

Resolución de Plenario N° 77/2001

Buenos Aires, 6 de Diciembre de 2001

VISTO:

La Resolución General Interpretativa N° 24 del Comité Ejecutivo, dictada el 30 de Noviembre de 2000 en el Expediente N° 475/99 "Cláusula de garantía del Fonavi y Compromiso Federal-Ley 25. 235"

CONSIDERANDO

Que contra la misma la representación de la Nación interpuso recurso de revisión presentado en tiempo y forma, fundado en orden a su admisibilidad según el requisito previsto por el artículo 22 y 24 de la Ordenanza Procesal, con las salvedades expresadas por la Asesoría Jurídica.

Que conforme a todo ello, el recurso está en condiciones de ser resuelto.

Que la Resolución del Comité Ejecutivo, objeto del recurso, a través de su artículo 1° determinó *"Interpretar con alcance general que la suma necesaria para atender la garantía establecida por el artículo 3° de la Ley-Convenio N° 24.464 –en caso de no alcanzarse el nivel de recaudación allí contemplado, equivalente a setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) por mes calendario–, no integra el monto fijo a ser transferido a las Provincias conforme a la Cláusula Tercera del Compromiso Federal – Ley N° 25.235."*

Que, como fundamento de la misma, sus considerandos establecen, sustancialmente:

"Que la Ley N° 23.966 dispuso que el producido de los impuestos creados en los Capítulos I y II del Título 3 (Impuesto sobre Combustibles Líquidos y el Gas Natural), texto ordenado por Decreto N° 518/98, se distribuirá entre el Tesoro Nacional, las Provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 21.581), de acuerdo con ciertos porcentajes (Capítulo IV – De la Distribución).

Que la Ley N° 24.464 creó por su artículo 1° el Sistema Federal de la Vivienda, sostenido –entre otros recursos– con el Fondo Nacional de la Vivienda que por ella misma se crea.

Que dicho fondo se integra con los siguientes recursos:

"El porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles que establece el artículo 18 de la Ley 23.966, debiendo proporcionar, como mínimo el equivalente a setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) por

mes calendario. Para el caso que las percepciones fueran inferiores a esta cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serán compensados con excedentes posteriores si los hubiera;...”

...Que la Cláusula Tercera, primer párrafo del Compromiso Federal – Ley 25.235 establece que:

“Durante el ejercicio fiscal 2000 las transferencias por todo concepto (coparticipación de impuestos y fondos específicos) a Provincias emergentes de la Ley N° 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, así como las de las leyes 23.966, 24.130, 24.699, 25.082 y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos se fija en una suma única y global anual equivalente a 1.350 millones de pesos, que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro...”

Que, en consecuencia, es necesario interpretar si respecto del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) la diferencia entre el monto efectivamente recaudado con destino a este fondo y el nivel garantizado por la Ley N° 24.464, integra o no la suma fija de \$ 1.350.000.000 mensuales.

Que analizados el texto del Compromiso Federal, la Ley Nacional N° 25.235 y sus debates parlamentarios, así como los dictámenes producidos por las Asesorías Financiera y Jurídica, este Comité Ejecutivo entiende que la diferencia entre el monto efectivamente recaudado con destino al FONAVI y el nivel garantizado por la Ley N° 24.464, no integra la suma fija ya citada, por las siguientes razones:

- a) La Ley nacional N° 24.464 no ha sido expresamente incluida entre las leyes mencionadas en el Compromiso Federal. Cuando este se refiere a los fondos específicos cita expresamente las leyes que se han querido incluir.*
- b) Asimismo, el Compromiso Federal implícitamente incluye a “toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos...”; pero no es el caso de la Ley N° 24.464, dado que no prevé ninguna asignación y/o distribución específica de impuestos, sino que garantiza un nivel mínimo de setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) mensuales.*
- c) En consecuencia, debió haber sido prevista su inclusión en forma expresa, lo que no ha sucedido.*

Que, finalmente, resulta evidente a criterio de este Comité que si la diferencia entre lo efectivamente recaudado con destino al FONAVI, dentro del régimen de la Ley-Convenio N° 23.966, y el nivel garantizado por la Ley N° 24.464 integrase la suma fija de \$1.350.000.000, aquella debería detrarse de lo recaudado por el régimen de la Ley-Convenio N° 23.548 o alguno de los otros regímenes especiales.

