

PROMUEVE ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD:

Corte Suprema de Justicia de la Nación:

Miguel Lifchitz, Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Pablo Alberto Saccone y Juan Carlos Carbone, Fiscal de Estado y Procurador General de la Provincia de Santa Fe respectivamente, actuando el último como apoderado general de ella conforme se acredita con el mandato adjunto, inscripto en la matrícula al tomo 88 folio 251, constituyendo domicilio procesal en calle Lavalle 1447, piso 1º, departamento "C" segundo cuerpo (estudio López Olacirregui) de esta ciudad autónoma de Buenos Aires y con domicilio electrónico [cuit 23-10390605-9](mailto:cuil23-10390605-9). Suscribe también el presente el Dr. Diego López Olacirregui. En tal carácter decimos:

I

PERSONERÍA

Tal como surge del decreto 4/08 que adjunto, el doctor Saccone es Fiscal de Estado de la Provincia de Santa Fe y ejerce la defensa legal de dicho Estado Provincial en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la Provincia, con domicilio real en la calle 3 de febrero 2649 de la ciudad de Santa Fe. Los doctores Juan Carlos Carbone y Diego López Olacirregui lo hacen como apoderados según se desprende de los mandatos adjuntos.

II

OBJETO

En las respectivas cualidades arriba indicadas vienen, en los términos del artículo 322 del Código Procesal, a interponer acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional, con domicilio en Balcarce 50, Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de que V.E.: (i) declare la inconstitucionalidad de los decretos 561/19 567/19 (BO 16.8.2019); (ii) condene al Estado Nacional a compensar económicamente a la Provincia de Santa Fe en virtud de las sumas no percibidas en función de la reducción al cero por ciento (0%) del impuesto al valor agregado a los productos que se detallan en el Anexo de dicho acto, y por el tiempo en que se ejecutó la medida inconstitucional, como en igual sentido por la reducción en el porcentaje que le corresponde, por el impacto del decreto 561/19 por la vía de la elevación del piso mínimo del impuesto a las ganancias.

III

COMPETENCIA

V.E. resulta competente en el tratamiento de la presente cuestión en forma originaria, en atención a la naturaleza de las partes en conflicto. Esto es así dado que a la Provincia de Santa Fe le concierne la competencia originaria por expresa aplicación del Art. 117 de la Constitución de la Nación y la Ley 48; y al Estado Nacional le corresponde el fuero federal según lo dispuesto por el Art. 116 de la Ley Fundamental, por lo que la única forma

de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la presente acción por ante ésta instancia originaria (Fallos: 313:98 y 551; 317:746; 320:2567; 323:702 y 1110 entre otros).

IV

ANTECEDENTES

IV. 1. El Régimen de Coparticipación General de Impuestos

La Constitución Nacional establece un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. En el artículo 75, inciso 2, dispone que corresponde al Congreso Nacional, *"Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo indeterminado, 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"*.

En el mismo artículo la Constitución estableció que *"Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será*

equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”..

Por su parte, el artículo 75 inciso 3 de nuestra Ley Fundamental dispone que corresponde al Congreso Nacional

[E]stablecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

El sistema normativo de rango constitucional finaliza con la Disposición Transitoria Sexta que estabilizó los recursos y procedimientos establecidos en la Ley - Convenio, constituyendo un piso que la Nación no puede violar:

Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del

*año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, **no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigentes a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación*** (resaltado agregado.)

La Coparticipación de Impuestos es fundamental para garantizar el Régimen Federal porque estructura la distribución de los ingresos entre la Nación y las provincias. Ello determina el imperativo constitucional de que el Régimen de Coparticipación debe ser establecido mediante acuerdos entre la Nación y las provincias y que no pueda ser modificado unilateralmente.

Y ello es así, pues como bien dice esta Corte en su fallo dentro de los autos "CSJ 538/2009 - Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad" "...no debe perderse de vista que en el artículo 3° 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 distribución 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 debe 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°" (considerando 22) para luego resaltar haciendo alusión a las asignaciones específicas- que, a los efectos de poner a resguardo los intereses de las jurisdicciones locales, los convencionales constituyentes destacaron tanto la "integralidad" de la masa coparticipable como el carácter excepcional de dichas asignaciones específicas (vide mismo considerando").

