

Buenos Aires, 10 de junio de 2008

Autos y Vistos: "Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 2/4, la Provincia de Entre Ríos promueve demanda contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley 25.232.

Explica que el art. 27 del decreto ley 6582/58 (texto según ley 22.977) establece la posibilidad de exención de responsabilidad civil para el titular dominial de un automotor, cuando denuncie ante el Registro Nacional de la Propiedad Automotor su tradición, con el propósito de transmitir el dominio.

Agrega que la ley 25.232 añadió un párrafo al citado precepto, con el texto siguiente: "Además los registros seccionales del lugar de radicación del vehículo notificarán a las distintas reparticiones oficiales provinciales y/o municipales la denuncia de la tradición del automotor, a fin de que procedan a la sustitución del sujeto obligado al tributo (patente, impuestos, multas, etc.) desde la fecha de la denuncia, desligando a partir de la misma al titular transmitente".

Esta disposición, en cuanto obliga a liberar del tributo al titular del dominio a partir de la fecha de la denuncia de venta, constituye —en su criterio— una intromisión del legislador federal en una cuestión de exclusiva competencia de las provincias, como lo es la regulación de los gravámenes cuya implementación se han reservado.

Afirma que el Congreso, en uso de las atribuciones del art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional, podría válidamente hacer perder la condición de titular dominial al

denunciante, en cuyo caso las provincias no estarían facultadas para percibir el tributo a partir de ese momento. Pero, si el transmitente continúa como titular dominial del vehículo, la Nación no puede restringir el cobro de los gravámenes locales sin inmiscuirse en una facultad provincial exclusiva.

II) El Estado Nacional contesta a fs. 14/22 y solicita el rechazo de la demanda.

En primer lugar, niega que la ley 25.232 modifique la gabela local en sus aspectos esenciales, pues sólo delimita quién será el sujeto pasivo de la obligación una vez radicada la denuncia de venta ante el Registro de la Propiedad Automotor correspondiente.

Destaca que el Código Fiscal provincial tipifica, como contribuyentes del impuesto a los automotores, tanto a los propietarios como a los poseedores a título de dueño (art. 234, cap. II, título V, t.o. por decreto 2093/00). Sobre la base de esta disposición, afirma que el poder local permanece intacto aun después de la reforma, pues todavía puede exigir el pago a los segundos, limitándose la ley impugnada a vedarlo sólo respecto de los primeros, que efectivizaron sus denuncias de venta.

En tales condiciones, considera que no existe perjuicio o daño actual, concreto y particularizado para la actora, por lo cual solicita el rechazo de su pretensión.

Ratifica tal aserto —a su juicio— el hecho de que la provincia pueda secuestrar el automotor una vez vencido el plazo para que el adquirente registre la transferencia (art. 27 del decreto-ley 6582/58) imponiendo, de tal modo, que se subsane la morosidad incurrida y, en tal hipótesis, será no sólo el adquirente sino también el titular del dominio el obligado al pago.

Considerando:

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la acción declarativa regulada en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación constituye un recaudo apto para evitar el eventual perjuicio denunciado por la demandante que derivaría de la imposibilidad de cobrar el impuesto a los automotores a los titulares dominiales que han registrado la denuncia de venta, toda vez que ello requiere de la definición de una relación jurídica discutida o incierta. En efecto, los alcances de la ley 25.232 revelan la existencia, en la actora, de un interés real y concreto, susceptible de protección legal actual. Se configuran, de tal suerte, las exigencias fijadas para estos casos (arg. Fallos: 307:1379; 310:606; 316:2855; 318:2374, entre otros).

3°) Que, según ha establecido desde antiguo el Tribunal, "de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75)" (Fallos: 304:1186, entre muchos otros).

Por tal razón, no es objetable "la facultad de las provincias para darse leyes y ordenanzas de impuestos y, en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 —hoy art. 126— de la Constitución; siendo la creación de impuestos, elección de objetos imponibles y formalidades de percepción, del resorte propio de las provincias, porque entre los derechos que hacen a la autonomía de ellas es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención de autoridad extraña (Fallos: 7:373; 105:273; 114:282; 137:212; 150:419)" (Fallos: 235:571, entre muchos otros).

