumento de la rentabilidad de los productores y, por consiguiente, una mayor recaudación de impuestos).

14) Que, en las condiciones expuestas, no puede reconocerse a la actora una legitimación suficiente para demandar el objeto aquí pretendido pues, de lo contrario, toda otra persona que alegase un daño, cualquiera que fuera este,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

estaría en similares condiciones para accionar, aun cuando no demostrase el perjuicio sufrido o que este fuera consecuencia (remota, mediata o inmediata) del dictado de las normas cuya validez se cuestionan, lo cual desembocaría en una suerte de acción popular o abstracta de inconstitucionalidad, sistema de control de normas excluido de la esfera judicial federal (doctrina de Fallos: 317:335, 1224; 332:1963; 333:1023; 339:1223; 343:195, entre otros).

15) Que, finalmente, cabe destacar que la decisión que se adopta en este pronunciamiento no implica adelantar juicio alguno sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, ni menoscabar el derecho de acudir al amparo jurisdiccional de quien vea lesionados o restringidos ilegalmente sus derechos constitucionales, si demostrase la afectación a algún derecho subjetivo por las normas aquí cuestionadas, tal como desde antiguo este Tribunal lo ha sostenido, cuando el ejercicio de los poderes políticos afectó esas garantías y sin que esa protección haya implicado ejercer, por sí mismo, las facultades de otro poder (Fallos: 179:98; 185:12; 194:428; 195:250; 310:991; 312:451; 321:1252, entre muchos otros), situación que no guarda relación con la examinada en el caso.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se decide: Rechazar la demanda interpuesta

por la Provincia de San Luis, con el alcance indicado en este pronunciamiento. Con costas en el orden causado (artículo 1º, decreto 1204/2001). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Resulta:

I) La Provincia de San Luis demanda en estos autos al Estado Nacional con un doble objeto. En primer lugar, solicita que esta Corte Suprema declare la inconstitucionalidad de todos los derechos de exportación que haya establecido el Poder Ejecutivo de la Nación a partir del 1° de enero de 2002, no existentes a la fecha de vigencia de la reforma constitucional de 1994 (fs. 5), o de todas las normas que han establecido derechos de exportación superiores a los existentes al 24 de agosto de 1994. Asimismo, plantea la inconstitucionalidad de las leyes que prorrogaron la declaración de emergencia, números 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339.

En segundo lugar, solicita que se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis una suma de dinero compensatoria de la pérdida sufrida en sus ingresos por coparticipación tributaria entre el 1° de enero de 2002 y la fecha de la sentencia, la cual habría sido consecuencia de la incidencia negativa de los derechos de exportación sobre la masa de impuestos coparticipables. Aclara que demanda estrictamente la diferencia entre lo realmente percibido por coparticipación y lo que hubiese ingresado de no mediar los derechos de exportación que considera inconstitucionales, más los

correspondientes intereses hasta la fecha del efectivo pago. El valor resultante, sostiene, deberá tener como piso el que corresponda a la garantía establecida en el artículo 7° de la ley 23.548.

Según dice más adelante, a fs. 33/34, pide que se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la suma que resulte de la aplicación de la garantía establecida en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución, o del artículo 7° de la ley 23.548, la que resulte superior, con más sus intereses, según la liquidación a practicar.

Aduce que el ejercicio abusivo del poder fiscal concretado por el Estado Nacional en la imposición de los derechos de exportación constituye una desnaturalización del sistema de coparticipación tributaria federal que disminuye la masa coparticipable y le permite apropiarse con exclusividad de los recursos provenientes de la Aduana. Explica que tales impuestos son soportados por los exportadores y/o proveedores de las mercaderías en cuestión, afectando hacia atrás la rentabilidad de la cadena de producción y comercialización. Esta merma de rentabilidad de los contribuyentes se traduce, a su vez, en una inevitable, proporcional y directa reducción de la masa coparticipable.

Señala que los impuestos a las exportaciones habían sido prácticamente abandonados a la fecha en que fue sancionada la reforma constitucional de 1994 y fueron restablecidos a



Corte Suprema de Justicia de la Nación

partir de 2002 como una técnica de unitarismo fiscal y concentración de poder. Este proceso tuvo inicio, según ella, con la entrada en vigencia de la ley 25.561, cuyo artículo 6° creó un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de cinco años. En virtud de esta autorización, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 310/2002.

