



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *24 de noviembre de 2015.*

Vistos los autos: "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 40/54 la Provincia de Santa Fe 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 del artículo 76 de la ley 26.078 que prorrogó, sin el acuerdo previo de la provincia, la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (AN-SeS), establecida originalmente en el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, suscripto entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, ratificado por la ley 24.130 y su par local 10.955.

Solicitó que, en consecuencia, se declare la plena coparticipación de los fondos referidos en los términos y porcentajes que le asigna la ley-convenio 23.548, y que se ordene la restitución de las sumas que le fueron detraídas por ese concepto desde la expiración de los compromisos federales que la vinculaban con el Estado Nacional, lo que ocurrió -afirma- el 31 de diciembre de 2005, con más sus intereses hasta su efectivo pago, conforme a las pautas distributivas e índices de coparticipación respectivos.

Sostuvo que el financiamiento del costo de transición o sustitución del sistema previsional público por el privado fue

... el ...

asegurado mediante aquel Acuerdo Federal, en cuya cláusula primera se autorizó al Estado Nacional a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2° de la ley 23.548 y sus modificatorias, "para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios".

Afirmó que esa norma se insertó en el marco del denominado "federalismo de concertación", y que no obstante haberse determinado su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993, las provincias y la Nación se comprometieron a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, asegurando el descuento hasta tanto no existiera un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal (cláusula octava). Agrega que el nuevo convenio se celebró el 12 de agosto de 1993 y se denominó "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", y que allí se prorrogó hasta el 30 de junio de 1995 la vigencia del compromiso asumido.

Señaló que luego el pacto original fue objeto de sucesivas prórrogas, la última de ellas dispuesta en el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" de fines de 2000, que fue ratificado por la ley 25.400 y al que adhirió la legislatura provincial mediante la ley 11.879, en el que se extendió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, y que a su vencimiento la Nación intentó prorrogarla unilateralmente a través del artículo 76 de la ley 26.078.

Explicó que esa nueva prórroga no tuvo el necesario respaldo o adhesión de la Provincia de Santa Fe, lo cual trans-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

forma la detracción, a su respecto, en una vía de hecho o en la aplicación inconstitucional de la norma impugnada, por tratarse de una modificación unilateral del derecho intrafederal, situación que fue considerada especialmente en informes de la asesoría jurídica de la Comisión Federal de Impuestos que transcribe.

Indicó que además del vencimiento del plazo por el cual se estableció la asignación y la inexistencia actual de consentimiento provincial, también corresponde atender a la modificación fundamental de las circunstancias que dieron origen a la detracción de los fondos que actualmente efectúa la Nación. En ese sentido, apunta que a partir de la ley 26.425 el sistema previsional es absolutamente distinto y que la extracción perdió su finalidad dado que estaba vinculada inexorablemente a pagar los costos de transición del sistema público al privado. A ello agrega que la ANSeS pasó hace años a ser superavitaria, y que el sistema previsional cuenta con un fondo que a noviembre de 2009 ascendía a \$ 135.972.000.000 (ciento treinta y cinco mil novecientos setenta y dos millones de pesos) y que durante ese ejercicio arrojó una rentabilidad del 35%, de modo que, a su criterio, la ANSeS ha pasado a desempeñarse como un inversor institucional, con -entre otros- los recursos de la Provincia de Santa Fe.

II) A fs. 80 esta Corte declaró que la causa corresponde a su competencia originaria, y a fs. 126 se ordenó el traslado de la demanda.

III) A fs. 127, con arreglo a lo establecido en la acordada 30/2007, el Tribunal llamó a una audiencia pública de carácter informativo, la que tuvo lugar el 17 de marzo de 2010, y de cuyo resultado ilustran las exposiciones obrantes en la versión impresa de la transcripción taquigráfica del acta que obra a fs. 180/203.

IV) A fs. 218/230 el Estado Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, opuso la excepción de prescripción como defensa de fondo y contestó el traslado de la demanda.

Fundamentó la prescripción en el hecho de que desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la ley 26.078 (12 de enero de 2006), hasta la interposición de la demanda (7 de agosto de 2009), transcurrió el plazo bienal previsto en el artículo 4037 del Código Civil -en vigencia en esa fecha-, norma que en la hipótesis más favorable a la actora y en un plano meramente conjetural -según esgrime- resultaría aplicable al caso, pues se trataría de un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado derivado de su accionar ilícito. Añade que la actora solo podría eventualmente tener derecho a reclamar las sumas deducidas desde el inicio de la demanda, en el caso de que se entienda que existió continuidad en la conducta ilícita y que su pasividad solo produjo la extinción de la acción día por día.

En cuanto al fondo del asunto, y tras realizar un relato de los antecedentes de la norma cuestionada, señaló que fue sancionada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara del Congreso Nacional tal como lo exige el inciso 3° del artículo 75 de la Constitución Nacional para realizar asignacio-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

nes específicas de tributos coparticipables. Destacó que la votación de la ley permite comprobar que los diputados de la Provincia de Santa Fe, pertenecientes a distintas expresiones partidarias, votaron afirmativamente su sanción, al igual que dos de los senadores provinciales (el tercero, indica, estuvo ausente en la votación).

Agregó que si bien es cierto que el régimen de coparticipación federal de impuestos ha de ser consensuado entre todas las jurisdicciones involucradas, ello no impide que el legislador nacional pueda afectar directa o indirectamente una porción de la masa coparticipable, empleando la atribución constitucionalmente asignada a tal efecto.

Asimismo, afirmó que el sistema previsional argentino, sin los fondos provenientes del 15% de la masa de recursos coparticipados, habría tenido un resultado deficitario durante el ejercicio 2009, equivalente a las prestaciones de 1.000.000 de jubilados; y que la ANSeS debe mantener el esquema actual de financiamiento a fin de afrontar la movilidad de los haberes previsionales prevista en la ley 26.417, la cobertura de la "asignación universal por hijo", el incremento de las "asignaciones familiares" y el "creciente número de beneficiarios incorporados al sistema jubilatorio".

V) A fs. 220 el Tribunal convocó a las partes a una nueva audiencia, que se llevó a cabo el 23 de junio de 2010, tal como surge del acta de fs. 246.

VI) A fs. 340/341, luego de clausurado el período probatorio y de que las partes presentaran sus alegatos, dictaminó el señor Procurador General sobre las cuestiones constitucionales comprometidas en el pleito, y a fs. 342 se llamó "autos para sentencia".