Ello, como se ha dicho, pues dispuesta la misma por una ley convenio, en este caso la ley 23.548, consensuada por todas las jurisdicciones involucradas, no puede alterarse la misma ni ninguna de las reglas allí dispuestas en forma unilateral e inconsulta por ninguna de las partes. La categórica afirmación establecida en la Cláusula transitoria Sexta de nuestra Carta Magna lo impide.

Los decretos aquí cuestionados (que no sería exagerado calificar de vías de hecho administrativas) producen una detracción enorme de la masa coparticipable sin atender ni al *principio de intangibilidad o integralidad de los recursos* ni a los específicos procedimientos convencionales que deben llevarse a cabo entre las provincias y la Nación tal como establece la Ley - Convenio 23.548, esto es, la *inderogabilidad o inmodificabilidad unilateral* de sus disposiciones. A todas

luces implican la disposición unilateral por parte del Poder Ejecutivo de recursos que corresponden a las provincias y que estas, sin dudas no han consentido en dejar de percibir.

Insistimos, en la actualidad la Ley Convenio dictada de conformidad a lo dispuesto en el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional es la Ley N° 23.548, conforme surge de la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional. Existen además ciertos acuerdos federales suscriptos con posterioridad, algunos de los cuales suspendieron o modificaron de manera transitoria aquel régimen, pero que no tienen el carácter de acuerdos previos a los efectos de determinar un régimen federal de coparticipación, tal como lo requiere la Constitución Nacional.

La Ley N° 23.548 y sus modificatorias y complementarias dispone un mecanismo de recaudación y distribución de recursos coparticipables que tiene un rango superior al de una ley común. Esto es así porque se trata de una Ley Convenio, dado que fue establecido por el Congreso de la Nación y cuenta con la adhesión de todas las Provincias ¹.

Debido a que hasta la fecha no se ha dictado una nueva Ley Convenio (a la que hace referencia el artículo 75 de la Constitución Nacional), el Régimen de Coparticipación Federal continúa regido por la Ley N° 23.548 del año 1988. Este sistema de recaudación único y

¹ Ver, Alejandro Pérez Hualde, "Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional", Depalma, 1999, pág. 3 y 4.

excluyente instaurado a fines de la década del 80, cuya vigencia estaba prevista por el plazo de dos años, continúa hoy rigiendo al día de la fecha debido a sus prórrogas automáticas acaecidas por la falta de un régimen sustitutivo (Art. 15 Ley N° 23.548).

El apartamiento del mismo en forma unilateral por parte del Estado Nacional mediante el dictado de los decretos aquí impugnados en franca violación a ley 23.548 y sin acuerdo de las provincias, afecta y dispone de recursos que corresponden a estas últimas (y por ende a mi representada) en franca violación a lo establecido en la Constitución Nacional.

IV.2 La fragante violación de la ley convenio y la Constitución Federal por vía del decreto impugnado

El desafortunado texto de los decretos 561/19 y 567/19 el pobre intento de motivación normativa de los mismos, se da de bruces con lo dispuesto por la Constitución Nacional en materia de Régimen de Coparticipación, tanto por su modo unilateral e inconsulto como también por disponer de recursos que son provinciales en abierta violación a la cláusula transitoria sexta.

Es que, 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 es la establecida en el acápite 3 del art. 75 de la Constitución Nacional en cuanto establece que solo el Congreso Nacional puede "*Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por*

tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”, requisitos obviamente no cumplidos en el caso que nos ocupa.

En definitiva, lo dispuesto por el artículo citado en el párrafo precedenteo implica una cualificación de la actividad normativa del Estado, es decir, que los **recursos coparticipables** solamente pueden ser modificados por (i) ley, (ii) y que esta tiene que poseer el atributo de ser sancionada con una mayoría especial (absoluta y sobre la totalidad de los miembros de la Cámara, iii) por tiempo determinado, sumado a ello que solo pueden ser establecidas por el Congreso sobre una parte o el total de la recaudación de impuestos indirectos o directos en particular. Nada de ello se ha cumplido, partiendo simplemente que estamos ante dos decretos del Poder Ejecutivo.