En ese sentido, también se ha dicho que "los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas" (Fallos: 3:131; 302:1181; 320:619, entre otros).

4°) Que en otro orden de ideas, se indicó en Fallos: 269:373 que "...no basta apelar a la autonomía del derecho tributario para desconocer la uniformidad de la legislación de fondo perseguida mediante la atribución que se confiere al poder central para dictar los códigos, según el art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional; uniformidad ésta que no sería tal si las provincias pudieran desvirtuarla en su esencia, legislando con distinto criterio instituciones fundamentales de carácter común, so color del ejercicio de los poderes que les están reservados". Ello no implica, por cierto, negar "...que las provincias gozan de un amplio poder impositivo conforme se lo destacó en Fallos: 243:98; 249:292 y sus citas, sino simplemente reconocer que ese poder encuentra sus límites constitucionales en la delegación de atribuciones efectuadas al Gobierno Nacional, con miras a lograr la unidad, entre otras materias fundamentales, en lo tocante a la legislación de fondo".

Por otra parte, como quedó sentado en el citado precedente de Fallos: 235:571, "si las provincias han delegado en la Nación la facultad de dictar los códigos de fondo (art. 67; inc. 11 de la Constitución), para robustecer mediante esa unidad legislativa la necesaria unidad nacional, consecuentemente han debido admitir la prevalencia de esas leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar

normas, fiscales o no fiscales, que las contradigan. El precepto constitucional así lo establece en términos categóricos"; y agregó "que lo expuesto no significa transferir normas del derecho civil al derecho financiero, sino solamente hacer respetar la entidad de bienes y derechos tal como los estructura el derecho común, de vigencia nacional (art. 31 de la Constitución) sin interferir en la esfera autónoma del derecho financiero local para hacerlos fuente de imputación tributaria, pero respetándolos en su esencia y significado jurídico".

En uso de estas atribuciones se dictó el decreto-ley 6584/58, para regular el derecho de dominio sobre los automotores en manera uniforme para todo el país, pues el legislador consideró que las disposiciones del Código Civil se evidenciaban carentes —en aquel momento— de valor práctico en su aplicación (confr. segundo párrafo de los considerandos de dicho decreto). A partir de allí, sustituyó la prueba de la propiedad mediante la posesión por la exigencia de la inscripción en un registro, con el correlativo otorgamiento de un título de propiedad.

Por ello, pudo ser dictado este régimen en uso de las atribuciones conferidas por el art. 67, inc. 11 (actual art. 75, inc. 12) de la Constitución Nacional.

5°) Que, como lo sostiene el señor Procurador General en su dictamen, la ley 25.232 no evidencia semejante grado de validez, pues dista de regular un aspecto sustantivo del derecho de fondo, para incorporarse a la relación obligacional que une al contribuyente con el Fisco local, nacida —precisamente— como consecuencia del alcance del dominio ya definido por la propia autoridad nacional.

En efecto, esa interferencia se efectúa con el único objeto de desplazar a uno de los sujetos pasivos posibles, en

estos casos el titular dominial de la riqueza (Fallos: 207:270), impidiendo al Fisco local que persiga sobre él su cobro.

6°) Que es importante destacar que, a diferencia de lo sucedido en los precedentes registrados en Fallos: 235:571 y 269:373, entre otros, en este caso la provincia no cuestiona ni desconoce las instituciones fundamentales del derecho de fondo, tal como fueron reguladas en forma común para todo el territorio. Por el contrario, respeta el derecho de dominio —con el alcance y la modalidad fijada por el legislador nacional— y pretende aplicar su tributo al titular registrado en esos términos.

Por tales razones, corresponde admitir la demanda y declarar que la ley 25.232 contraría lo dispuesto en los arts. 75, inc. 12, y 121 de la Constitución Nacional, conclusión que, cabe destacar, es la única que concilia la unidad jurídica nacional con la autonomía impositiva de las provincias, en tanto éstas imponen tributos permanentes, pero dando sentido económico y tomando como materia imponible las entidades jurídicas, tal como las crea el derecho sustantivo nacional.