Considerando:

1º) Que en mérito a lo decidido por este Tribunal a fs. 80, 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).

2º) Que de los términos en que ha quedado trabada la controversia, y de las exposiciones de las partes en la audiencia pública celebrada ante esta Corte, se desprende que la Provincia de Santa Fe fundamenta su impugnación constitucional al artículo 76 de la ley 26.078 en un doble orden de razones: por un lado, sostiene que la nueva prórroga de la detracción dispuesta en esa norma, no tuvo el necesario respaldo o adhesión provincial, por lo cual constituye una modificación unilateral del derecho intrafederal, y por otro, afirma que se ha producido una modificación fundamental de las circunstancias que le dieron origen a partir de la vigencia de ley 26.425 que instauró un sistema previsional absolutamente distinto, en cuyo marco aquella extracción perdió su finalidad.

Por su parte, el Estado Nacional sustenta su defensa en la circunstancia de que la norma cuestionada cumpliría las exigencias previstas en el inciso 3º del artículo 75 de la Constitución Nacional para realizar asignaciones específicas de tri-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

butos coparticipables, y en la votación afirmativa de la ley por parte de los diputados y dos de los senadores de la Provincia de Santa Fe; invoca también la necesidad de la ANSeS de contar con los fondos provenientes del 15% de la masa de recursos coparticipables para mantener el esquema actual de financiamiento de las coberturas previstas en el sistema sin tener resultados deficitarios, y plantea la prescripción de la acción de cobro interpuesta.

Esas posiciones antagónicas e inconciliables que han asumido las partes en relación a la cuestión sometida a decisión, exigen establecer el marco jurídico en el que debe dirimirse la contienda.

3º) Que la distribución de potestades tributarias entre la Nación y las provincias diseñada por los Constituyentes de 1853-1860, respondió a la realidad política y social imperante al tiempo de su sanción. Los sucesos históricos posteriores pusieron de manifiesto la insuficiencia de los recursos asignados por la Constitución a la Nación para hacer frente a las funciones que le fueron delegadas por los estados provinciales.

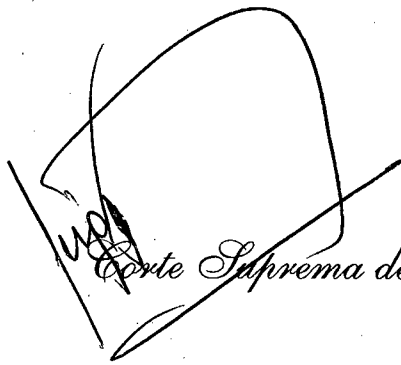
La evolución histórica de la distribución de la renta tributaria federal atravesó, desde la sanción de la Ley Fundamental hasta la actualidad, por tres períodos que pueden diferenciarse en: el de separación de fuentes (1853-1891); el de concurrencia "de hecho" (1891-1935), y el de coparticipación impositiva (desde 1935 en adelante).

Durante la primera etapa el Gobierno Federal no recurrió a la imposición interna para atender sus necesidades fiscales, respetando la cláusula del artículo 4° de la Constitución Nacional. Sus principales recursos provenían de los derechos de importación y exportación, de la renta de correos y de tierras públicas, y de ciertos empréstitos u operaciones de crédito.

La segunda se caracterizó por el ejercicio simultáneo por parte de la Nación y de las provincias de las potestades tributarias en relación a los impuestos internos, y tanto una como las otras crearon tributos a los consumos y a las transacciones de determinadas mercaderías.

El tercero de los períodos comenzó con la sanción de la ley 12.139 de unificación de impuestos internos al consumo que establecía un régimen de distribución entre la Nación y las provincias en función de determinados parámetros que se traducían en porcentajes de repartición. Luego se creó el impuesto a las ventas (ley 12.143), y se prorrogó el impuesto a los réditos (ley 12.147), cuya recaudación también se distribuía entre las distintas jurisdicciones. Posteriormente, mediante la ley 12.956 se incluyeron en la masa de impuestos coparticipables al impuesto a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios. En el año 1951 se creó un impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes y se instrumentó un nuevo régimen de coparticipación (ley 14.060).

Aunque con distintas modificaciones, esos regímenes subsistieron por algunos años, hasta que en 1973 se dictó la ley 20.221 en la que se unificaron todos aquellos en un solo siste-



ma, y se estableció un mecanismo de distribución secundaria en forma automática, en función de coeficientes que se fijaron con parámetros que tenían en cuenta la situación de las provincias menos desarrolladas.

Finalmente, a partir del año 1988 entró en vigor la ley-convenio 23.548 que estableció un régimen de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias con un criterio de porcentajes fijos.

4º) Que el artículo 75 de la Constitución Nacional -antes artículo 67-, incorporado en su actual redacción por la reforma constitucional de 1994, introdujo modificaciones sustanciales en el tratamiento de la coparticipación federal de impuestos, entre las que adquiere la mayor relevancia la asignación de rango constitucional a dicha materia.

En su inciso segundo, dispone que son coparticipables los impuestos indirectos internos y los directos creados, por tiempo determinado, por el Estado Nacional.

Prevé que debe dictarse una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, a los efectos de instituir regímenes de coparticipación de esas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

Establece que esa ley tendrá como Cámara de origen al Senado y deberá ser sancionada con una mayoría calificada, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

La norma constitucional fija asimismo diversas pautas para la distribución de los recursos y prevé la creación de un organismo fiscal federal, que tendrá a su cargo el control y fiscalización de lo establecido.

Al respecto, en la cláusula transitoria sexta se dispuso que ese régimen de coparticipación, y la reglamentación del organismo fiscal federal, debían ser establecidos antes de la finalización del año 1996.

La Ley Fundamental, entonces, regula actualmente tanto los aspectos sustanciales como los instrumentales de la coparticipación federal de impuestos.

Según lo afirmó el convencional Masnatta, existió consenso en la incorporación del tema en la Constitución Nacional, hasta entonces reservado al ámbito normativo federal y de derecho público local mediante el sistema de las leyes convenio. Esa incorporación es calificada por el citado convencional como "constitucionalización" de la materia en examen ("Inserción solicitada por el convencional Masnatta sobre 'Régimen Federal y Régimen de Coparticipación', entregada en Secretaría Parlamentaria en la Sesión Plenaria n° 28, tomo VI, página 5618", que obra en fs. 7109 y sgtes. del tomo VII de la "Obra de la Convención Nacional Constituyente, 1994", La Ley S.A., 1998).