A continuación, se refiere a otros derechos de exportación que fueron establecidos por simples resoluciones ministeriales: 11/2002, 35/2002, 160/2002-307/2002, 196/2002, 526/2002, 690/2002, 809/2002, 4/2003, 24/2003, 546/2003, 579/2003, 603/2003, 635/2003, 146/2004, 335/2004, 337/2004, 532/2004, 389/2004, 645/2004, 788/2004, 825/2004, 828/2004, 829/2004, 46/2005, 406/2005, 642/2005, 653/2005, 655/2005, 19/2006, 113/2006, 149/2006, 534/2006, 565/2006, 672/2006, 768/2006, 766/2006, 803/2006, 984/2006, 987/2006, 368/2007-369/2007, 394/2007 y 125/2008.

Después de exponer el desarrollo histórico del régimen de los derechos de exportación e importación, su caracterización como impuestos y de aludir a las normas constitucionales que reglan la delegación legislativa, concluye que la efectuada por el artículo 755 del Código Aduanero caducó en agosto de 1999 a tenor de lo establecido por la Disposición Transitoria Octava de la Constitución, puesto que la referida delegación no habría sido ratificada expresamente por una nueva

ley del Congreso. Por lo demás, consideró inválidas constitucionalmente las normas que establecieron ratificaciones genéricas, en particular los artículos 1° y 3° de las leyes 25.418, 25.645, 25.918 y 26.135, así como las leyes presupuestarias que pudiesen contener alguna disposición ratificatoria de los derechos de exportación.

Agregó que las normas dictadas con posterioridad al mes de agosto de 1994 que establecen derechos de exportación son inconstitucionales por no emanar del único órgano al que el artículo 76 de la Constitución autoriza a ejercer la delegación legislativa. Desde esta perspectiva, sostuvo que son también contrarios a la Constitución el decreto 2752/91, el artículo 755 del Código Aduanero y la ley 22.415.

Niega que la creación de derechos de exportación por el Poder Ejecutivo pueda encontrar amparo en la declaración de emergencia hecha por la ley 25.561 que solo contiene disposiciones en materia de hidrocarburos. De todos modos, deja planteada la inconstitucionalidad de las leyes que prorrogaron la declaración original, entre otros motivos, por haber cesado la situación objetiva de emergencia social.

A continuación, la demanda desarrolla el reclamo fundado en la coparticipación mínima garantizada, sea por la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución, sea por el artículo 7° de la ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos. En relación con lo primero, dice que la referida



Corte Suprema de Justicia de la Nación

disposición constitucional, cuando habla de la "distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma", se refiere a la relación existente al 24 de agosto de 1994 entre impuestos nacionales no coparticipables e impuestos nacionales coparticipables. Esta proporción, según la actora, es la que no podría verse alterada en desmedro de las provincias hasta la sanción del nuevo régimen de coparticipación.

En lo que respecta al sistema de la ley 23.548, señala que no solo el aumento de las asignaciones específicas dispuestas unilateralmente por el Estado Nacional constituye una desnaturalización del sistema federal de coparticipación, sino que incluso el aumento desmedido de los recursos exclusivos de la Nación provoca el estrangulamiento de la masa coparticipable. Por consiguiente, hasta tanto se dicte el régimen de coparticipación exigido por la Disposición Transitoria Sexta, se impone la obligación de respetar la distribución de recursos vigente al momento de la reforma constitucional, que no es otra que la establecida en la ley 23.548, siempre que el porcentaje garantizado en su artículo 7° no sea menor que el vigente al 24 de agosto de 1994.

Por último, en la demanda se cuestiona la validez de los derechos de exportación por haber sido creados con desviación de poder. Ello sería así por cuanto habrían sido establecidos con la principal finalidad de sustraer fondos a la

coparticipación de impuestos, lo que quedaría demostrado con la decisión del Estado, pública y notoria, de devolver a un número determinado de productores agrarios, vía subsidios, las retenciones en cuestión. Esta circunstancia revelaría que el Estado Nacional no precisa de los fondos, sino que simplemente busca quitarlos a la masa coparticipable.

Concluye la demanda pidiendo que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de las normas que han establecido derechos de exportación superiores a los existentes el 24 de agosto de 1994 y de las leyes de prórroga de la declaración de emergencia 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339, y que se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la suma que resulte de la aplicación de la garantía establecida en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución, o la del artículo 7° de la ley 23.548, la que resulte superior, con más sus intereses, según la liquidación a practicarse.