Que, de ser ello así, se habría sustituido el sujeto obligado a atender dicha garantía – a saber, el Gobierno Federal a través del Tesoro Nacional–, por las Provincias que

deberán absorberla dentro del monto que les corresponde en virtud del Compromiso Federal – Ley N° 25.235.

Que tal conclusión no surge en forma expresa de dicho acuerdo, ni cabe inferirlo implícito en el mismo, dado que supondría una modificación de la Ley-Convenio N° 24.464, que no se encuentra allí contemplada.

Que, por otra parte, de no interpretarse así, resultaría que el Gobierno Federal no podría compensar con “excedentes posteriores si los hubiera”, los “anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento”, tal como lo prevé la misma Ley-Convenio N° 24.464. Ello así, en tanto que, si no transfiere tales anticipos pero retiene los excedentes, se trataría de una compensación sin causa.

Que la armonización de los textos en juego exige una interpretación que respete la jerarquía normativa y congruencia de todos ellos entre sí.

Que esta Comisión resulta competente para interpretar el Compromiso Federal – Ley N° 25.235 y demás normas involucradas, en lo referido a la materia que aquí se trata, tal como lo ha dispuesto en Resolución General Interpretativa N° 21 de fecha 2 de Mayo de 2000.”

Que el recurso “sub exámine” precisa su objeto de la siguiente manera:

*“6. AGRAVIOS: El perjuicio actual y el interés concreto del fisco nacional en esta causa, deriva de la interpretación arbitraria plasmada en el pronunciamiento del Comité Ejecutivo que impugnamos (RGI 24/00), que se agota en la remisión al texto de la Cláusula Tercera del Compromiso Federal del 6 de Diciembre de 1999 –Ley 25.235-, prescindiendo del análisis de la **ratio legis** y del espíritu de la norma.*

Consecuentemente, la efectiva vigencia de tal Resolución General, afectará la distribución de los recursos coparticipables consagrada en la Cláusula Tercera del Compromiso Federal - Ley 25.235, en perjuicio del contingente correspondiente a la Nación, por cuanto desconoce de modo arbitrario el esquema de transferencias allí establecido y acordado por las partes signatarias, , y en función del cual, el Gobierno Nacional asumió la obligación de transferir al conjunto de provincias una suma fija global de PESOS UN MIL TRECIENTOS CINCUENTA MILLONES (\$ 1.350.000.000) mensuales.

La norma que cuestionamos no se explica entonces sino como el resultado de una exégesis literal y rígida del texto legal, y como tal, desinteresada de los acontecimientos que dieron lugar a la firma del Compromiso y de la consideración de sus resultados concretos.”

Que, luego, enuncia los motivos políticos e institucionales que habrían llevado a los fiscos nacional y provinciales a la firma del citado Compromiso Federal, destacando que ellos comprendían “...la necesidad de imprimir a las relaciones fiscales y financieras entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un cierto grado de certidumbre y previsibilidad dentro de un marco legal que garantizara asimismo, una transición política armónica a las nuevas autoridades en los diferentes niveles de gobierno.”

Que en apoyo de su línea argumental recursiva presenta un **primer fundamento** recordando que la Resolución atacada - en sus considerandos -, "...ha señalado que : **"...la armonización de los textos en juego exige una interpretación que respete la jerarquía normativa y congruencia de todos ellos entre sí"**.

Que, además, precisa al respecto: *"Tal afirmación, integrada en un todo con la Resolución en cuestión, revela lo que anticipáramos: independientemente del obrar conforme a derecho del Comité Ejecutivo dentro del ámbito de su competencia, ha omitido incorporar a su tarea una cuota atendible de **razonabilidad**, desinteresándose de la intención de las partes (del legislador), de los fines que el Compromiso (Ley N° 25.235) persigue, y las circunstancias tenidas en cuenta para su firma y posterior ratificación legislativa"*.

Que, sin embargo, reconoce enseguida que *"Es cierto que como primer paso la interpretación acude al método gramatical – **interpretación literal** - para conocer el sentido lingüístico de las palabras que la norma emplea, integrándolas en el contexto unitario y sistemático del que la misma forma parte. Sin embargo, no puede desconocerse que el intérprete en su análisis, maneja tanto **normas** como **conductas** y **valores**"*.