Por lo demás, si bien a todas luces no estamos ante una asignación específica, ya que no se detrae una parte de la masa para luego destinarla a un destino específico, sino que directamente se disminuye la misma por establecer una alícuota del 0% en materia de IVA y/o elevándose el mínimo no imponible en el caso del impuesto a las ganancias sin autorización legal, lo cierto es que de ese modo se altera -disminuyéndose- la masa coparticipable, y por ende reduciéndose los recursos provinciales a recibir en materia de coparticipación. Y todo ello sin la anuencia de las provincias. Se afecta así la integralidad de la masa coparticipable y se vulnera el régimen de coparticipación dispuesto por la ley 23.548 y

puntualmente lo dispuesto por la Cláusula transitoria Sexta de la Constitución Nacional.

Esto es así, pues la masa coparticipable es la suma recaudada a través de una serie de impuestos a ser distribuida entre el Estado Nacional y las provincias. Sobre esta masa se calcula la "distribución primaria", que se realiza entre la Nación por un lado y a las provincias en su conjunto por el otro, y después la "distribución secundaria" que se efectúa entre las provincias.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 23.548 la masa coparticipable se conforma con la recaudación de todos los impuestos nacionales, existentes o a crearse exceptuándose:

i) los impuestos al comercio exterior (Art. 4 y 75 inciso 1 C.N.).

ii) lo recaudado de impuestos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación.

iii) los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino.

iv) los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se

declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias.

Esta decisión inconsulta, unilateral y con fragante violación del régimen constitucional y afectación decisiva del principio de legalidad, reedita prácticas del Estado Nacional que vulneran, a su vez, el régimen intrafederal de la ley 23.548 sin base legal.

La ilegalidad acusada como agravio concreto y efectivo, se puede sintetizar en el siguiente esquema: (a) la Provincia de Santa Fe ve fuertemente reducida la masa coparticipable que le debe ser transferida automáticamente, mediante la detracción de recursos como secuela de la modificación inconsulta y sin base legal de la composición del sistema tributario del impuesto al valor agregado y de ganancias; (b) esta afectación opera un quiebre decisivo en el esquema de recursos que debían ingresar regularmente para ser aplicados según el tratamiento presupuestario; (c) y esa ruptura en el esquema de afectación de recursos previstos, subingresa en las competencias provinciales autónomas, es decir, implica un valladar para la aplicación de los propios planes diseñados por el legislador santafesino para la atención de los cometidos públicos locales, que hacen a la salud y el bienestar de sus ciudadanos; (d) amen de ello, opera una sensible reducción por necesaria implicancia de la cobertura de sus gastos corrientes en materia del pago del salario de sus dependientes y desarrollo de los planes de obra pública en curso de ejecución.

PROCEDENCIA DE LA ACCION

De acuerdo a la jurisprudencia de V.E. la acción declarativa de inconstitucionalidad debe estar encuadrada en el marco del Artículo 322 del Código Procesal ².

La acción declarativa de inconstitucionalidad procede cuando la única incertidumbre consiste en determinar si la norma cuestionada es constitucional o no³. La última jurisprudencia de nuestro máximo tribunal⁴ dejó establecida la procedencia de acciones directas de inconstitucionalidad como medio idóneo -ya sea bajo la forma de amparo, la acción de mera certeza o el juicio sumario en materia constitucional- para prevenir o impedir las lesiones de derechos constitucionales⁵. En este caso lo que se afecta es el equilibrio federal, el régimen de coparticipación de impuestos y el derecho de la Provincia de Corrientes a que la distribución de los impuestos entre la Nación y las provincias se corresponda con lo dispuesto en la Constitución Nacional y la Ley de Convenio de Coparticipación N° 23.548.

Se cumplen en este caso todos los requisitos exigidos por el Artículo 322 del Código Procesal para que proceda una acción declarativa a efectos de que V.E. declare la inconstitucionalidad de los decretos 561 y 567 del

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 310:142-144.

