

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte :

- I -

A fs. 12/24, la Provincia de San Luis promovió la presente acción contra el Estado Nacional, en los términos de los arts. 319, 330 y cc. del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de obtener el cobro de las cantidades que le corresponden por aplicación de lo normado por la ley 23.548, reclamando la integración a la masa coparticipable de la suma recaudada por el impuesto interno sobre los contratos de seguro a cargo de las entidades aseguradoras legalmente establecidas en el país, sobre las primas que con ellas se contraten, y su posterior distribución de acuerdo con aquella ley.

Fundó tal pedido en razón de haberse prorrogado la vigencia de la asignación específica de ese tributo, mediante la ley 24.764, sin que se haya cumplido con los requisitos del art. 75, inc. 3°, de la Constitución Nacional, y reclamó las diferencias por los períodos enero a diciembre de 1999, y desde marzo de 2002 hasta la fecha de interposición de la demanda, con sus intereses.

Recordó que al sancionarse el art. 26, cuarto párrafo, de la ley 24.764, de presupuesto general de la Administración Pública nacional para el ejercicio 1997, se ordenó el ingreso al Tesoro Nacional de lo recaudado por el tributo de los arts. 65 y 66 de la ley 24.674 y sus modificaciones. Esta disposición estaba vinculada con la facultad otorgada al -entonces- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación para extinguir los efectos pendientes de los contratos de reaseguro celebrados por el

Instituto Nacional de Reaseguros (INDER), entidad que se hallaba en liquidación.

Indicó que esa norma fue votada por ambas Cámaras del Congreso pero sin contar con las mayorías requeridas por la Constitución Nacional, lo que importó una detracción no autorizada de recursos coparticipables, asignándolos directamente a la financiación del Tesoro Nacional.

Puso de relieve que el art. 2° de la ley de coparticipación establece como principio que todos los impuestos nacionales -existentes o a crearse- han de ser compartidos con las provincias adheridas, y que prevé algunas excepciones a la regla. Entre ellas, el inc. d) preceptúa que no se coparticiparán los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias, y que tal afectación deberá decidirse por ley del Congreso Nacional y con adhesión de las provincias, debiendo tener una duración limitada.

Añadió que, tras la reforma de 1994, el inc. 3° del art. 75 de la Constitución preceptúa que es competencia del Congreso Nacional establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado y por una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.

Así, indicó que, en primer lugar, el citado art. 26, cuarto párrafo, de la ley 24.764 no contiene ni menciona una afectación específica. Agregó que se comprobó que, a partir de abril de 1997, se asignó el 3,5% de dicho tributo, en forma diaria y automática, a la cuenta del Poder Judicial de la

*Procuración General de la Nación*

Nación, según instrucciones de la Tesorería General de la Nación, quedando así en evidencia la carencia de tal especificidad en el destino de la recaudación. Por otra parte, esta detracción tampoco tiene un plazo determinado de vigencia.

Además, por estar incluida en una ley de presupuesto, no puede considerarse que se haya cumplido con el requisito del dictado de una ley especial, es decir una norma cuyo único o primordial objeto sea otorgar un destino determinado al producido de un gravamen.

Informó que la cuestión traída ahora ante V.E. ya había sido objeto de estudio por parte de la Comisión Federal de Impuestos (CFI), mediante las resoluciones 233/2003 del Comité Ejecutivo primero, y 99/2004 del Plenario de Representantes después, en las que se declaró que el ya citado art. 26, cuarto párrafo, de la ley 24.764, en tanto dispuso la afectación total de lo obtenido en virtud del impuesto interno sobre seguros, de los arts. 65 y 66 de la ley de impuestos internos (t.o. en 1979 y sus modificaciones) se halla en pugna con la ley 23.548 y sus normas complementarias, y que corresponde su distribución de acuerdo con su régimen general.