Que cita luego, en sustento de su posición, jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación y doctrina congruente con ella en sustento de su fundamento recursivo central, que expresa en palabras de un reputado autor (Néstor Sagues) afirmando que *"...la CSJN principia por recordar que la interpretación histórica (o de la voluntad del legislador) debe ser la prevaleciente; pero esta exégesis puede ser corregida apenas se tengan en cuenta, además de las palabras de la ley y la voluntad de su autor, los hechos que explicaron la sanción de la norma y la consideración de las consecuencias o verificación de los resultados a que la interpretación conduce"*.

Que, como conclusión de esta primera línea argumental afirma el recurrente que *"La intención de las partes fue la de establecer una suma fija y global a transferir al conjunto de provincias de 1350 millones mensuales **"por todo concepto"** (coparticipación de impuestos y fondos específicos) durante el ejercicio fiscal 2000, tal como dispone expresamente el artículo tercero del Compromiso. Negar el carácter omnicompreensivo que asume esta cláusula, como lo hace el Comité Ejecutivo en los términos de la RGI 24/00, implica una abierta contravención a lo convenido por las partes, y atenta contra la seguridad jurídica que las mismas buscaron otorgar a sus relaciones fiscales y financieras al firmar el Compromiso. El Compromiso debe ser interpretado bajo el principio rector de la **buena fe**"*.

Que una **segunda** línea de fundamentación del recurso apunta a sostener que la Resolución recurrida no respeta la denominada *"doctrina de los actos propios"*.

Que en sostén de tal afirmación señala que el 17 de Noviembre de 2000, al celebrarse el Compromiso por el Crecimiento y la Solvencia Fiscal, ratificado por ley 25.400, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación convinieron por la Cláusula Décimo Primera que la Nación se compromete al pago de la garantía del FONAVI del año 1999. De ello deduce la recurrente, sin mayor fundamentación,

que *“Sobre la base del consenso alcanzado entre las partes, el Gobierno Nacional se comprometió en este último pacto al pago de la garantía del FONAVI correspondiente al año 1999. Resulta contradictorio entonces, y reñido con el principio cardinal de la **buena fe objetiva**, entendida como la **“lealtad de conducta en las relaciones con los otros sujetos”**, el eventual reclamo de la garantía del FONAVI correspondiente al año 2000 contemplado en el artículo primero de la RGI N° 24/00. La posición asumida por el CE al dictar la RGI N° 24/00 vuelve a desconocer lo pactado, esta vez en la Cláusula Undécima del Compromiso Federal del 17/11/00, que hacía suponer objetivamente una futura conducta coherente por parte de las Provincias...”*.

Que, finalmente, en el **tercer** eje argumental de su presentación recursiva, la representación de la Nación exige estar al principio de consecuencia legislativa entre las leyes 25.235 que ratificara el Compromiso Federal del 6/12/99 y la ley (artículo 32) de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2000.

Que, al respecto señala que, en tanto esta última norma contempla el pago de la garantía correspondiente al año 1999, y ambas leyes tuvieron *“un tratamiento casi simultáneo”*, por ende *“...no puede afirmarse entonces, que al momento de tratar el proyecto de ley de presupuesto 2000, el legislador desconocía el texto del Compromiso Federal; menos aún, que no tuvo en cuenta las circunstancias que condujeron a las partes a celebrarlo. De acuerdo a elementales reglas de hermenéutica jurídica, la inconsecuencia de las leyes no debe ser presumida”*

Que, en refuerzo de su argumentación agrega: *“Tampoco resulta válido concluir que el legislador haya dejado latente un factor de conflicto como el de marras, máxime teniendo en cuenta el antecedente cercano del Decreto 455/99 del PEN y del artículo 6° de la ley 25.157. El mundo jurídico no puede darse el lujo de ser imprevisor, tanto en la etapa de gestación de la norma, como en el de su funcionamiento”*.

Que, por todo lo anterior, solicita se tenga por interpuesto el recurso dejando sin efecto la Resolución General Interpretativa N° 24/00 del Comité Ejecutivo.

Que, en rigor, y tal como lo señala la Asesoría Jurídica en su Dictamen 27/01, más allá del análisis de los fundamentos del recurso interpuesto, resulta notorio que entre los mismos no se encuentra ninguno que pretenda rebatir, mediante la crítica razonada, todos y cada uno de los considerandos que fundan la resolución atacada.