³ Bianchi, Alberto, "De la acción declarativa de certeza a la acción declarativa de inconstitucionalidad", El Derecho Constitucional, - Rev. El Derecho, Volumen 2000/2001 (pág. 577/591).

⁴ "Polino c. PEN", Fallos 317:335; "Ravaglia c. Santa Fe", Fallos 317:1224; "A.G.U.E.R.R.A. c. Buenos Aires", Fallos 320:690.

⁵ Ver, Bianchi Alberto, "De la acción declarativa de certeza a la acción declarativa de inconstitucionalidad", antes citado.

corriente año, y ordene, a favor de la Provincia Santa Fe el cese inmediato de las detracciones a la masa coparticipable por la vía de las reducciones que postulas las normas impugnadas, con la devolución de las sumas no distribuidas. Para ejecutar ese reintegro se propone tomar como valor estimativo la recaudación de ambos tributos operada durante el mes de julio del corriente año y establecer la diferencia con el impacto de reducción que se operó sobre ellas en virtud de las disposiciones objetadas.

En este sentido remarcamos que la acción declarativa de inconstitucionalidad es una categoría autónoma de la tutela jurídica de los derechos que permite al orden jurisdiccional intervenir para eliminar un estado de incertidumbre -falta de certeza- cuando ello sea susceptible de causar un perjuicio o lesión ⁶.

V.1.- EL ESTADO DE INCERTIDUMBRE :

La primera condición que exige el Artículo 322 del Código Procesal para la procedencia de una acción declarativa es la existencia de un estado de incertidumbre.

La Provincia de Santa Fe se encuentra en un estado de incertidumbre jurídica en virtud de la contradicción existente entre los decretos impugnados y el Art. 75 inciso 3 de la Constitución Nacional. La sola circunstancia de que un decreto resulte contrario a la Constitución Nacional

⁶ Al respecto, ver Carlo Carli, "La Demanda Civil" Editorial Lex 1977.

determina una situación de incertidumbre suficiente para que proceda la acción declarativa de inconstitucionalidad.

En el capítulo siguiente de la presente demanda se analizará en profundidad la inconstitucionalidad demandada.

V.2.- EL PERJUICIO O LESIÓN ACTUAL:

La segunda condición que establece el Artículo 322 del Código Procesal para la procedencia de la acción meramente declarativa es que la situación de incertidumbre pueda producir al actor un perjuicio o lesión actual.

De los antecedentes del caso surge evidente que la Provincia tiene derechos adquiridos e intereses legítimos que se encuentran gravemente afectados por la inconstitucional afectación del régimen de coparticipación federal.

La Provincia de Santa Fe ve afectados sus ingresos en virtud de que la norma impugnada establece una disminución de la masa de impuestos coparticipables en violación a lo dispuesto en el Art. 75 inciso 3 de nuestra Ley Fundamental. Ello le causa un claro perjuicio porque le genera una evidente disminución de los fondos que de acuerdo a la Constitución Nacional y a la Ley N° 23.548 deben ingresar a la provincia por la coparticipación de impuestos.

V.3.- LA INEXISTENCIA DE OTRO MEDIO LEGAL:

La última condición que establece el Artículo 322 del Código Procesal para la procedencia de esta acción es

la inexistencia de otro medio legal para poner término a la situación de incertidumbre denunciada.

Los antecedentes del caso y las consideraciones antes vertidas dan cuenta de que la acción interpuesta es el único remedio útil para superar la situación de incertidumbre existente y los perjuicios que a la Provincia de Santa Fe le ocasiona la norma cuya inconstitucionalidad se demanda. Cualquier otra alternativa resulta inviable por el dispendio jurisdiccional que ocasionaría.

VI

FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE ACCIÓN

VI.1.- Inconstitucionalidad de los decretos 561 y 567 del año 2019.

El Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional y la Ley N° 23.548 prohíben cualquier detracción de la masa coparticipable no establecida mediante Ley Convenio o Acuerdo Federal o establecimiento de asignación específica. El acápite 3 del canon normativo fundamental sólo admite una alteración transitoria del régimen de coparticipación por ley del Congreso y con una mayoría calificada.