En la ampliación de demanda obrante a fs. 52, la parte actora adujo que los derechos de exportación también son contrarios al Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, ratificado por ley 23.981. De su artículo 1° y del Anexo I, la demandante infiere que el Tratado prohíbe para todo el comercio "intra-Mercosur" la aplicación de los tributos a la exportación o establecer alícuota 0% de derechos de exportación en el comercio recíproco de los Estados partes.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

A fs. 78, obra una nueva ampliación de la demanda en la que pide se extienda la declaración de inconstitucionalidad al decreto 1176/2008 y a las resoluciones 180, 181 y 182/2008 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

II) El Estado Nacional se opone a la procedencia de la demanda. En primer término, niega que la Provincia de San Luis cuente con legitimación activa para promover la presente causa, lo cual dado su carácter manifiesto es planteado como excepción previa, aunque también lo plantea como defensa de fondo.

Como fundamento, argumenta que la provincia no es la titular del derecho que resultaría afectado por la normativa cuya validez constitucional ataca. Los derechos de exportación, dice, recaen sobre quien actúa como exportador. Es este el sujeto obligado al pago y, en su caso, quien podría cuestionarlo. El derecho de la Provincia de San Luis a la coparticipación federal de impuestos no guarda vinculación alguna con las normas impugnadas, las cuales han sido dictadas en ejercicio de atribuciones constitucionales y se hallan contempladas en la misma ley de coparticipación, 23.548.

Agrega que la provincia no tiene derecho a la inmutabilidad de la masa de recursos coparticipables y, menos aún, a que el producido del impuesto a las ganancias se mantenga invariable, toda vez que el ejercicio de la potestad tributaria

federal es del resorte exclusivo del gobierno federal. El Estado Nacional podría reducir las alícuotas del impuesto a las ganancias o crear un impuesto con afectación específica, con la consiguiente reducción de los fondos coparticipables, sin que ello confiera derecho a reclamo alguno a las provincias. Todo lo cual revela, según la demandada, que la actora no es titular de la relación jurídica sustancial en que funda su demanda.

Por otra parte, negó que la declaración de inconstitucionalidad pretendida tenga vínculo con lo dispuesto en el artículo 7° de la ley 23.548. Señaló que los derechos de exportación se computan a los efectos de determinar los recursos tributarios nacionales de la administración central respecto de los cuales debe estimarse la garantía del 34%.

De todo lo cual infiere la accionada que el provecho o interés que podría obtener la Provincia de San Luis de un pronunciamiento a su favor no existe fuera de la construcción dogmática en la que se basa la demanda, lo cual en modo alguno justifica la intervención del Tribunal para dirimir la cuestión de constitucionalidad propuesta.

Del mismo modo, la parte demandada niega que se haya configurado un caso o causa justiciable, puesto que no ameritan la intervención de los tribunales nacionales aquellas decisiones que los poderes políticos adoptan en un marco de completa libertad, como son las que hacen a la política exterior o interior y el comercio exterior para favorecer determinadas



Corte Suprema de Justicia de la Nación

exportaciones o importaciones. A lo dicho añadió que el planteo del demandante carece de concreción y no cumple con la regla según la cual la declaración de inconstitucionalidad no puede hacerse en términos teóricos o genéricos.

Luego de consignar que los derechos de exportación son una atribución exclusiva del Estado Nacional, cuyo producido integra el Tesoro Nacional y no es coparticipable, con independencia de que se los clasifique como tributos o como instrumentos regulatorios. Sostiene que la finalidad con que fueron implantados durante el período delimitado en la demanda fue la de estabilizar el nivel de precios internos y mantener un cierto tipo de cambio frente al considerable aumento que registraron los precios internacionales de algunas exportaciones agrícolas.

Afirma que la fijación de derechos de exportación se trata de una competencia que la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo Nacional en el artículo 99, inciso 2°, en atención a que tales exacciones responden a necesidades de política económica contempladas en el artículo 755 del Código Aduanero, para cuya consecución se requiere de una intervención de carácter técnico, implementada con la celeridad propia del tráfico de los negocios internacionales. Luego de citar diversos precedentes de esta Corte, argumenta que gravámenes así creados han sido considerados constitucionalmente válidos con el solo

recurso a lo previsto en el antiguo artículo 86, inciso 2° de la Constitución.

En lo concerniente a la delegación y subdelegación, puesta en cuestión por la parte actora, adujo que la prohibición prevista en el artículo 99, inciso tercero, de la Constitución, según la cual el Poder Ejecutivo no puede incursionar en la materia tributaria, rige solo respecto de los decretos de necesidad y urgencia y no alcanza a los decretos reglamentarios (artículo 99, inciso 2°), ni a los delegados (artículo 76). De modo tal que, aún si se clasificase como tributos a los derechos de exportación, tampoco habría impedimento constitucional alguno para que sean creados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades delegadas, resultando el artículo 755 del Código Aduanero la ley delegante. En este entendimiento, se trataría de un supuesto de delegación legislativa en materia de administración.