Que, en tal sentido debe observarse que no hay referencia alguna a ellos, los cuales, se recuerda, precisan lo siguiente:

- a) *La Ley nacional N° 24.464 no ha sido expresamente incluida entre las leyes mencionadas en el Compromiso Federal. Cuando este se refiere a los fondos específicos cita expresamente las leyes que se han querido incluir.*
- b) *Asimismo, el Compromiso Federal implícitamente incluye a “toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos...”; pero no es el caso de la Ley N° 24.464, dado que no prevé ninguna asignación y/o*

distribución específica de impuestos, sino que garantiza un nivel mínimo de setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) mensuales.

- c) *En consecuencia, debió haber sido prevista su inclusión en forma expresa, lo que no ha sucedido.*

Que, finalmente, resulta evidente a criterio de este Comité que si la diferencia entre lo efectivamente recaudado con destino al FONAVI, dentro del régimen de la Ley-Convenio N° 23.966, y el nivel garantizado por la Ley N° 24.464 integrase la suma fija de \$1.350.000.000, aquella debería detrarse de lo recaudado por el régimen de la Ley-Convenio N° 23.548 o alguno de los otros regímenes especiales.

Que, de ser ello así, se habría sustituido el sujeto obligado a atender dicha garantía – a saber, el Gobierno Federal a través del Tesoro Nacional–, por las Provincias que deberán absorberla dentro del monto que les corresponde en virtud del Compromiso Federal – Ley N° 25.235.

Que tal conclusión no surge en forma expresa de dicho acuerdo, ni cabe inferirlo implícito en el mismo, dado que supondría una modificación de la Ley-Convenio N° 24.464, que no se encuentra allí contemplada.

Que, por otra parte, de no interpretarse así, resultaría que el Gobierno Federal no podría compensar con “excedentes posteriores si los hubiera”, los “anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento”, tal como lo prevé la misma Ley-Convenio N° 24.464. Ello así, en tanto que, si no transfiere tales anticipos pero retiene los excedentes, se trataría de una compensación sin causa.”

Que, por ende, toda la línea argumental de la quejosa omite referencia alguna a estos expresos argumentos que sostienen, a juicio del Comité, su decisión. Solamente, en el primero de los ejes argumentales que hemos visto, se pretende rebatir el considerando de la RGI por el cual el C. E. sostiene “Que la armonización de los textos en juego exige una interpretación que respete la jerarquía normativa y congruencia de todos ellos entre sí.”

Que, de allí, en principio, y como lo propicia la Asesoría Jurídica en el dictamen citado, existiría razón para declarar el recurso desierto por falta de la debida fundamentación.

Que, sin embargo, atendiendo a la gravedad de los argumentos presentados en sustento de su posición recursiva, esta Comisión también comparte el criterio de que debe estarse a su admisibilidad y consideración.

Que, entonces, entrando a la consideración de los pretendidos fundamentos del recurso, en primer lugar, y respecto de los criterios de interpretación invocados por la recurrente, ellos no alcanzan, a juicio de esta Comisión, para enervar la Resolución en cuestión.

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene también dicho que la primera regla de interpretación “...es la letra y las palabras deben entenderse empleadas en

su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria” (Fallos 150-150, 192-183.200-165, 210-531, entre otros.

Que esta preeminencia de la interpretación literal la admite, como ya hemos visto, la recurrente.

Que, a pesar de ello, en lugar de estar de conformidad a tal criterio, cuando de tal interpretación no surgen dudas, insiste en que, además, el intérprete debe tener en cuenta no solo las normas sino también las conductas y los valores.

Que, sin embargo, esta Comisión considera que ello no es susceptible de aplicación obligada al problema de la interpretación de las normas cuando estas resultan, en su letra, suficientemente explícitas por la precisión objetiva de los textos.

Que, justamente, este es el caso motivo de la Resolución cuestionada la cual, con sobrados fundamentos, a criterio de esta Comisión, se apoya en la adecuada interpretación del Compromiso Federal-Ley 25.235 para resolver al respecto.