5°) Que en ese marco, en la Convención Nacional Constituyente del año 1994, el miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal referidos a los dictámenes



Corte Suprema de Justicia de la Nación

números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 -que finalmente quedó plasmado en la formulación actual del artículo 75 de la Ley Fundamental-, señaló en su exposición ante el plenario que:

"La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento, como acabo de expresar".

También destacó que "La consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico-institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales". "Dicha ley conve-

1

nio reconoce como particularidades la imposibilidad de su modificación unilateral y la prohibición de su reglamentación".

Agregó que "La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad", y que "las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná, 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, tomo III, págs. 3172/3177; versión taquigráfica de la 24ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, Orden del Día n° 8).

6º) Que, además de lo ya señalado, el marco jurídico del sistema de distribución de la renta tributaria federal se integra -en lo que aquí interesa- con el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992, el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" del 12 de agosto de 1993, el "Compromiso Federal" del 6 de diciembre de 1999, el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" del 17 de noviembre de 2000 -entre otros-, y las leyes nacionales y provinciales que los ratificaron y los prorrogaron.

Es dable señalar que los pactos fiscales suscriptos antes de la reforma constitucional del año 1994, han sido el mecanismo empleado para superar -en el marco del régimen de la ley-convenio 23.548- los inconvenientes propios del sistema rígido de separación de fuentes tributarias.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Luego, han constituido la vía adecuada para estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se flexibilizó, en un contexto de participación igualitaria, la distribución de la recaudación coparticipable, eliminando de esta manera la situación de incertidumbre jurídica generada por la falta de sanción del nuevo régimen de coparticipación conforme a las pautas fijadas en el artículo 75, inciso 2°.

7°) Que esta Corte ha tenido ocasión de señalar con relación a esos acuerdos de voluntad que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias (Fallos: 322:1781).

Esa fórmula -dijo el Tribunal en Fallos: 178:9-, o práctica institucional podría agregarse, recoge la vocación de la Constitución Nacional creadora de "una unidad no por supresión de las provincias (...) sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma". Se trataba, recordaba el Tribunal en Fallos: 322:1781 y en esa visión integrativa, de consagrar el principio de "hacer un solo país para un solo pueblo" (Fallos: 322:1781, citado).

Dichos pactos fiscales, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Fallos: 322:1781 y sus citas).

8°) Que esa jerarquía superior que cabe reconocerle a los acuerdos intrafederales y a las leyes-convenio es inherente a su propia naturaleza contractual en la que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución en aras de alcanzar objetivos comunes. Constituyen, entonces, la máxima expresión del federalismo de concertación, condición de la que se desprende su virtualidad para modificar -siempre en el marco de la Ley Fundamental- las relaciones interjurisdiccionales y recíprocas entre la Nación y las provincias.

La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

No es admisible que un sistema jurídico interestatal, que se expresa mediante la suscripción de pactos federales (o la sanción de leyes-convenio), y tantas leyes aprobatorias o de adhesión como Estados parte, sea reglamentada por la Nación, que no es sino uno de esos Estados.

En definitiva, la autoridad ejecutiva o legislativa de una parte carece de la atribución de reglamentar con carácter obligatorio para el todo.

La regla enunciada ha recibido expreso reconocimiento constitucional en el citado artículo 75, inciso 2°, cuarto párrafo.

9°) Que a título de referencia es dable poner de resalto que en el mismo sentido ha emitido sus resoluciones la Comisión Federal de Impuestos con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, al señalar que las modificaciones o excepciones a la ley 23.548, o a sus porcentajes de distribución, solo pueden llevarse a cabo mediante leyes-convenio (resoluciones generales interpretativas 5/91, 6/92, 7/92, 8/92, 9/92, 12/92 y 13/92); e incluso, la propia Procuración del Tesoro de la Nación ha efectuado la misma interpretación (Dictámenes, 201:36; 238:569).

10) Que establecidas así las principales características del régimen constitucional vigente en la materia -sin perjuicio de las excepciones que se examinarán más adelante, al analizar los alcances del inciso 3° del artículo 75 citado de la Ley Fundamental-, es necesario realizar una reseña del convenio

ANEXO 1

en el que se estableció la detracción cuya vigencia aquí se cuestiona, y las sucesivas leyes y nuevos acuerdos, pactos y compromisos que lo fueron prorrogando.

11) Que para ello debe partirse de la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130 y su par de la Provincia de Santa Fe 10.955-, en la que se convino que "A partir del 1ro. de septiembre de 1992, el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15% (quince por ciento), con más una suma fija de \$ 43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2° de la ley 23.548 y sus modificatorias vigente a la fecha de la firma del presente, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la Federación para los siguientes destinos: a) El 15% (quince por ciento) para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios...".

Sin perjuicio de que su vigencia se estableció hasta el 31 de diciembre de 1993, las provincias y la Nación se comprometieron a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, asegurando el descuento del 15% de la masa de impuestos coparticipables hasta tanto no existiera un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal (cláusula octava).

12) Que con posterioridad, el 12 de agosto de 1993 se suscribió el denominado "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" -ratificado mediante el decreto PEN



Corte Suprema de Justicia de la Nación

1807/93 y la ley 24.307, y por la ley provincial 11.094-, en cuya cláusula tercera se prorrogó hasta el 30 de junio de 1995 la vigencia del indicado en el considerando precedente.

Asimismo, mediante las leyes 24.468 (artículo 5°), 24.699 (artículo 1°) -a la que adhirió la actora a través de la ley local 11.466-, 24.919 (artículo 2°) y 25.063 (artículo 11), se extendieron sucesivamente los plazos hasta el 31 de diciembre de 1999.

13) Que en la cláusula primera del Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999, las partes establecieron proponer al Congreso Nacional prorrogar por el plazo de dos años la vigencia de una serie de leyes, entre ellas, la 24.130 -referida ya en el considerando 11 precedente-, siempre que con anterioridad no se sancionara la Ley de Coparticipación Federal prevista en el artículo 75, inciso 2° de la Constitución Nacional.

Tal compromiso, fue ratificado en la órbita nacional por la ley 25.235, y en la provincial por la ley 11.725. Luego mediante la ley 25.239 (artículo 17), se prorrogaron expresamente los plazos hasta el 31 de diciembre de 2001.

14) Que finalmente la provincia y la Nación suscribieron el 17 de noviembre de 2000 el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal", y en su artículo 3° requirieron nuevamente al Congreso Nacional la continuación por cinco años de varias leyes entre las que se encontraba la 24.130.