7°) Que, por último, el Tribunal coincide con el dictamen recordado en que no resulta aceptable la defensa del Estado Nacional basada en que el poder tributario provincial permanece intacto aun después de la reforma de la ley 25.232, pues todavía puede exigir el pago al adquirente, limitándose la norma impugnada a vedarlo sólo respecto del titular del dominio que efectivizó su denuncia de venta.

Ello es así pues, como se ha dicho, dentro de la esfera autónoma del derecho financiero local, las provincias gozan de las más amplias facultades para gravar las entidades jurídicas tal como las crea el derecho sustantivo nacional y

sobre esta base, no puede la ley 25.232 impedir optar por el cobro del tributo provincial al dueño del automóvil, a su poseedor en tal carácter, o a ambos conjuntamente. Una solución contraria importaría tanto como desnaturalizar el equilibrio y la armonía con que deben operar los poderes federales con los provinciales, en desmedro de estos últimos (Fallos: 286:301).

También resulta irrelevante que la provincia pueda secuestrar el automotor una vez vencido el plazo para que el adquirente registre la transferencia, como sostiene el Estado Nacional en su defensa. Tal circunstancia no resulta, sin perjuicio de la procedencia de la medida, suficiente para justificar la ilegítima restricción de la autonomía provincial que representa la ley 25.232.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se decide: Hacer lugar a la demanda seguida por la Provincia de Entre Ríos contra el Estado Nacional y declarar la inconstitucionalidad de la ley 25.232.

-//-

-//-Con costas por su orden (art. 1° del decreto 1204/2001).
Notifíquese y, oportunamente, archívese. RICARDO LUIS LOREN-
ZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (en
disidencia)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - E. RAUL ZAFFARONI.
ES COPIA

DISI -//-

-//-DENUNCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la Provincia de Entre Ríos cuestiona en autos la validez constitucional de la ley 25.232, en tanto a su juicio esta disposición —que le impediría cobrar el impuesto a los titulares de dominio que han registrado la denuncia de venta— invadiría facultades que le corresponden al Estado local.

3°) Que si bien la determinación de las órbitas de competencia entre los poderes del gobierno federal y los del Estado provincial se cuenta entre una de las más trascendentes funciones jurisdiccionales que ejerce esta Corte por vía de su competencia originaria (Fallos: 307:1379), su ejercicio —mediante la acción declarativa de inconstitucionalidad en este supuesto— requiere de la existencia de un caso o controversia en los términos del art. 2 de la ley 27.

4°) Que tal situación no se configura en la especie, por lo que la demanda debe ser rechazada.

En efecto, y tal como lo recordó recientemente este Tribunal (causa S.320.XXXVII. "Search Organización de Seguridad S.A. c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa", sentencia del 27 de mayo de 2004, Fallos: 327:1813), mayoría y voto concurrente de los jueces Fayt y Maqueda, a cuyas consideraciones corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias) el Estado —en el caso, Nacional— no puede ser considerado "parte" de la relación jurídica en la que se busca obtener certeza cuando actúa, tal como ocurre en el supuesto de autos, exclusivamente a través de su actividad legislativa.

Una solución distinta importaría —como se señaló en el citado precedente— que por esta vía se lograsen declaraciones genéricas de inconstitucionalidad, con efectos *erga omnes*, extraños a la específica modalidad con que este Tribunal ha admitido este tipo de pretensiones declarativas (Fallos: 321:551).

5°) Que en tales condiciones, y sin perjuicio de las acciones que la Provincia de Entre Ríos pueda deducir respecto de quienes considere obligados al pago de acuerdo a la legislación que entienda aplicable de conformidad con las previsiones constitucionales, corresponde desestimar la presente demanda.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se decide: Rechazar la demanda seguida por la Provincia de Entre Ríos contra el Estado Nacional. Costas por su orden (art. 1° del decreto 1204/2001). Notifíquese y oportunamente archívese.
CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

Profesionales intervinientes: Dres. **Sergio Gustavo Averó, María Eugenia Urquiyo, Héctor J. Navarro, Eduardo E. Hechenleitner y Norberto S. Bisaro.**