Que, por otra parte, todos los demás argumentos de la recurrente, referidos a la buena fe contractual, entendemos no alcanzan para propiciar la revisión de lo resuelto. La buena fe se presume al igual que el conocimiento de las leyes vigentes. Si al momento de celebrarse el Compromiso Federal la representación de la Nación no exigió la inclusión de la ley 24.464 en la Cláusula Tercera, no puede alegar luego en su auxilio, que tuvo la intención de hacerlo. Pero, aún más, el Congreso de la Nación forma parte del Gobierno Federal y tuvo la oportunidad de enmendar la omisión al ratificar el Compromiso, tal como lo hizo respecto de que la suma de \$1.350 millones eran mensuales. Ello no ocurrió. Por lo que no cabe suponer que también aquí hubo una omisión involuntaria.

Que, asimismo, y como se ha observado, no existe en el recurso una crítica razonada de todos y cada uno de los pasos del, a su vez, razonamiento lógico que, en los considerandos de la Resolución, fundamentan la interpretación de la norma en cuestión.

Que, en relación con el segundo de los argumentos referido a la *“doctrina de los actos propios”* esta Comisión entiende que resulta no solo improcedente sino, por el contrario, hasta podría volverse en contra de la recurrente.

Que, al respecto conviene recordar que dicha doctrina es de aplicación cuando hay una identidad de sujeto. A juicio de esta Comisión resulta inadmisibles asimilar como el mismo sujeto a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, actuando en el marco de un acuerdo interjurisdiccional con la Nación - por una parte-, y al Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos por la otra.

Que admitir esto agravia la buena fe objetiva que se presume en todos los integrantes de dicho Comité, incluido el Representante de la Nación, cuando actúan en carácter de tales. La circunstancia de que dicho Comité se integre con representantes de las Provincias y la Nación no puede conducir a asimilar sus intereses y responsabilidades, so pena de diluir la naturaleza de esta Comisión como

organismo técnico de contralor e interpretación de la ley convenio, en la de un foro de carácter político, institucional o económico.

Que, volviendo a lo afirmado "supra", debe hacerse notar sin más que, al momento de celebrarse el Compromiso del 17/11/00, se encontraba a consideración del Comité Ejecutivo el dictado de la RGI N° 24, lo que ocurrió el 30 del mismo mes.

Que resulta evidente la independencia de ambos procesos: el que culminó en el acuerdo del 17/11/00 y el que concluyera con el dictado de la Resolución atacada. De no ser ello así, el Compromiso celebrado en dicha fecha habría resuelto el conflicto que ya se había planteado formalmente en el ámbito de esta Comisión. Lo que verdaderamente ocurrió cabe inferirlo de la ausencia de toda referencia en este nuevo acuerdo a la cuestión planteada muchos meses antes.

Que, en todo caso, y como lo observa el dictamen de Asesoría Jurídica, la *"doctrina de los actos propios"* podría ser aplicada a la Nación, en tanto que pudiendo exigir que dicho Compromiso resolviera el conflicto pendiente, o habiéndolo hecho no hubiese logrado el acuerdo de sus contrapartes, insista ahora en impugnar esta Resolución. Aquí sí nos encontramos ante el mismo sujeto. Particularmente se ha acreditado que, en el nuevo Compromiso la Cláusula Quinta, que reproduce la Tercera del Compromiso bajo interpretación, ahora sí incluye expresamente la ley 24.464. Obviamente, tal inclusión resulta en el solo interés de la Nación que, si debía ser consecuente con sus propios actos, no debió requerir la misma.

Que, sin embargo, esta Comisión considera que resulta razonable, para cualquiera de los dos supuestos arriba descriptos, que si a la Representación de la Nación le quedan caminos alternativos para la defensa de su posición, los utilice. Lo que resulta totalmente improcedente, insistimos, es la recurrencia a esta doctrina, particularmente discutida entre los especialistas que, a nuestro entender, resulta absolutamente ajena a la cuestión, y, en todo caso aplicable a quien la invoca.

Que, finalmente, la última línea argumental expuesta en el recurso no deja de ser atendible, aunque a criterio de esta Comisión resulta insuficiente para fundar la revocatoria de la Resolución recurrida.