La ley 25.400 admitió la solicitud y la demandante adhirió mediante la ley 11.879.

15) Que en la reseña efectuada aparece un hecho y una conducta institucional indiscutible, cual es que las partes respetaron aquel rango normativo superior del derecho intrafederal, expresión máxima de voluntad de los órganos superiores de nuestra organización constitucional. Asimismo reconocieron implícitamente algo característico de los convenios que se habían firmado, esto es su periodicidad, hasta el vencimiento de la prórroga pactada en el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" (31/12/2005).

16) Que sin embargo, y a pesar de una conducta institucional prolongada que se extendió durante catorce años, con la sanción y promulgación del artículo 76 de la ley 26.078 se prorrogó de manera unilateral la vigencia de la detracción del 15% de la masa coparticipable, y se pretendió mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica; según la calificación que le asigna el Estado Nacional a esa decisión al contestar la demanda.

17) Que vencido el plazo fijado en el último acuerdo reseñado, y en el contexto de la sanción legislativa del presupuesto para el ejercicio 2006, sin pacto o acuerdo federal previo, el Congreso de la Nación estableció en el artículo 76 de la ley 26.078 que se prorrogaba "...durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero, la distribución del producido de los tributos prevista en las Leyes Nos. 24.977, 25.067 y sus modificatorias, Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 23.966 (t.o. 1997 y



sus modificatorias), 24.464 -artículo 5°-, 24.699 y modificatorias, 25.226 y modificatorias y 25.239 -artículo 11- modificatoria de la Ley N° 24.625...".

18) Que es preciso en este punto que el Tribunal se refiera a los fundamentos desarrollados al respecto en el dictamen de la Procuración General (fs. 297/300 de la causa CSJ 191/2009 [45-S]/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", al que remite a fs. 340/341 del *sub lite*), ya que no los comparte.

Contrariamente a lo sostenido por el Ministerio Público Fiscal, las sucesivas prórrogas indicadas, incluso la dispuesta mediante la ley cuestionada, se refieren a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables.

En efecto, si bien en la cláusula octava del pacto original de 1992 se estableció su vigencia "hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal", lo cierto es que desde aquella oportunidad las partes suscribieron al menos tres nuevos pactos -ratificados por las leyes 24.307, 25.235 y 25.400, y sus pares provinciales 11.094, 11.725 y 11.879- en los que acordaron prorrogar la vigencia en una serie de leyes, entre ellas la 24.130, por un tiempo expresamente determinado; lo que demuestra la voluntad inequívoca de ponerle al compromiso una fecha cierta de vencimiento.

Idéntica interpretación debe efectuarse con relación al artículo 76 de la ley 26.078, en cuanto también incluye ex-

presamente a la ley 24.130, ya que, además de configurarse la misma situación que con las leyes anteriores que contaron con los convenios previos suscriptos por los estados provinciales, es el propio Estado Nacional el que pretende sustentar la vigencia y "la prórroga" de la detracción en esa disposición.

Si, como se intenta sostener, la carga de "atender al pago de las obligaciones previsionales nacionales" había sido comprometida hasta el dictado de la ley de coparticipación federal, no se entiende la razón de ser de las sucesivas prórrogas; ni la necesidad de argüir que se la impone sobre la base de la previsión contenida en el artículo 75, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

19) Que establecido entonces que no existe un nuevo pacto al respecto, y que la obligación tenía una fecha de vencimiento, la Corte debe determinar si la detracción que se mantiene hasta la fecha encuentra sustento legal en la atribución conferida por la última disposición constitucional citada; y si dicha atribución ha sido ejercida dando cumplimiento a las exigencias impuestas por la Carta Fundamental.

20) Que al efecto cabe traer a colación que la Constitución al adoptar la forma de gobierno establece en su artículo 1° el régimen federal. Tanta importancia tiene esta modalidad política de organización, que la propia Carta Magna la coloca a la par con los caracteres de gobierno republicano y representativo. De ahí que esa trilogía integra la forma de gobierno de la Nación; extremo que exige su máxima adecuación y respeto, ya que violar cualquiera de ellas es afectar las bases mismas del sis-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tema político que nos rige (César Enrique Romero, "Estudios Constitucionales", Imprenta de la Universidad de Córdoba, página 13).

De allí que el ejercicio de la facultad que se esgrime, y que seguidamente se analizará, debe ser ejecutada con absoluta estrictez y con total apego a las exigencias allí establecidas, so riesgo en caso contrario de afectar seriamente el régimen previsto en el artículo 1º citado, según la redacción que le da la Constitución sobre la base del origen y antecedentes históricos de nuestra Nación.

21) Que en ese sentido la Ley Fundamental admite, como excepción, la posibilidad de detraer de los recursos coparticipables a las contribuciones cuya recaudación, en todo o en parte, tengan una asignación específica dispuesta por el Congreso, estableciendo requisitos especiales para su validez (artículo 75, inciso 3º).

El establecimiento o la modificación de tales asignaciones deben tener tiempo determinado, deben realizarse mediante la sanción de una ley especial, y esa ley debe ser aprobada por un *quorum* integrado por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

22) Que en oportunidad de examinar el ejercicio de esta potestad no debe perderse de vista que en el artículo 3º de la ley 24.309, de declaración de necesidad de la reforma constitucional, se incluyó entre los temas habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente "la dis-

tribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos" y "el régimen de coparticipación", con el expreso objetivo de fortalecer el régimen federal. En consecuencia, cualquier interpretación que de la norma constitucional en cuestión se formule deberá guiarse por esta premisa, pues surge claro del texto de habilitación de la reforma y de los debates ocurridos en el seno de la Asamblea Constituyente que la incorporación del régimen de coparticipación ha procurado fortalecer la posición de las provincias y darle mayores garantías respecto de la distribución de los recursos financieros y fiscales a los que se refiere el artículo 75, inciso 2° (conf. expresiones del miembro informante del dictamen de la Comisión de Redacción ante el Plenario de la Convención Constituyente de 1994, convencional Marín, "24° Reunión - 3° Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, página 3173; convencional Bulacio, página 3239; convencional García, página 3247; convencional Berhongaray", "25° Reunión - 3° Sesión Ordinaria [Continuación] 5 de agosto de 1994", página 3295).