Sobre las leyes que prorrogaron la declaración de emergencia de la ley 25.561, manifestó la demandada que las objeciones de la actora se limitan a apreciaciones de carácter personal que traducen una concepción fiscalista de las problemáticas públicas, punto de vista que no toma en cuenta el hecho de que la emergencia no se limitó a la deuda pública, sino que comprende también la materia social y económica. Puso de resalto también que la misma Provincia de San Luis había mantenido el estado de emergencia hasta el año 2006.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

También es defendida en la contestación de demanda la delegación que, mediante el decreto 2752/91, el Poder Ejecutivo hiciera en el Ministerio de Economía de las atribuciones contempladas en el artículo 755 del Código Aduanero. Para ello, se recordó que la delegación de competencias se halla autorizada en el ámbito de la administración por el artículo 3° de la ley 19.549. La fijación de la cuantía de los derechos aduaneros por un área técnica especializada y con mejor acceso a la información vinculada con la materia, justifica razonablemente la subdelegación efectuada.

En relación con el efecto sobre la masa de impuestos coparticipables, se hace notar que el argumento al que apela la demanda escinde los efectos que le atribuye a los derechos de exportación. De esta manera, no se toma en cuenta que su supresión afectaría significativamente la competitividad de la economía local y el nivel de la actividad económica. Por otra parte, los derechos de exportación ya se encontraban dentro de las atribuciones del gobierno nacional, con carácter no coparticipable, cuando la provincia se incorporó al régimen de coparticipación de la ley 23.548. Señala, además, que el régimen -no cuestionado por la actora- del impuesto a las ganancias autoriza la deducción de los importes abonados en concepto de derechos de exportación.

Detalla los montos transferidos a la Provincia de San Luis y los porcentajes que ellos representan de la recaudación nacional, para fundar su afirmación de que la actora recibió montos que resultan superiores a los que hubiera percibido de aplicarse el artículo 7° de la ley 23.548.

Por último, en lo tocante al Tratado de Asunción, la respuesta que ofrece la representación de la demandada señala, en primer lugar, que la provincia carece de interés para pedir la nulidad de normas que solo afectan a consumidores extranjeros. Agrega que el Mercosur no ha llegado a perfeccionarse como un mercado común, sino que ha alcanzado tan solo el estadio de unión aduanera, de modo que el establecimiento de aranceles a la exportación no implica su incumplimiento. En el estado de cosas actual, el programa se circunscribiría a la desgravación de los derechos de importación, mas no a los derechos de exportación.

Sobre la base de estos fundamentos, solicitó que se rechace la demanda.

III) La Provincia de San Luis (fs. 137/144) dio respuesta a la excepción de falta de legitimación para obrar opuesta por la demandada. Manifestó que la provincia no reclama en autos ser sujeto de una relación sustancial fundada en las llamadas "retenciones", sino de un vínculo fundado directamente en la Constitución y en la ley de coparticipación. Su interés



Corte Suprema de Justicia de la Nación

concreto radica en que se respete la adjudicación de bienes dispuesta en la referida ley convenio.

Los derechos de exportación, dice, disminuyen de una manera real, efectiva y concreta, y no de forma potencial o hipotética, la masa tributaria coparticipable produciendo un daño inmediato y directo a la provincia. Agrega que si bien es cierto que el Estado Nacional es competente para establecer derechos aduaneros, los que no son coparticipables, el ejercicio de esta atribución debe ser soportado por las provincias solamente si se lo hace de conformidad con la Constitución.

La provincia dice encontrarse legitimada para cuestionar la constitucionalidad de los referidos tributos en la medida que contradicen el sistema de distribución de competencias normativas dispuesto por la Constitución: violación del principio de reserva de ley en materia tributaria, inconstitucionalidad de la delegación contenida en el Código Aduanero y violación del sistema de coparticipación federal. Es así porque a través de esa violación constitucional se le inflige un perjuicio real y concreto.

Alega que es titular del derecho a la coparticipación que constituye la relación jurídica sustancial invocada como fundamento de la pretensión. La ley 23.548 le otorga el derecho a una determinada proporción en los ingresos tributarios totales

y a cuestionar los impuestos que se opongan al sistema de coparticipación en ella estatuido.