Aclaró que el período comprendido entre enero de 2000 y febrero de 2002 no es objeto de reclamación, en razón de haberse suscripto los Compromisos Federales del 6 de diciembre de 1999 y del 17 de noviembre de 2000, en los cuales se establecieron sumas fijas de distribución de los tributos nacionales a las provincias.

Por último, solicitó como medida cautelar que se le exija a la demandada depositar la suma de 2 millones de pesos, a cuenta de lo que resulte en la liquidación final, y que además

se le ordene la inmediata integración a la masa coparticipable y, por ende, la distribución y acreditación automática y diaria a su parte, de las sumas resultantes del tributo mencionado que se recauden en adelante.

- II -

A fs. 22 del incidente de medida cautelar, V.E. se declaró competente para intervenir en este proceso por vía de su instancia originaria.

En su resolución del 8 de mayo de 2012 rechazó la medida cautelar solicitada.

- III -

A fs. 42/58, el Estado Nacional opuso excepción de prescripción y contestó la demanda.

En primer término, expuso que si -por vía de hipótesis- se partiera de una postura favorable a la actora, se estaría frente a un caso de responsabilidad extracontractual del Estado por actividad ilícita, motivo por el cual debería aplicarse el plazo de dos años previsto por el art. 4.037 del Código Civil (ley 340 y sus modificaciones), a contarse desde que se produjo el daño.

Con relación al fondo del tema, adujo que la reclamación de la provincia contraviene sus propios actos, dada su adhesión tanto al Compromiso Federal, del 6 de diciembre de 1999, como al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, del 17 de noviembre de 2000, lo que importó tener en cuenta la resolución general interpretativa 13/92 y el dictamen 12/2000, documentos elaborados en la CFI, como así también asumir el concepto de "masa coparticipable" vigente en

*Procuración General de la Nación*

ese momento, la que no comprendía el tributo ahora en cuestión. En otras palabras, expresó que la aceptación pacífica de la asignación especial que ahora cuestiona, realizada al tiempo de suscribir los pactos antedichos, es contradictoria con su petición actual.

Agregó que el art. 5° del pacto del año 2000 estableció que, mientras no se sancionase una nueva ley de coparticipación, la masa de fondos a distribuir referida en el art. 2° de la ley 23.548 se seguiría distribuyendo de conformidad con lo dispuesto en ella, y en las leyes 23.966, 24.130, 24.464, 24.699, 25.082 y en toda otra norma que establezca asignación y/o distribución específica de impuestos entre la Nación y las provincias.

Por otro lado, destacó que la reforma constitucional de 1994 reguló expresamente la facultad del Congreso para establecer asignaciones específicas de recursos coparticipables, en el inc. 3° de su art. 75.

Adujo que la ley 25.570, cuya validez no fue aquí cuestionada, al ratificar el "Acuerdo Nación Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", del 27 de febrero de 2002, importó ratificar los porcentajes de distribución de la ley 23.548, y también la totalidad de las asignaciones específicas vigentes a la fecha de sanción de ese acuerdo.

Con relación al art. 26 de la ley 24.764 expresó que, como toda norma estatal, goza de presunción de legitimidad y constitucionalidad, sin que en autos se la haya desvirtuado.

Dijo que el decreto 171/92 (con las modificaciones de sus similares 355/92 y 180/93), dispuso la disolución del INDER,

creando por su art. 4° un fondo para el financiamiento de sus pasivos, cuyo producido se destinaría a cubrir los compromisos derivados de su operatoria, nutrido con los recursos asignados en el art. 5°. A su turno, este precepto estableció que dicha cuenta se integraría con lo recaudado por el impuesto contemplado en los arts. 65 y 66, del capítulo IV del título II de la ley de impuestos internos, t.o. en 1979 y sus modificaciones, y que una vez cumplidos los objetivos previstos en el art. 4°, el PEN propiciaría la derogación de dicho gravamen. Así, indicó que el citado decreto 171/92 estableció una finalidad específica para el tributo aquí tratado, con antelación a que la reforma constitucional de 1994 regulase la forma de establecer asignaciones específicas de recursos coparticipables.