Por otra parte, es necesario destacar que las asignaciones específicas de recursos coparticipables constituyen transferencias de ingresos de las provincias a favor de algún sector especial. Es por esta razón, y a los efectos de poner a resguardo los intereses de las jurisdicciones locales, que los convencionales constituyentes destacaron tanto la "integralidad" de la masa coparticipable, como el carácter excepcional de estas asignaciones, disponiendo que solo pueden ser fijadas por un tiempo determinado de duración y con una finalidad determinada



Corte Suprema de Justicia de la Nación

(confr. intervenciones del miembro informante por la mayoría convencional Marín, "24° Reunión - 3° Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994", páginas 3176 y 3173). De lo contrario, el Congreso Nacional podría, por regla y de manera unilateral e inconsulta, afectar la distribución de recursos tributarios consensuada por la totalidad de las jurisdicciones involucradas y disminuir las sumas que deberían percibir las provincias en concepto de coparticipación. En este sentido en el seno de la Convención se sostuvo que "la masa coparticipable no deberá ser en lo sucesivo, retaceada y disminuida de manera tal que fondos no coparticipables puedan crecer desmesuradamente, disminuyendo aquellos destinados a ser repartidos entre las totalidad de las provincias..." (convencional Rossati, "28° Reunión - 3° Sesión Ordinaria [Continuación] 10/11 de agosto de 1994", página 3706), llegándose incluso a proponer que "...las asignaciones específicas que pudieran crearse no fueran detraídas de la masa de coparticipación que corresponde a las provincias..." (convencional Fernández de Kirchner, página 3259).

De manera que, a la hora de examinar la validez constitucional de una asignación específica dispuesta por el Congreso, así como de los límites constitucionales fijados al ejercicio de esa potestad, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto.

23) Que la atribución conferida al Congreso por el constituyente en el citado artículo 75, inciso 3°, se limita a

la posibilidad de establecer o modificar asignaciones específicas sobre una parte o el total del producido de la recaudación de impuestos determinados.

Es menester, en consecuencia, dilucidar si esa facultad excepcional podría importar una suerte de autorización para detraer unilateralmente una proporción de la masa coparticipable en forma previa a la distribución primaria de los recursos que la integran, o si la atribución se debe ejercer y ejecutar, sobre las contribuciones propiamente dichas; vale decir sobre los impuestos.

24) Que con ese propósito se debe recordar que el artículo 75, inciso 2°, dispone que: "Corresponde al Congreso... imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables" (resaltado añadido).

De tan clara disposición constitucional se extrae que lo que el legislador puede detraer, en todo o en parte, cumpliendo con las exigencias de la ley, son los impuestos directos o indirectos que en cada caso individualice, pero esa detracción no la debe ejercer, porque la cláusula constitucional no lo habilita para ello, sobre la totalidad o una porción de la masa de manera indefinida.



CSJ 538/2009 (45-S)/CS1

ORIGINARIO

Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/
acción declarativa de inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

La propia norma impugnada en el sub examine (artículo 76 de la ley 26.078) corrobora la interpretación efectuada al sujetar la prórroga de la distribución del producido de los tributos prevista en las leyes que allí se incluyen, a "la vigencia de los impuestos respectivos".

Sobre tales premisas no cabe sino concluir que las asignaciones específicas solo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional sobre una parte o el total de la recaudación de impuestos indirectos o directos en particular, por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial con las referidas mayorías agravadas de ambas Cámaras, y que esta es la única y excepcional facultad con la que cuenta la Nación para afectar los impuestos que integran la masa coparticipable, sin necesidad de contar con un Pacto o la previa conformidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

25) Que no empece a lo expuesto el hecho de que la ley 26.078 haya sido aprobada por la referida mayoría agravada de ambas Cámaras, pues ello no determina sin más -como lo esgrime el Estado Nacional- el establecimiento o la modificación de una asignación específica, en la medida en que no se cumplan con las restantes exigencias constitucionales establecidas como presupuesto de su validez.

En su caso, la existencia de esa mayoría circunstancial no puede tener la virtualidad de transformar en letra muerta la escrita por los constituyentes de 1994, con una previsión novedosa que, garantizando el federalismo, impone condiciones

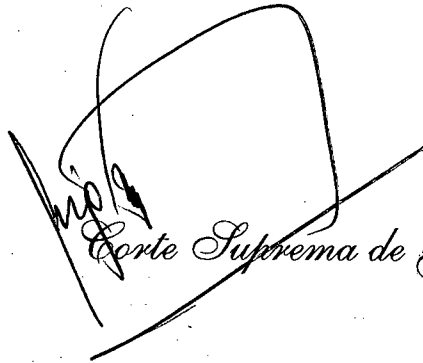
específicas para que esa legislación sea válida para la Constitución Nacional.

26) Que el artículo 76 de la ley 26.078 tampoco cumple con el recaudo de la determinación temporal de la pretensa asignación específica, pues la prórroga -tal como allí se expresa- ha quedado sujeta a "la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero".

De tal manera al no encontrarse vinculada la retención del 15% a ningún tributo en particular, su vigencia estaría supeditada únicamente a la sanción de la nueva ley de coparticipación, condición que no se traduce en el "tiempo determinado" previsto en la norma constitucional.

27) Que un párrafo aparte merece la importancia que el Estado Nacional le atribuye, entre sus defensas, a las conformidades dadas por los diputados y dos de los senadores de la Provincia de Santa Fe en el momento en el que se votó la ley. Esa conducta no tiene la relevancia que el demandado pretende asignarle.

No son ellos quienes revisten la condición de órganos superiores de nuestra organización constitucional, ni sus votos pueden traducirse en la expresión de voluntad del Estado provincial, pues en el marco del federalismo de concertación el representante natural de la provincia es su gobernador. No le corresponde entonces al Congreso legislar en nombre de una provincia, suplantando la representación de esa soberanía, pues ello es



Corte Suprema de Justicia de la Nación

atentatorio de los principios fundamentales de la asociación federativa en que la personalidad política de los pueblos no puede ser eliminada sino en todo aquello que corresponde al modo de ser exterior de cada estado (Ravignani, Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898, t. 4, pág. 773 y siguientes, citado en Fallos: 317:1195, voto del juez Fayt).

Si el pueblo de la Nación quisiera dar al Congreso atribuciones más extensas que las que ya le ha otorgado o suprimir alguna de las limitaciones que le ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución Nacional. Entretanto ni el Legislativo ni ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas (Fallos: 137:47; 318:1967; 321:3236; 322:1616 y 330:2222).