Por ende, el sólo modo que ha escogido el PEN para el caso, es claramente infraconstitucional y, bueno es remarcarlo, ***cualquiera sea la finalidad de las disposiciones o en contexto de emergencia económica que decida invocarse, ello no excluye ni justifica los requisitos de formación de la voluntad legislativa y de sanción que la constitución nacional determina para ello.***

1) El Poder Ejecutivo Nacional no posee competencia que lo habiliten a su dictado. Esto es así porque cualquier modificación al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos debe efectuarse a través de una Ley Convenio, tal como lo dispone el Art. 75, inciso 2 de la Constitución.

2) El Estado Nacional ha modificado unilateralmente y sin fundamento constitucional ni legal que avale tal proceder, el sistema de distribución de la masa coparticipable de impuestos que pertenece a la Nación y a las provincias, al detraer sumas que son recursos provinciales y, para lo cual, necesita su acuerdo expreso.

3) La detracción de fondos de la masa coparticipable fue realizada sin el Acuerdo Fiscal necesario, que debe contar con la voluntad positiva de la Nación y las provincias.

4) La detracción de fondos que efectúa la norma impugnada carece de fundamento normativo legítimo que pueda justificar la conducta desplegada por parte de la demandada (Estado Nacional).

La Provincia de Santa Fe tiene un derecho constitucional a participar en la distribución de los impuestos nacionales coparticipables en las formas y con los alcances vigentes a la época de la sanción de la reforma constitucional (disposición transitoria SEXTA);

Ese derecho no puede ser alterado sin su consentimiento o aprobación, ni limitado en su desmedro hasta la sanción del régimen definitivo de coparticipación

previsto en el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional (de la disposición transitoria citada);

El Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, ratificado por Ley N° 24.130, comprometió a los firmantes a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos;

Las normas constitucionales garantizan a la Provincia el mecanismo de distribución en vigencia, el que sólo puede ser modificado o alterado por: (i) su consentimiento -no prestado en el caso- (disposición transitoria sexta); (ii) la sanción de una Ley Federal de Coparticipación de Impuestos -no dictada al presente- (Idem cita anterior); (iii) una ley del Congreso de la Nación en ejercicio de la atribución conferida por el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, que no es el caso de la Ley 27.200 mencionada en el considerando del Decreto impugnado como uno de sus fundamentos.

En síntesis, estamos frente a una inconstitucionalidad evidente y manifiesta que surge clara de la sola lectura de los textos normativos en conflicto. Al respecto no puede existir duda alguna que la Ley Convenio requerida por la Constitución para modificar el Régimen de Coparticipación Federal tienen rango superior a una ley común y no puede ser modificada por decreto ni por las leyes de presupuesto.

Téngase presente que lo que está en discusión son los recaudos básicos que la Constitución establece para garantizar el desenvolvimiento autónomo de las provincias

y evitar que por vía ley común o decreto se aniquile el federalismo institucional y fiscal de la República.

Frente a normas constitucionales imperativas, como lo es el Artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, el Estado Nacional no puede ampararse en una supuesta delegación legislativa para convalidar una manifiesta exacción de fondos coparticipables.

VI. 2. LA INVOCACIÓN DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA O SOCIAL NO CONSTITUYE JUSTIFICACIÓN ALGUNA

En los considerandos de las disposiciones objetadas se invoca *el contexto económico y social imperante*, aspecto que no es justificación para adoptar una política inconsulta como la indicada. No puede sino advertirse que las Provincias y sus habitantes, son partícipes de ese *contexto* y padecen sus consecuencias. Empero no es por la vía de la desfinanciación de las Provincias que se logran los posibles actos de mejora a la población para acceder a los bienes, sino que ello puede - incluso- constituir un agravante pues se le impide a las jurisdicciones locales cumplir sus cometidos públicos en orden a la salud y el bienestar de sus ciudadanos, sufragar los gastos públicos asistenciales y salariales, y llevar adelante las obras de infraestructura programadas.