Por otra parte, sostiene que la Constitución le confiere derecho a la "inmodificabilidad" en su perjuicio de la distribución vigente al momento de la reforma constitucional de 1994, por virtud de la Cláusula Transitoria Sexta. En último término, dice que el Tratado de Asunción prohíbe el establecimiento de derechos aduaneros para el comercio entre los estados parte. Las normas citadas, según la actora, consagrarían derechos a su favor y la correlativa justificación en el ejercicio de sus propias potestades tributarias, lo cual demuestra su interés para instar la intervención jurisdiccional.

En contraposición a lo sostenido por la demandada, afirma que la contienda entre las partes se halla determinada por la merma en la coparticipación tributaria producida por los derechos de exportación para cuya procedencia se pretende la remoción del obstáculo normativo que los mantiene en vigor.

Señala que media una relación de causalidad entre esa normativa y el daño y aclara que demanda estrictamente la diferencia entre lo realmente percibido en materia de coparticipación tributaria y lo que se hubiera debido percibir de no mediar los derechos de exportación. Refuta las afirmaciones de su contraria al señalar que no se trata la demanda de un requerimiento de opinión abstracta o consultiva,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

puesto que la conclusión del examen constitucional solicitado determinará la procedencia o no de la compensación pretendida.

Señaló por último que no consisten los actos impugnados en el ejercicio de la discrecionalidad legislativa que la Constitución otorga al Congreso para legislar en materia tributaria por cuanto los derechos de exportación no han sido impuestos por una ley del Congreso, sino por el Poder Ejecutivo.

IV) A fs. 151/152, el Tribunal resolvió diferir el tratamiento de la excepción de falta de legitimación activa para obrar y del planteo sobre la ausencia de causa o caso contencioso para el momento de dictarse la sentencia definitiva.

V) La señora Procuradora Fiscal ante esta Corte Suprema, en su dictamen de fs. 998/1007 vta., opina que corresponde desestimar la demanda.

Considerando:

1°) Que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que, de acuerdo con la reseña que antecede, la demanda presentada en autos contiene tres pretensiones diferentes, dos tienen por objeto cobrar sumas de dinero que le adeudaría la demandada, la restante es de carácter declarativo.

3°) Que cada una de las acciones de contenido económico ha sido fundada por la actora en obligaciones del Estado Nacional que son diversas en cuanto a su fuente. Una de ellas responde al derecho que tendría la provincia a ser compensada por la disminución de la recaudación en concepto de impuestos nacionales coparticipables, resultante de la implantación por parte del gobierno nacional de los derechos de exportación. Esta pretensión de cobro, según lo declara expresamente la provincia, se limita a "estrictamente, la diferencia entre lo realmente percibido en materia de coparticipación tributaria y lo que se hubiese debido percibir de no mediar aquellos derechos de exportación inconstitucionales" (fs. 5, apartado II, "Objeto").

La otra pretensión ha sido sustentada en el derecho invocado por la provincia a participar en la recaudación de impuestos nacionales no coparticipables, como consecuencia del aumento en la recaudación de estos últimos y la consiguiente fractura en la proporción mínima que debe guardarse entre impuestos coparticipables y no coparticipables. En este caso, el monto reclamado sería igual a la diferencia entre lo recibido por la provincia a partir de 2002 y la suma que resulta de calcular el porcentaje mínimo garantizado de coparticipación, de acuerdo con el artículo 7° de la ley 23.548.

4°) Que, como fundamento legal del primer reclamo, ha sostenido que si bien es cierto que las provincias no tendrían derecho a demandar al Estado Nacional por el efecto reductor que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tengan sobre la masa coparticipable las modificaciones que introduzca en el régimen de los impuestos nacionales, ello es así siempre y cuando tales modificaciones no sean, como en el caso, contrarias a la Constitución y, por consiguiente, inválidas.

La otra pretensión monetaria se apoya en el derecho que asistiría a las provincias a un nivel mínimo de coparticipación que resultaría: (a) igual al que existía al momento de reformarse la Constitución en 1994, según su propia interpretación de la Cláusula Transitoria Sexta, o (b) igual al 34% de la recaudación total de tributos nacionales, sumando los que son coparticipables y los que no lo son, en virtud de lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley de Coparticipación Federal.