Con respecto al plazo de dicha afectación, señaló que se halla vinculada a que, con los recursos así obtenidos, se puedan extinguir totalmente los efectos pendientes de los contratos de reaseguros celebrados por el INDER, tal como lo ordenó el art. 26 de la ley 24.764, y lo instrumentaron los decretos 1.061/99 y 1.220/00, reglamentarios de esa ley.

- IV -

El traslado de la excepción de prescripción otorgado a fs. 59 fue contestado por la actora a fs. 60/67 vta.

Arguyó, en síntesis, que en autos se ventilan cuestiones relativas a un acto legislativo estatal y sus consecuentes actos administrativos de ejecución, todos ellos unilaterales, que involucran un incumplimiento dentro del marco

*Procuración General de la Nación*

contractual de la ley convenio 23.548, y que nunca podría ser vista la cuestión como un hecho extracontractual.

Indicó que la propia Carta Magna brinda el basamento jurídico para considerar que se trata de un caso de responsabilidad contractual, porque la ley de coparticipación establece un régimen que genera obligaciones recíprocas, que fueron voluntaria y regladamente aceptadas, cuyo incumplimiento importa vulnerar ese pacto.

Por tales razones, concluyó que el plazo de prescripción es el decenal, contenido en el art. 4.023 del Código Civil.

A fs. 68, V.E. difirió el tratamiento de la cuestión para la oportunidad de dictar la sentencia sobre el fondo.

- V -

A mi modo de ver, el Tribunal conserva su competencia en estas actuaciones a tenor de lo ya dictaminado oportunamente, y lo resuelto a fs. 22 del citado incidente de medida cautelar.

- VI -

Tal como indiqué, la Provincia de San Luis reclama a la Nación el pago de una suma de dinero, resultante de incorporar al sistema de coparticipación de la ley 23.548 (y sus normas complementarias) la recaudación del impuesto interno a los seguros (arts. 65 y 66 del capítulo IV del título II de la ley 3.764, t.o. en 1979 por decreto 2.682 y sus modificaciones), obtenida por los períodos 1 a 12/1999 y desde 3/2002 en adelante, con sus intereses. Y funda su derecho, en síntesis, en sostener que el art. 26 de la ley 24.764 dispuso una afectación

específica de fondos coparticipables, sin que se hayan reunido los requisitos estipulados por el inc. 3° del art. 75 de la Constitución Nacional.

Considero que es útil principiar reseñando que mediante el decreto PEN 171/92 (modificado luego por sus similares 355/92 y 180/93), se tomó la decisión política de disolver el INDER. Entre otras medidas, se creó un fondo para el financiamiento de sus pasivos (art. 4°), destinado a cubrir los compromisos derivados de su operatoria, y se previeron los recursos con los que dicho fondo se cubriría (art. 5°), entre los cuales, cabe destacar, estaba el producido de los impuestos internos sobre los seguros, establecidos en los citados arts. 65 y 66, del capítulo IV del título II de la mencionada ley de impuestos internos (t.o. en 1979).

Más adelante, el art. 26 de la ley 24.764 volvió sobre la materia, estableciendo lo siguiente: *"Facúltase al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, a través del Instituto Nacional de Reaseguros (en liquidación) a extinguir totalmente los efectos pendientes de los contratos de reaseguro celebrados por ese Instituto.*

*"La extinción de esas obligaciones deberá llevarse a cabo mediante una oferta general y uniforme a las aseguradoras, teniendo el mencionado ministerio las facultades para reglamentar los procedimientos aplicables y aprobar lo actuado por el Instituto Nacional de Reaseguros (en liquidación). Las obligaciones que al 30 de Junio de 1996 no se hubieren tornado exigibles se valuarán de conformidad con las normas que a tal efecto establezca la Superintendencia de Seguros de la Nación.*



*Procuración General de la Nación*

"A los fines de la cancelación aludida, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación estará facultado para realizar los convenios financieros y emitir títulos de deuda fijando las condiciones de los mismos, previa verificación de la Sindicatura General de la Nación.