El aparente fundamento carece de motivación constitucional porque la Constitución expresamente prohíbe al Poder Ejecutivo a emitir disposiciones de carácter legislativo que regulen materias tributarias (Art. 99 inciso 3 C.N.). Asimismo, la delegación legislativa prevista en el Art. 76 de la Constitución se limita a

materias determinadas de administración o de emergencia pública, lo que nunca puede incluir la modificación del Régimen de Coparticipación Federal ni de la Ley Convenio.

Es evidente que si la Ley Convenio no puede ser modificada unilateralmente, como lo dispone el Art. 75 inciso 2 de la Constitución, menos puede ser modificada mediante el ejercicio de supuestas delegaciones legislativas.

La invocación de la emergencia nunca puede constituir una razón suficiente para obviar la exigencia constitucional que impone el artículo 75 incisos 2 de la Constitución. La emergencia, como lo ha sostenido V.E. en reiteradas oportunidades, puede ser invocada en ciertas circunstancias excepcionales para restringir temporalmente ciertos derechos individuales de las personas, sin que se afecte el contenido esencial de esos derechos, pero no para violar los principios constitucionales imperativos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Las situaciones de emergencia o de tensión económico-financiera no justifican la alteración estructural de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El estado de la economía nacional a esta alturas no constituye una causal de justificación para hacer detraer fondos coparticipados. Como explicamos antes, resulta contrario a lo dispuesto en el Art. 75 inciso 2 de la Constitución toda modificación unilateral del Régimen de Coparticipación.

Menos aun puede admitirse que la medida se oriente a la protección del consumo y tenga por base el

abastecimiento de productos al público, lo que en modo alguno se vincula con la carga impositiva, ni se ha detectado (ni menos justificado) que tal carencia se presente actualmente en las cadenas de comercialización.

El fundamento además de aparente, es incomprensible.

Véase que para establecer una alícuota del 0% para el IVA durante el plazo de 3 meses, el reglamento invoca los arts. 1 de la Ley 27.345 y 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional. Ninguna de las normas invocadas faculta al Poder Ejecutivo a reducir la alícuota en la medida que se pretende. Los arts 99 inciso 1 y 2 ⁷ refieren a las condiciones de Jefe de la Administración y a la posibilidad de expedir reglamentos ejecutivos. Ni la cuestión refiere a la Administración ni ejercita una instrucción legal. La ley 27.345 que prorroga aspectos de la Ley 25.561 nada dice al respecto en ninguno de sus preceptos.

El único permiso o habilitación previsto en la legislación se encuentra en el art. 28 del Decreto 280/97 (t.o. Ley IVA), que exclusivamente atribuye reducir en un 25% la alícuota (por ejemplo el Decreto 2312/2002, lo hizo en un dos por ciento).

⁷**Artículo 99.**- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:*1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.*

Y en relación a la elevación del monto no imponible del impuesto a las ganancias (piso mínimo de tributación), la habilitación normativa tampoco concurre pues la ley aplicable (art. 23 t.o. Ley 27.346), solo facultad a AFIP a actualizar por la vía del RIPTE, mediante una fórmula de cálculo que no ha sido desarrollada por el decreto 561/19, y que en modo alguna la elevación efectivamente dispuesta.

Esto muestra la cuestión compromete el principio de legalidad tributaria (art. 16 y 75 CN), como el propio decreto cuestionado lo reconoce al referir a la intervención del congreso.

No puede olvidarse que, como ha sostenido esta Corte Federal *"el principio de legalidad o reserva de la ley no es sólo una expresión jurídico formal de la tributación, sino que constituye una garantía sustancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes. En tal sentido, este principio de raigambre constitucional abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones especiales como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es decir, el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones"* (Fallos: 329:1554).

De este modo, no solo se han vulnerado las normas constitucionales relativas al Régimen de Coparticipación sino que aún olvidándonos por un momento de semejante atropello, tampoco se ha cumplido con el principio de legalidad tributaria y reserva de ley, ya que las cuestiones

relativa a los tributos solo pueden ser dispuestas y están reservadas solo al ámbito de la ley. Más aún cuando se entiende que nuestro régimen constitucional se inclina por el carácter absoluto del principio, ya que se exige que la totalidad de las normas tributarias esté regulada exclusivamente por ley formal.