5°) Que la pretensión de que se haga efectiva la garantía establecida en los artículos 7° y 20 de la Ley de Coparticipación a partir del año 2002, ha sido planteada por la actora, de manera autónoma, en la causa CSJ 1133/2008 (44-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ ordinario", en la que demanda la liquidación y pago del "ajuste respectivo", a que se refiere el artículo 20 de la citada ley convenio 23.548, desde el 1° de marzo de 2002 y hasta el momento de la sentencia, con fundamento en haberse calculado, liquidado y pagado los recursos tributarios correspondientes al régimen de

coparticipación federal en defecto de lo establecido por el artículo 7° del mismo cuerpo normativo. La decisión de concentrar la decisión sobre el punto en el expediente citado ha sido ya tomada por esta Corte en la causa CSJ 1039/2008 (44-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos", sentencia del 24 de noviembre de 2015.

6°) Que, por lo tanto, corresponde decidir en este pronunciamiento sobre la procedencia de la acción indemnizatoria fundada en la invalidez constitucional de los derechos de exportación y de la acción de carácter declarativo.

Al respecto, es pertinente examinar en primer término la procedencia de la excepción fundada en la falta de legitimación para obrar opuesta por la parte demandada.

A los efectos de analizar la legitimación de la actora es preciso recordar que para poner en ejercicio la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación no basta que quien a él recurre ofrezca razones para sustentar la pretensión de fondo que se esgrime. Además, debe contar con razones jurídicas demostrativas de que la parte actora se encuentra habilitada por el ordenamiento jurídico para iniciar el juicio, es decir, la "causa", "asunto" o "caso contencioso" en los términos de los artículos 116 y 117 de la Constitución y 2° de la ley 27.

Esta Corte ha consagrado de modo categórico a lo largo de su historia la regla que se acaba de mencionar sosteniendo que la legitimación activa constituye un presupuesto



Corte Suprema de Justicia de la Nación

necesario para que exista un caso o controversia que pueda y deba ser resuelto por el Tribunal. Ha justificado la regla en cuestión en que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (Fallos: 323:4098; 337:627, entre otros; el principio citado también se ha aplicado en Fallos: 326:663, 2777, 3007, 3639; 328:2429; 330:2800; 337:1447; 339:1223; 340:1084; 341:1727).

En nuestro sistema constitucional la existencia de un caso judicial es una precondition para la intervención de los tribunales nacionales y constituye un requisito *sine qua non* independiente del mérito que pueda tener el reclamo invocado por las partes, incluso si este consiste en poner en cuestión la validez constitucional de normas o actos del Estado. En otras palabras, la inconstitucionalidad de una norma, aunque parezca patente a primera vista, no habilita por sí sola a reclamar la intervención de los tribunales pues ello implicaría que los tribunales están habilitados a pronunciarse sobre una cuestión teórica o abstracta. Esto último ha sido considerado extraño a la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación desde los primeros pronunciamientos de esta Corte en las más diversas situaciones (cfr. Fallos: 1:455; 3:139; 4:75; 12:372; 15:65; 95:51; 103:53; 107:179; 157:110; 184:358 y muchos otros posteriores). Si esta Corte -o cualquier otro tribunal nacional- interviniese en asuntos donde el peticionario carece de

legitimación se transgrediría la severa limitación al poder de los tribunales establecida en el artículo 116 de la Constitución, impuesta por el esquema de división de poderes que ella establece (cfr. Fallos: 5:316; 30:281; 156:318), limitación que por su carácter constitucional no podría siquiera ser suprimida por el Congreso (Fallos: 115:163). Debe enfatizarse que este modo de organización institucional, que limita la actuación del Poder Judicial a la resolución de "casos" contenciosos, hace a la esencia del sistema institucional fijado en la Constitución Nacional y del control de constitucionalidad atribuido a los jueces.

7°) Que la legitimación procesal para demandar (o ser demandado) presupone la existencia de una relación jurídica sustancial, es decir, de una relación que vincula a quien dice sufrir un agravio con quien estaría obligado a repararlo. Estas personas son quienes en el pleito han de asumir los roles de parte actora y parte demandada. La relación jurídica preexistente entre las partes es la que abre la posibilidad de que puedan plantear reclamos judiciales de una a otra. Por otro lado, y esto es preciso destacarlo una vez más, la existencia de tal relación no depende de los argumentos que ofrezca cada una de ellas para demostrar que le asiste la razón. Por ello, esta Corte ha señalado que para que se verifique la existencia de legitimación activa "no basta que el juez considere existente el derecho sino que es necesario que éste corresponda precisamente a aquel que lo hace valer" (Fallos: 318:1624, considerando 4°).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Para que un reclamo como el de autos sea audible en un tribunal nacional obediente de la Constitución no es suficiente –según los principios constitucionales enunciados anteriormente– argumentar que la demandada actuó de una manera jurídicamente reprochable. La provincia actora debería, como presupuesto básico de su acción, demostrar cuál sería la relación jurídica sustancial que la vincula con la demandada y precisar cuál sería el derecho o interés protegido por el ordenamiento jurídico en virtud del cual se considera legitimada para reclamar que se declare la inconstitucionalidad de la conducta de la demandada.