"Déjase establecido que el producido del impuesto establecido en los artículos 65 y 66 del capítulo IV del título II de la Ley de Impuestos Internos, texto ordenado en 1979 y sus modificaciones, ingresarán al Tesoro nacional".

Tiene dicho esa Corte que la interpretación y aplicación de las normas requiere no aislar cada artículo sólo por su fin inmediato y concreto, sino que debe procurarse que todos se entiendan teniendo en cuenta los fines de los demás y considerárselos como dirigidos a colaborar, en su ordenada estructuración, para que las disposiciones imperativas no estén sujetas a merced de cualquier artificio dirigido a soslayarlas en perjuicio de quien se tuvo en mira proteger (arg. Fallos: 294:223; 327:5649).

Con la guía certera de tal doctrina, considero que es claro que el legislador procuró mantener la afectación de fondos dispuesta años antes por el Poder Ejecutivo nacional -mediante decretos cuya constitucionalidad no fue aquí cuestionada-, con el objetivo de cumplir con los compromisos relativos a la operatoria del ente disuelto. Por otra parte, pienso que tal previsión legislativa no puede verse privada de efectos, a la luz de la doctrina de V.E. de Fallos: 321:347, sin que sea menester estudiar lo relativo al tiempo anterior a su publicación, puesto que involucra sumas recaudadas y no

distribuidas durante ejercicios fiscales que son ajenos a la litis.

Así las cosas, corresponde detenerse en verificar si esta última norma, el art. 26 de la tantas veces citada ley 24.764, cumplió con lo exigido por la Constitución Nacional en lo relativo al establecimiento de detracciones a la masa de tributos que deben ser distribuidos entre la Nación y las provincias signatarias del sistema.

- VII -

En el dictamen del 5 de octubre de 2011, vertido en la causa S.470, L.XLV, "Santa Fe c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", esta Procuración General dejó en claro que son tres las condiciones fijadas por el inc. 3° del art. 75 de la Carta Magna para que un recurso coparticipable pueda ser apartado del régimen general de distribución, a saber: a) que se lo haga por tiempo determinado; b) que ello se instrumente por medio de una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara; c) que se le dé (o se le modifique) una "asignación" específica.

No pueden caber dudas en cuanto a que el concepto de "asignaciones específicas", empleado por el Constituyente reformador de 1994 involucra un dispositivo excepcional para detraer fondos que, en virtud del inciso anterior, irían al mecanismo general vigente de distribución de recursos coparticipables.

Así surge de las discusiones habidas en el seno de la Convención Constituyente. Por ejemplo, se expresó allí que tales

*Procuración General de la Nación*

asignaciones específicas "tienen carácter transitorio y accesorio" porque se trata de "otro régimen dentro de la coparticipación" (Convencional Figueroa, versión taquigráfica de la Comisión de Redacción, Obra de la Comisión Constituyente 1994, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Buenos Aires, 1995, tomo IV, p. 4.181), agregando que no hay contradicción entre lo dispuesto por el inc. 3° y el anterior, ya que la asignación específica se detrae de la masa coparticipable conformada por sus tributos, pudiéndolo hacerlo la Nación "por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada cámara (...)" (Convencional Figueroa, versión taquigráfica de la Comisión de Redacción, op. cit., tomo IV, p. 4.181).