Cualquiera otra doctrina es incompatible con la Constitución, y es del resorte de esta Corte juzgar "la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes" (Fallos: 210:1095) y "la excedencia de las atribuciones" en la que estos puedan incurrir (Fallos: 254:43).

De tal manera, la conformidad referida no sella el resultado de la pretensión, cuando el ejercicio de la facultad del Congreso de la Nación no se ajusta a lo que la Constitución Nacional impone.

28) Que establecido todo lo expuesto debe adentrarse el Tribunal en el destino que los firmantes del Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992 le asignaron a la detracción examinada, desde que se fijó "para atender el pago de las obligaciones previsionales y otros gastos operativos que resulten necesarios".

Cabe indicar que desde la suscripción del Pacto existieron diferencias entre los firmantes en cuanto al alcance que cabía atribuirle a los referidos "gastos operativos".

Por un lado, se encontraban quienes consideraban que esa estipulación estaba directa y únicamente vinculada a gastos del Sistema Previsional Nacional; mientras que en la posición contraria se enrolaban quienes opinaban que allí se habrían contemplado los otros gastos operativos que demandaba la ejecución del conjunto de obligaciones asumidas en el Pacto Fiscal Federal.

Un examen conjunto y sistemático de las diversas cláusulas del Pacto debe atender a los dos párrafos de la cláusula sexta.

El primero exterioriza un acuerdo de partes, que se explica por el hecho de que el Estado Nacional se comprometió a derogar los decretos 559/92 y 701/92, en razón de lo cual las provincias desistirían de las acciones judiciales incoadas o a intentarse. Es preciso señalar que esos decretos establecían deducciones de la masa coparticipable con destino a los gastos vinculados directa o indirectamente a la percepción de los impuestos que la integraban y al financiamiento de la Dirección General Impositiva.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

El segundo párrafo, reafirmando ello por su ubicación tan inmediata, debe entenderse como el compromiso de no efectuar otras retenciones a la masa que las convenidas, es decir, entre otras cosas, a no reincidir pretendiendo efectuar detracciones para el financiamiento de conceptos que no estaban previstos, al menos de manera expresa e indubitada; porque si efectivamente la intención hubiese sido la contraria, lo lógico hubiera sido incluir en el Pacto la conformidad provincial para darles otro destino, máxime cuando el Sistema Previsional no podía convertirse en un mero destinatario del remanente de esos gastos operativos, pues ello hubiese importado contradecir la letra y el espíritu del Acuerdo.

En este análisis resulta corroborante también la conclusión a la que llegó la Comisión Federal de Impuestos por intermedio de su Comité Ejecutivo mediante la resolución general interpretativa 17/94 del 29 de junio de 1994 (B.O. 6/7/1994).

29) Que cabe añadir -como elemento confirmatorio de la conclusión expresada- que el Estado Nacional indicó al referirse a los "otros gastos operativos" que contemplaba el Acuerdo Federal de 1992, que esos fondos eran utilizados por la ANSeS solo para pagar gastos relativos a la seguridad social (fs. 194).

30) Que las razones expuestas determinan la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078; sin embargo la Corte se ve precisada a ponderar dos elementos más, uno el cambio de sistema que importó la san-

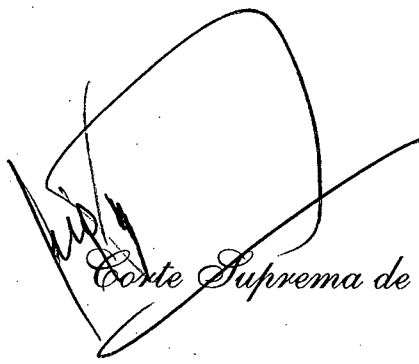
ción de la ley 26.425, y otro la alegada incidencia que esta decisión tendría en el régimen previsional.

31) Que con relación al primer punto, corresponde reconocer que con la sanción de la ley 26.425 se establecieron modificaciones sustanciales en el Sistema de Seguridad Social regulado por la ley 24.241 y sus modificatorias, tales como la eliminación del Régimen de Capitalización y su absorción y sustitución por el régimen de reparto.

Ello implicó la absorción por parte de la ANSeS del stock de activos capitalizados, como así también del flujo financiero de los aportantes al régimen privado, tanto de los que desarrollaron su actividad en la esfera privada, como los que lo hicieron en la pública, sumándose a ellos todos los aportantes de las cajas provinciales que habían sido transferidas.

Asimismo, la reforma estableció que los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados, pasasen a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) creado por el decreto 897/07, modificado por su par 2103/2008.

Si bien el sistema previsional argentino adoptó la particularidad de financiarse con recursos adicionales a los aportes personales y contribuciones patronales -tales como la detracción del 15% de la masa coparticipable aquí cuestionada, o las asignaciones específicas de impuestos como ganancias e IVA, entre otros-, lo cierto es que el Estado Nacional no ha acreditado del modo en que le era exigible en estas actuaciones la incidencia que pudiera tener en el sostenimiento del sistema pre-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

visional la eliminación de la detracción cuya vigencia aquí fue cuestionada.

Tal circunstancia no se ve superada con el informe de fs. 286/307, en tanto la afectación que hubiera producido el hecho de no contar con el 15% de la masa de impuestos coparticipables durante los ejercicios a los que se refiere (2009 y 2010), debió calcularse solo en la proporción que aportan las provincias a aquel porcentaje de acuerdo a la distribución primaria, y dejar al margen la correspondiente al Estado Nacional.

Además en ese informe no se detalló la composición de los gastos figurativos incluidos en el punto V de fs. 301, razón por la cual no puede determinarse el destino de esos fondos y si son o no todos prestacionales.

A su vez, se desvinculó el informe del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), cuya utilización para el pago de beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es viable cuando se cumplen los presupuestos legales del artículo 11 del decreto 2103/08.

Nadie se encontraba en mejores condiciones de demostrar tales extremos que el propio Estado Nacional, pues cuenta con toda la información necesaria a esos efectos.

32) Que en cuanto a las consideraciones generales formuladas en la contestación de demanda, en las que se intenta justificar la necesidad de mantener los fondos afectados al financiamiento de los regímenes de la seguridad social, en particular la detracción en examen, no puede dejar de insistirse en

que no se encuentran corroboradas con elementos de prueba aportados en la causa.