8°) Que, en el caso, la actora ha intentado justificar su legitimación para promover la demanda contra el Estado Nacional en la relación jurídica que surge de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548 y en el efecto reductor de la masa coparticipable que tendrían los derechos a la exportación establecidos en las disposiciones que impugna por inconstitucionales. Ha sostenido que tales normas producen una merma a la masa de recaudación de impuestos coparticipables, provocando un perjuicio a las arcas provinciales.

A pesar de lo argüido por la actora, lo cierto es que la relación jurídica derivada del régimen de coparticipación entre la Nación y las provincias no otorga a estas últimas derecho ni expectativa alguna respecto de un determinado nivel

de recaudación por parte del Estado Nacional, ni tampoco confiere un derecho a que se establezcan o supriman determinados impuestos, ni a que ciertas actividades se vean alcanzadas por tal o cual impuesto coparticipable o estén exentas de él.

En efecto, la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548 todo lo que estableció fue un "Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias" (artículo 1°), mediante el cual se distribuye una masa de fondos "integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse" (artículo 2°). La ley 23.548 establece solo el derecho de las provincias adheridas "a participar en el producido de los impuestos" comprendidos en el régimen (artículo 16). Fuera de este derecho a la distribución de la masa coparticipable, esto es, a la distribución de los recursos fiscales recaudados por la Nación, la ley únicamente reconoce a las provincias la posibilidad de "intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional" (artículo 11, inciso i), a través del ejercicio de las funciones de la Comisión Federal de Impuestos de la que forman parte junto con la Nación. Por lo tanto, del texto de la ley se deriva claramente que las provincias carecen por sí solas de todo derecho jurídicamente exigible a determinar la política recaudatoria que encara el régimen tributario nacional.

La falta de derecho a un determinado nivel de recaudación por parte del Estado Nacional, a que se establezcan



Corte Suprema de Justicia de la Nación

determinados impuestos, o a que determinadas actividades se vean alcanzadas por tal o cual impuesto coparticipable o estén exentas de él priva a la actora del carácter de legitimada para iniciar el presente juicio.

Más aún, en los términos de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos el único remedio que se otorga a las provincias contra el impacto que pueda tener la creación, supresión o modificación de impuestos nacionales sobre la masa coparticipable está previsto en los artículos 7° y 20 de la ley 23.548 y se activa solamente cuando el monto total de la masa coparticipable resulta inferior al 34% de la recaudación total de impuestos nacionales –sumados los coparticipables y los no coparticipables–. En caso de que se verifique una violación de la proporción mínima garantizada en el artículo 7°, la situación se resuelve mediante el pago de la diferencia correspondiente en la oportunidad y modalidad establecida en el artículo 20, segundo párrafo.

Es de destacar que el derecho de las provincias a la distribución de impuestos coparticipables ya recaudados es un derecho que la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos sí concede a las provincias. Este derecho fue el que sirvió de base para la existencia de una causa o caso contencioso cuando esta Corte decidió acerca de la validez de las detracciones que realizaba el Estado Nacional sobre el total de los impuestos

coparticipables recaudados, en los pronunciamientos dictados en los expedientes "Santa Fe, Provincia de" (Fallos: 338:1389) y CSJ 191/2009 (45-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", sentencia del 24 de noviembre de 2015. A su vez, la alta verosimilitud en el derecho reclamado, que dimanaba de la existencia de los pronunciamientos de la Corte que ya habían decidido la cuestión de fondo en los casos mencionados, fue lo que sirvió de sustento a la inusual decisión tomada por esta Corte de otorgar a la Provincia de Córdoba una medida cautelar relacionada con un planteo sustancialmente similar (cfr. causa CSJ 786/2013 (49-C)/CS1 "Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar", resuelta el 24 de noviembre de 2015).