Allí también se expresó que "respecto de la excepción que tenga asignaciones específicas, en la comisión hubo un consenso casi unánime (...) de que las asignaciones específicas no pueden tener garantía constitucional (...)", destacándose que "esta asignación específica no se considera integrante del régimen de coparticipación" y que se quiso que aquéllas tuvieran "un régimen distinto de la coparticipación federal y también un régimen de sanción distinto al de la coparticipación", dado que éste se establece por una ley convenio, mientras que las asignaciones específicas podrían ser sancionadas también por la Cámara de Diputados, si contase con la mayoría absoluta de sus miembros (conf. intervención del Convencional Marín, versión taquigráfica de la Comisión de Redacción, op. cit., tomo IV, p. 4.182).

En la misma Convención, durante la 3ra. Sesión ordinaria, se dijo que "Las provincias no están delegando

facultades de imposición a la Nación, sino que las provincias y la Nación comparten facultades de distribución para sentar las bases de un federalismo solidario", expresando luego que la regla de la coparticipabilidad de la totalidad de los impuestos directos e indirectos que establezca la Nación "admite una excepción; me refiero a las asignaciones específicas, para las que se exige un fin, un tiempo de duración determinado y que sean instituidas mediante una ley especial del Congreso" (Convencional Marín, op. cit., tomo V, ps. 5.369 y 5.370). El mismo legislador constituyente expresó luego que "Al determinar que esta ley especial debe contar con la mayoría absoluta se está dando transparencia a esas asignaciones. Si el Congreso de la Nación, con esa mayoría especial, determina -donde todos los fondos son coparticipables- una asignación específica, ¿cómo podemos pretender que, por lo menos, no esté acertado? Es imposible realizar mayor control que éste" (op. cit., tomo V, p. 5.742).

De lo indicado se desprende que la ausencia de uno solo de dichos extremos lleva inexorablemente a considerar que la detracción de fondos destinados a integrar la masa de recursos a distribuir entre la Nación y el conjunto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha hecho en contravención a las pautas fijadas por la ley de coparticipación federal, con agravio a lo dispuesto por la propia Constitución Nacional.

Así las cosas, tengo para mí que la información brindada por la Honorable Cámara de Diputados a fs. 102/117 no permite tener por cumplido el requisito de la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de esa cámara (129 diputados,

*Procuración General de la Nación*

dado que el total es de 255 diputados), toda vez que la ley 24.764 fue aprobada en general por 122 diputados (sesión del día 20 de noviembre de 1996) y sin que se haya dejado constancia de lo relativo al tratamiento en particular de su art. 26.

Ello basta, a mi modo de ver, para considerar que la norma se halla en infracción al régimen de coparticipación federal de impuestos, sin que sea necesario indagar lo ocurrido en la cámara revisora, como así tampoco el cumplimiento de los demás recaudos, puesto que nada de lo que se concluya al respecto podría torcer su suerte.

- VIII -

A mi modo de ver, no conmueve lo indicado en el acápite anterior el argumento de la demandada, en cuanto a que la actora habría prestado su aquiescencia para tal detracción al suscribir tanto el Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999, como también el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, del 17 de noviembre de 2000 y, en especial, cuando señala que en el art. 5° de este último se habría prestado conformidad a la asignación específica ahora cuestionada.

Por una parte, porque de la forma genérica en que la demandada se refiere a estas normas, y del texto de ambos compromisos, nada hallo que permita sostener, siquiera indiciariamente, que la detracción ahora cuestionada haya sido consentida o validada por las jurisdicciones locales.

Y, por otra, cabe puntualizar que en el Compromiso del año 2000, ratificado por la ley 25.400, estableció en su

art. 5° que "En la medida en que no se sancione con anterioridad una ley convenio de coparticipación de impuestos de conformidad al art. 75 inc. 2° y cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional, la masa de fondos a coparticipar a que se refiere el artículo 2 de la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, se seguirá distribuyendo de conformidad a lo dispuesto en la misma y en las Leyes Nros. 23.966, 24.130, 24.464, 24.699, 25.082, y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos entre la Nación y las Provincias" (el subrayado me pertenece).