A ello debe agregarse que aun cuando -por hipótesis-, aquellas afirmaciones fueran tenidas por ciertas, su validez halla un escollo infranqueable en la inexistencia de un pacto suscripto por la Provincia de Santa Fe o de una ley-convenio a la que esta haya adherido, que prevea que esos fondos puedan ser detraídos con aquel destino.

No se encuentran en discusión los loables propósitos perseguidos por la legislación citada en el punto 5.1 de fs. 227/228 (ley 26.417 y decretos 1729/09 y 1602/09), que se enmarca claramente en las facultades del Congreso de la Nación de reglamentar el artículo 14 bis, reafirmadas por esta Corte en numerosos precedentes (Fallos: 319:3241 y análogos; Fallos: 322:2226 y 329:3089; entre otros) y en las del Poder Ejecutivo Nacional de dictar los correspondientes reglamentos de ejecución, en el marco del sistema de seguridad social.

Tratándose, entonces, del válido ejercicio de atribuciones de naturaleza previsional que en forma primaria corresponden al Estado Nacional y son el resultado de una iniciativa instrumentada por esa jurisdicción, resulta razonable suponer que los fondos para hacer frente a esas erogaciones deben emanar, *prima facie*, de rentas generales de la Nación.

Ello no empece a que esta pueda celebrar con las provincias acuerdos intrafederales respecto del financiamiento de estas prestaciones que debe afrontar la ANSeS. Sin embargo, ni la movilidad de haberes del régimen previsional público, ni las



Corte Suprema de Justicia de la Nación

asignaciones de la seguridad social allí previstas, fueron contempladas en el Pacto Fiscal del año 1992 o en alguna de sus prórrogas. Por lo tanto, su existencia no puede constituir el fundamento de la continuidad de la detracción cuestionada. Y los aludidos acuerdos tampoco han sido celebrados.

33) Que la admisión de la impugnación constitucional del artículo 76 de la ley 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130-, comporta la necesidad de considerar la pretensión complementaria contenida en la demanda, consistente en la restitución de los fondos detraídos a la provincia en virtud de la norma cuestionada.

34) Que a ese respecto la parte demandada opone al progreso de la acción de reintegro la excepción de prescripción bienal prevista en el artículo 4037 del Código Civil (vigente al momento del planteo), en el entendimiento de que la cuestión debe ser tratada como un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado, derivado de su actividad ilícita.

Sostiene que al no existir contrato, para considerar la prescripción de la acción para demandar al Estado por los daños causados por hechos o actos administrativos, no es dable distinguir los supuestos en los cuales los resultados dañosos son producto de la actividad lícita o ilícita del poder público.

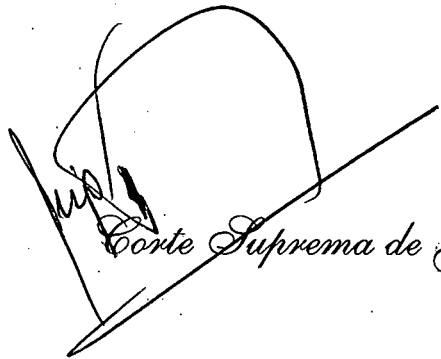
Por consiguiente, afirma que el término para interponer la acción en el *sub lite* era el de dos años a la época de interposición de la demanda, computado a partir del momento de producido el daño, y que por lo tanto "la provincia de Santa Fe sólo podría eventualmente tener derecho a reclamar por los importes que se hayan deducido a partir de la interposición de la acción".

35) Que la obligación del Estado Nacional de restituir los recursos coparticipables detraídos ilegítimamente tiene su fundamento en un deber previo, específico y determinado, establecido en el Régimen de Coparticipación Federal, que surge tanto de la ley-convenio 23.548 como de la Constitución Nacional.

Ello excluye al supuesto de autos del campo de aplicación del régimen de responsabilidad extracontractual.

Asimismo, es dable considerar el carácter fluyente o periódico de la obligación *sub examine*, que consiste en el deber de transferir diaria y automáticamente a cada provincia el monto de recaudación que les corresponda a medida que se cobran los impuestos, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley 23.548, por intermedio del Banco de la Nación Argentina (artículo 6°).

Tales antecedentes determinan que la cuestión deba ser subsumida en la norma del artículo 4027, inciso 3°, del Código Civil -aplicable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2537 del Código Civil y Comercial- que establecía el plazo específico para este tipo de casos de prestaciones de na-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

turalaleza fluyente, y según la cual se prescribía por cinco años la obligación de pagar los atrasos de todo lo que debe pagarse por años, o plazos periódicos más cortos, con prescindencia de que dichos pagos tengan su fuente en un contrato o en la ley (Fallos: 244:476).

36) Que, asimismo, y tal como lo ha considerado el Tribunal en otras oportunidades, no se puede pasar por alto la adecuación al orden de los hechos que tiene la adopción de dicho plazo si se tiene en cuenta que así se evitan una eventual acumulación desmedida de deuda y las consecuentes dificultades de su cobro y pago, previsión particularmente pertinente dada la significativa gravitación económica de la detracción impugnada (CSJ 480/2002 [38-F]/CS1 "Formosa, Provincia de c/ Tecnicagua S.A. y otros [Estado Nacional] s/ cobro de sumas de dinero", pronunciamiento del 10 de febrero de 2015).

37) Que por lo tanto, en mérito a los alcances de la pretensión propuesta (restitución o reintegro de los fondos detraídos desde el 31 de diciembre de 2005, conf. capítulo III [c] del escrito inicial), y a la fecha en la que se promovió la demanda -7 de agosto de 2009, fs. 54-, la excepción de prescripción opuesta será rechazada.

38) Que en virtud de las consideraciones precedentemente expuestas habrá de admitirse la demanda, y se establecerán las modalidades de cumplimiento de la condena.

A tal fin es dable considerar la trascendencia institucional de este pronunciamiento y las particulares caracterís-

... 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.

ticas de la jurisdicción que se insta a ejercer a la Corte Suprema a través de la demanda incoada, en las que el Tribunal no puede ceñirse a las previsiones legales aplicables a los comunes reclamos por el cobro de una suma de dinero (Fallos: 310:2478, considerando 69).

La naturaleza de la cuestión sometida a decisión, que concierne a las relaciones políticas entre los Estados, y en particular al complejo régimen de la Coparticipación Federal de Impuestos, requiere para su solución que el Tribunal ejerza las facultades que supone la trascendente misión de resolver los conflictos interestatales; máxime cuando en el ámbito del derecho intrafederal, la Nación -como ya se señaló- no es sino uno de los Estados parte.