Debe destacarse que los tres precedentes citados se originaron en demandas de las provincias contra la validez de normas que establecían determinadas sustracciones del monto total de impuestos coparticipables una vez recaudado, sustracciones que no eran las previstas en la Ley de Coparticipación, ni tampoco habían sido consentidas por las provincias actoras. En esos casos se trataba de fondos que ya habían ingresado a la masa coparticipable y por ende las provincias eran titulares de un derecho subjetivo a reclamar por la detracción realizada por el Estado Nacional. Es decir, no se trataba de demandas dirigidas a cuestionar la validez de tributos creados u omitidos por la Nación como se pretende en el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

caso de autos. Esto último no se encuentra reglado bajo ningún concepto por la Ley de Coparticipación. Por lo tanto, las decisiones del gobierno nacional, previas a la efectiva percepción de los impuestos nacionales, relacionadas con la expansión o retracción de la presión tributaria sobre determinadas actividades económicas o cierta clase de contribuyentes, no son del resorte de las provincias, sino exclusivamente del gobierno nacional.

9°) Que a partir de lo dicho anteriormente resulta manifiesto que la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548 no ampara en modo alguno las expectativas que pueda tener la provincia actora de una mayor recaudación de impuestos nacionales coparticipables como, por ejemplo, el impuesto a las ganancias.

En virtud de que Ley de Coparticipación no reconoce a las provincias adheridas al régimen más que el "derecho a participar en el producido de los impuestos", es decir, el derecho a la distribución de los impuestos coparticipables ya recaudados, resulta claro que carecen de legitimación activa para reclamar judicialmente la protección de una expectativa de mayor recaudación obligando al Estado Nacional a establecer o, como es el caso, a cesar de percibir ciertos impuestos nacionales. Por lo tanto, la demandante no puede aspirar a que esta Corte condene al Estado Nacional a cesar en la percepción

de derechos de exportación que son de su exclusivo resorte (artículos 4°, 9° y 75, inciso 1° de la Constitución). Por las mismas razones, tampoco puede pretender que se obligue al Estado a compensar la eventual merma en el caudal de recursos que ingresan a la provincia por fuera de los supuestos previstos en el artículo 7° de la Ley de Coparticipación.

La decisión que la Corte debe hoy adoptar es de una enorme trascendencia institucional pues cualesquiera que fueren los méritos sustantivos de la pretensión de la Provincia de San Luis y la justicia de su reclamo político, dar curso a esta acción implicaría alterar las bases de la división de poderes vigente en nuestro país, con severo desmedro del sistema republicano que nuestra Constitución ha adoptado (artículo 1°). En efecto, la Constitución Nacional establece que esta es una Corte que conoce y decide "causas" (artículo 116) y, por lo tanto, carece de facultades jurisdiccionales para pronunciarse en abstracto sobre la validez de los actos de los otros poderes del Estado (Fallos: 12:372; 95:51; 115:163; 307:2384; 339:1223; 341:545, entre muchísimos otros), como ocurre cuando ellos son atacados por quien no se encuentra jurídicamente habilitado para hacerlo.

El control de constitucionalidad debe ser llevado a cabo en el marco de la resolución de causas contenciosas promovidas por parte interesada, requisito cuya rigurosa observancia es necesaria para la preservación de la división de poderes y el ejercicio equilibrado de los poderes establecidos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

por la Constitución Nacional (Fallos: 306:1125; 307:2384). Y en esta causa, la Provincia de San Luis no es parte interesada pues no tiene un derecho a que se mantenga inalterado un determinado nivel de recaudación de los impuestos coparticipables. Una concepción contraria implicaría, por ejemplo, que cada decisión tomada por el Fisco Nacional en favor de un contribuyente determinado legitimaría a todas las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a impugnar el acto administrativo en cuestión dado que ello tendría un impacto negativo sobre la recaudación de los impuestos coparticipables.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se decide hacer lugar a la excepción de falta de legitimación para obrar opuesta por el Estado Nacional y rechazar la demanda. Con costas en el orden causado (art. 1º, decreto 1204/2001). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Parte actora: **Provincia de San Luis**, representada por el **señor Gobernador Dr. Alberto José Rodríguez Saá** y por el **señor Fiscal de Estado, doctor Eduardo S. Allende**, con el patrocinio letrado de los **doctores Rodolfo Carlos Barra, Beltrán María Fos, Carlos José Antonio Sergnese y Luis J. Fernández Cronenbold**.

Parte demandada: **Estado Nacional**, representado por los **doctores Carlos Gustavo Pistarini, María Teresa Cassanese, Ricardo Eduardo Yamone** y por el entonces **Procurador del Tesoro, doctor Osvaldo César Guglielmino**.