Tiene dicho V.E. que cuando una ley es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo, no cabe sino su directa aplicación (Fallos: 320:2145, cons. 6° y su cita), y que es adecuado dar a las palabras de la ley el significado que tienen en el lenguaje común (Fallos: 302:429), o bien en el sentido más obvio del entendimiento común (Fallos: 320:2649). Sobre la base de dichas pautas hermenéuticas, me parece evidente que el precepto indicado no se vincula con las disposiciones que establezcan asignaciones específicas de tributos nacionales coparticipables, sino que hace referencia a las demás normas que establezcan mecanismos de distribución de fondos entre la Nación y las provincias, diversos del marco general dado por la ley 23.548 (por ejemplo, el de la ley 23.966 con relación al impuesto sobre los combustibles líquidos o el de la ley 24.464 que creó el sistema federal de la vivienda).

A similar conclusión arribo respecto del estudio de la ley 25.570, en cuanto ratificó el "Acuerdo Nación - Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos", celebrado entre el Estado

*Procuración General de la Nación*

Nacional, y ciertos Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27/2/2002, al que, es preciso señalarlo, no adhirió la provincia aquí actora.

Por último, puesto que al no implicar la ley 24.674 aquí cuestionada un mecanismo especial de distribución de fondos entre la Nación y las provincias sino precisamente una detracción de la masa destinada a un fin específico, en momento alguno se ha planteado ni mucho menos demostrado que con alguna de dichas leyes que ratificaron los pactos federales invocados se hubiera salvado el inconveniente de la falta de sanción con las mayorías requeridas por el art. 75, inc. 3°, de la Constitución Nacional, que permitiera tener por validado el mecanismo al menos para los períodos subsiguientes.

- IX -

Arribados a este punto, resta estudiar lo atinente a la excepción de prescripción planteada por la demandada y que, como quedó dicho, esa Corte difirió para el momento de dictar sentencia definitiva.

Como ya relaté, el Estado Nacional opuso al progreso de la acción de reintegro la excepción de prescripción bienal prevista en el artículo 4.037 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.

En consecuencia, afirmó que el término para incoar la acción era el de dos años a la época de interposición de la demanda y que debe comenzar su cómputo a partir del momento en

que la demandante tomó conocimiento de los daños que reclama. Y agregó que, partiendo de dicho criterio y tomando en cuenta los términos de la demanda, sólo podría tener derecho a reclamar por los importes que se hayan deducido a partir de la interposición de la acción, es decir el 12 de mayo de 2009. Además, afirmó que no se acreditó que se hubiera efectuado alguna presentación administrativa con virtud para suspender o interrumpir el cómputo del plazo prescriptivo.

Ha sido claro el Tribunal cuando estableció que la norma que regula el caso es el art. 4.027, inc. 3°, del Código Civil -aplicable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.537 del Código Civil y Comercial-, en virtud del carácter fluyente o periódico de la obligación bajo examen, que consiste en el deber del Estado Nacional 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 (cons. 32 de la sentencia recaída en el expediente S.539/2009 CS1, "*Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*", ya citada, el subrayado me pertenece).

Ahora bien, lo relativo a la aplicación en autos de tales normas referentes a la prescripción remite ineludiblemente al examen y valoración de las pruebas rendidas, involucrando cuestiones de hecho y de derecho común, las que resultan ajenas a mi dictamen, el que debe circunscribirse a los temas de índole federal antes analizadas (conf. criterio de este Ministerio Público, expresado en los dictámenes producidos en las causas de Fallos: 321:2501 y 322:3255, entre otros).



*Procuración General de la Nación*


- X -

Por lo expuesto, considero que le asiste la razón a la actora y, en consecuencia, una vez evaluado lo relativo a la prescripción, correspondería hacer lugar a la demanda.

Buenos Aires, 2 de mayo de 2016.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

  
ADRIANA N. MARCHISIO  
Subsecretaria Administrativa  
Procuración General de la Nación