VII

LAS CONSECUENCIAS NORMATIVAS QUE SE DERIVAN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEMANDADA

La consecuencia normativa de la inconstitucionalidad demandada es la plena coparticipación de los fondos retraídos por los decretos 561 y 567 en los términos y porcentajes previstos en la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.

La Ley N° 23.548 establece el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias. La masa de fondos a distribuir está integrada por el producido de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las excepciones previstas en el Art. 2.

Sin embargo las secuelas económicas de la declaración de la inconstitucionalidad demandada son de compleja determinación. En efecto, ello es así puesto que el ingreso de los tributos indicados se conectan con el consumo o las ganancias de los sujetos y los actos imponibles, vinculándose con variables como el consumo y los actos negociales, por lo que es difícil arribar acertivamente al monto de la detracción.

En función de ello esta demanda se encamina a:
(1) se acuerde preventivamente la prohibición de innovar la que posee justificación autónoma en el acápite respectivo; (2) Se condene al reintegro de las sumas que dejó de percibir en el porcentaje que le corresponde la Provincia de Santa Fe, en virtud de la ejecución de las normas impugnadas, por el doble juego de la eliminación del impuesto al valor agregado respecto de los productos comerciados y consignados en el Anexo al decreto 567/19, como así también la elevación del piso mínimo de ganancias en los términos que lo dispone el decreto 561/19.

VIII

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEMANDADA Y LA VIOLACIÓN AL CONSENSO FISCAL APROBADO POR LEY 27.429

Dicho convenio intrafederal tuvo por finalidad expresa acordar una solución integral y realista a los conflictos judiciales suscitados entre ellas y emprender el diálogo institucional que desemboque en una nueva ley de coparticipación federal.

Como tributo a ello, la Nación y las Provincias diseñaron un complejo y general sistema de compromisos tributarios, mediante el cual el conjunto de participantes se comprometió a adecuar sus estructuras tributarias, mediante la resignación de algunos gravámenes, la modificación de alícuotas y hechos imposables, un diseño de compensaciones o reasignación de recursos, de forma progresiva y con el objetivo de promover la integración,

el empleo, la inversión, el crecimiento económico y políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad común.

Ese esquema se trazó en el delicado (y fino) marco de los equilibrios presupuestarios, de forma tal de contemplar los ingresos y egresos que contribuyan a la solvencia financiera de las respectivas jurisdicciones.

Ese pacto o consenso se resumió como un acto final de diseño de estructuras tributarias para alcanzar progresivamente la estabilidad de las relaciones, por lo que debe entenderse como el máximo esfuerzo de los participantes para contar con herramientas sustentables y previsibles en la ejecución de sus respectivos cometidos.

Sus cláusulas y estipulaciones son -por ende- **indivisibles**.

Los decretos objetados y sus consecuencias sobre el ingreso de recursos coparticipables de singular gravedad, fulmina la finalidad y el equilibrio del acuerdo intrafederal, implicando una suerte de derogación de sus estipulaciones esenciales.

La Provincia de Santa Fe se comprometió a no *iniciar procesos judiciales relativos al régimen de Coparticipación Federal de impuestos, a afectaciones específicas de recursos y a transferencia de competencias, servicios o funciones, por hechos o normas anteriores a la entrada en vigencia de este Consenso* (estipulación t de los compromisos asumidos por las provincias).

El subrayado es elocuente en un doble sentido, a saber: (i) el pacto suponía que con su ejecución se superaban todos los conflictos y se aseguraba un equilibrio que justificaba la limitación de litigar; (ii) pues bien, la alteración unilateral de ese equilibrio por la vía de los decretos impugnados, califica como una acción infralegal que temporalmente no importa un óbice a que se la cuestione, máxime cuando se justifica su impugnación por el apartamiento manifiesto del acuerdo de voluntades.