En su mérito, en cuanto a la pretensión concerniente a la plena coparticipación de los fondos coparticipables del quince por ciento (15%) destinados a favor de la ANSeS, se dispondrá el cese de dicha detracción con respecto al porcentaje que a la Provincia de Santa Fe le asigna la ley 23.548. Ello, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días (arg. artículo 513 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En cuanto a la devolución a la Provincia de Santa Fe de los fondos que fueron detraídos, una vez determinada su cantidad con más los intereses según la legislación que resulte aplicable (Fallos: 316:165), se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinar la Corte en la etapa de ejecución (arg. artículos 163, inciso 7°, 503, y 558 bis del citado ordenamiento procesal).

39) Que, finalmente, el Tribunal tampoco puede dejar de señalar que han transcurrido casi diecinueve años desde la fecha fijada en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal.

Si bien esta Corte no desconoce la complejidad que presenta la cuestión, atento a la pluralidad de jurisdicciones comprometidas en su definición así como los múltiples aspectos económicos, políticos y culturales que involucra -que necesariamente demandan de un amplio y profundo ámbito de negociación, debate y consensos-, estas circunstancias no pueden resultar un justificativo para un inmovilismo que ya supera ampliamente los tres lustros y que conspira claramente contra el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal perseguido por los constituyentes de 1994.

En razón de ello, este incumplimiento exige de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, debe poner de manifiesto la imperiosa necesidad de la sanción de la ley-convenio en los términos del citado artículo 75, inciso 2°, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituya regímenes de coparticipación de las contribuciones directas e indirectas, garantizando la automaticidad en la remi-

sión de los fondos y una distribución que contemple criterios objetivos de reparto; que sea equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

En palabras del ya referido miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción ante el plenario de la Convención Constituyente del año 1994, la incorporación al texto constitucional de esos principios generales, lejos de ser meras expresiones de voluntarismo o de ingenuidad política, configuran criterios o postulados a los que el legislador, así como la Nación y las provincias, deben ajustarse imperativamente.

A través de la cláusula transitoria sexta el legislador constituyente ha definido un mandato explícito e inderogable por la voluntad política de sus partes, es decir, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal de fiscalización y control antes de la finalización de 1996.

Con esa norma reafirmó la inquebrantable decisión de salir de un régimen de distribución de recursos que lleva más de veinticinco años, y de ingresar definitivamente en un nuevo mapa de relacionales financieras y fiscales entre el gobierno federal y los estados provinciales.

Ese imperativo categórico —que no puede ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal— exige que las partes emprendan cuanto antes el diálogo institucional que desemboque en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley-convenio, y sería altamente positivo que el clima de respeto y la vocación de consenso que se ha gestado en el ámbito de esa Convención se sostenga para dar lugar a un sistema superador que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que allí se postularon (conf. "Diario de Sesiones", ob. y págs. citadas en el considerando 5°).

El conflicto aquí resuelto, y tantos otros análogos sometidos a decisión de esta Corte, se hubieran evitado si se hubiese cumplido con esa manda constitucional.

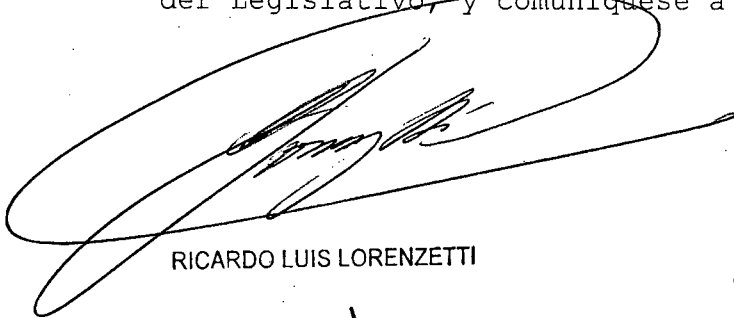
Esta exhortación a los órganos superiores de nuestra organización constitucional se impone, a fin de consolidar el proyecto federal de nuestra Constitución primigenia, reivindicado por los convencionales constituyentes del año 1994, en cumplimiento del fortalecimiento del régimen federal que les fue encomendado (artículo 3°, apartado A, ley 24.309).

Y, en este orden de ideas, y sin que ello implique relevar de responsabilidades a las jurisdicciones locales, corresponde que los poderes federales (Poder Ejecutivo Nacional y Congreso Nacional) asuman el rol institucional que les compete como coordinadores del sistema federal de concertación implementado con rango constitucional en 1994, y formulen las convocatorias pertinentes a los efectos de elaborar las propuestas normativas necesarias para implementar el tan demorado sistema de participación.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se decide: I. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130-. II. Disponer el cese de la detracción en la proporción que le corresponde a la Provincia de Santa Fe, de acuerdo a la distribución y a los índices fijados en la ley-convenio 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Rechazar la excepción de prescripción opuesta. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud de la norma impugnada, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado (artículo 1°, decreto 1204/2001). VI. Exhortar a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2° del artículo 75. Notifíquese, líbrense oficios al Jefe

Corte Suprema de Justicia de la Nación

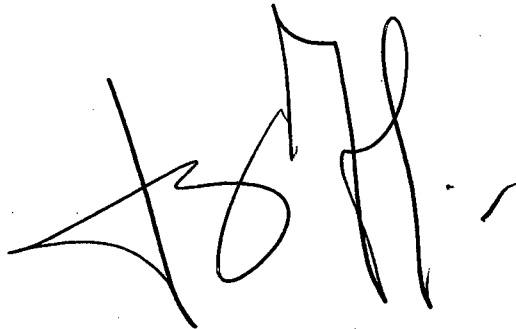
de Gabinete de Ministros de la Nación y a ambas Cámaras del Poder Legislativo, y comuníquese a la Procuración General.



RICARDO LUIS LORENZETTI



CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA

Parte actora: Provincia de Santa Fe, representada por su Fiscal de Estado y Fiscales Adjuntos doctores Jorge A. Barraguirre (h), Analía Colombo y Juan Pablo Cifré, y con el patrocinio letrado de los doctores Ricardo Gil Lavedra, María C. Romero Acuña, Jorge Zirpoli, Gabriel Bouzat, Alicia L. Cano y Carlos Fernando Rosenkrantz.

Parte demandada: Estado Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, representado por los doctores Carlos Gustavo Pistarini y Ricardo Eduardo Yamone.

Ministerio Público: doctores Laura M. Monti y Luis Santiago González Warcalde.