IX

PRUEBAS

a) Informativa. Líbrese oficio al Banco de la Nación Argentina con domicilio en Bartolomé Mitre 326, Ciudad de Buenos Aires, a fin de que informe sobre: 1) los montos transferidos automáticamente a la Provincia de Santa Fe en los treinta días anteriores a la vigencia de los decretos 561/19 y 567/19, en concepto al impuesto al valor agregado y ganancias; 2) los montos transferidos por dichos conceptos a partir de la vigencia de las normas aludidas y hasta la fecha del informe.

b) Líbrese oficio a la Comisión Federal de Impuestos con domicilio en la Av. Roque Saenz Peña 933, piso 7, Ciudad de Buenos Aires, a fin de que informe sobre: 1) Sobre el impacto sobre la transferencia de recursos coparticipables por los tributos de impuesto a la ganancias y valor agregado en los porcentajes correspondientes a la Provincia de Santa Fe, como consecuencia de la aplicación

de los decretos 561 y 567/19, explicitando la reducción de que en tales recursos se operó a valores constantes, esto es, computando el índice de variación de precios al consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, todo a la fecha del informe.

d) se adjunta como documental un cuadro con el desarrollo financiero del impacto de las disposiciones objetadas.

X

MEDIDA CAUTELAR

En atención a los antecedentes y el relato de la presente acción, entendemos que se reúnen los presupuestos de los arts. 230 y 232 del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación para que el tribunal, manteniendo la igualdad de las partes, suspenda la aplicación de los decretos 561/19 y 567/19, hasta la sentencia definitiva.

En efecto, el derecho invocado por la Provincia de Santa Fe es verosímil, pues los actos objetados con ilegalidad e inconstitucionalidad manifiesta violan los arts. 75 acápites 2 y 3, 99 al arrogarse el PEN facultades legislativas, la disposición transitoria sexta por modificar unilateralmente el régimen de coparticipación de impuestos, todos de la Constitución Nacional, además del CONSENSO FISCAL (ley 27.429), todo con ostensible y patente ilegalidad.

El peligro en no disponer la suspensión, también es elocuente a partir de que la retracción ilegítima de recursos está en ejecución y afecta gravemente como se ha acreditado, la estructura de recursos presupuestarios de la provincia demandante.

Por lo demás, la finalidad de la tutela que se pide no puede obtenerse por otra vía u otra precautoria.

Amen de ello, resulta de toda evidencia que la fijación de un plazo de ejecución de tales normas hasta el 31.12.2019 posee la naturaleza de la existencia de un perjuicio actual y continuo empero y fundamentalmente, de imposible recuperación ulterior.

Ello es así porque se trata de montos tributarios que se dejan de recaudar, ya sea en la cadena de comercialización o por la vía de retenciones sobre los sujetos tributarios de la cuarta categoría, es decir, son cantidades que no se ingresan al fisco y, por ello, no susceptibles de resguardo como para que la Provincia pueda en el futuro, ejercer una acción de recupero.

De allí la indisputable necesidad de la tutela urgente peticionada.

XI

PETITORIO

Por todo lo expuesto, a V.E. solicitamos:

1.- Nos tenga por presentados, por parte en el carácter invocado, por constituido el domicilio procesal y

por promovida la presente acción declarativa de inconstitucionalidad.

2.- Acepte la competencia originaria de V.E. y ordene la producción de la prueba ofrecida.

3.- Haga lugar a la demanda y declare la inconstitucionalidad de los decretos 561/19 y 567/19, con los alcances en que ha sido pedida;

4.- Despache favorablemente la cautelar solicitada.

5.- Se autoriza a la abogada Beatriz Dora NOFAL (C.P.A.C.F. T°45 F°563) y/o a las señoras Claudia Marcela CRUZADO (D.N.I. 13.852.076) y/o Vanesa Haydée del Carmen SUAREZ (D.N.I. 27.049.598) y/o a la señorita Defina María HERMANSSON (D.N.I. 37.541.550), a compulsar el Expediente, retirar piezas, obtener fotocopias, correr con el diligenciamiento de Cédulas y Oficios y suscribir el Libro de Asistencia los días de notificación "misterio legis".

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.