Que cabe aquí recordar el dictamen 25/00 de la Asesoría Jurídica, donde se dice:

"El Decreto 455/99, la ley Nacional N° 25.157 y la ley de presupuesto nacional N° 25.237

Como se recordará, el Decreto N° 455/99 dispuso en el artículo 9° b siguiente:

"Suspéndese para el ejercicio de 1999 la obligación del TESORO NACIONAL de atender la garantía del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI) a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 24.464. Para el caso de que las percepciones de dicho ejercicio destinadas al citado Fondo fueran inferiores a la suma de NOVECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 900.000.000) el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS incorporará la suma resultante de la diferencia no percibida en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2000".

En los considerandos, el Decreto justificaba así la medida:

“Que la postergación de la garantía al FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI) y la afectación de fondos con destino específico no significan de manera alguna modificación tributaria ni cambios en su asignación en razón de que las medidas que se adoptan constituyen una inmovilización transitoria de dichos fondos...”

Posteriormente, el H. Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.157, cuyo artículo 6° establece:

“Establécese que la garantía del Fondo Nacional de la Vivienda a cargo del Tesoro Nacional a que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 24.464, correspondiente al ejercicio fiscal de 1999, se abonará a las provincias de la siguiente manera:

- a) El importe resultante al 31 de mayo de 1999 se cancelará el 31 de enero del año 2000.*
- b) El importe resultante entre el 1° de junio y el 30 de setiembre se cancelará el 30 de abril del año 2000.*
- c) El importe resultante entre el 1° de octubre y el 31 de diciembre se cancelará el 31 de julio del año 2000.*

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido precedentemente, el Poder Ejecutivo nacional incluirá los pertinentes créditos en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2000.

La Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social comunicará a los gobiernos provinciales, dentro de los TREINTA (30) días posteriores a las fechas de corte citadas anteriormente, los montos resultantes de la garantía a atender por el Tesoro Nacional.”

Seguidamente, mediante los artículos 8° y 9° la Ley N° 25.157 dispuso:

ARTICULO 8° — *“Déjase sin efecto desde la fecha de su publicación, el ajuste en los créditos detallados en las planillas anexas al artículo 1° del decreto N° 455 de fecha 29 de abril de 1999 para la jurisdicción 20 - 12 - Secretaría de Desarrollo Social, Programa 20, Partida parcial 514 - Ayudas Sociales a personas y para la entidad 906 - Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud Dr. Carlos Malbrán, por los totales correspondientes a los Incisos 1 - Gastos en Personal, 3 - Servicios No personales y 4 - Bienes de Uso.”*

ARTICULO 9° — *“Déjense sin efecto, desde la fecha de su publicación, los artículos 8°, 9° y 10 del decreto N° 455, de fecha 29 de abril de 1999.”*

Como se dijo anteriormente, la Ley N° 25.157 fue promulgada parcialmente por el Poder Ejecutivo, dictándose el Decreto N° 1021/99, el cual dejaba sin efecto, “desde la fecha de su publicación”, los artículos 8°, 9° y 10 del Decreto N° 455/99. Ello se justificaba –de acuerdo con los fundamentos de la norma– por cuanto “obligaría al

TESORO NACIONAL a reintegrar a las Provincias afectadas los fondos retenidos desde la aplicación del mencionado artículo hasta la fecha de promulgación del Proyecto de Ley”.

No obstante ello, ambas Cámaras insistieron en la redacción originaria con las mayorías constitucionales. Tal circunstancia surge de la publicación en el Boletín Oficial de la comunicación de estilo.

Llegado el momento de discutirse el Presupuesto General del Ejercicio 2000, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación propuso el siguiente texto del artículo 33:

TITULO I: DISPOSICIONES GENERALES – CAPÍTULO V: DE LAS NORMAS SOBRE GASTOS

(...)

ARTICULO 33 – “El monto de la obligación del TESORO NACIONAL para atender la garantía del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI) a que se refiere el artículo 3ª de la ley N° 24.464, correspondiente a los Ejercicios 1999 y 2000 serán incorporados en los Proyectos de Ley de Presupuesto del año 2001 y 2002, respectivamente.”

Posteriormente, se sancionó la Ley N° 25.237, cuyo artículo 32 dispuso lo siguiente:

“El monto de la obligación del TESORO NACIONAL para atender la garantía del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI) a que se refiere el artículo 3º de la ley N° 24.464, correspondiente al Ejercicio de 1999 será incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2001.”

El Decreto N° 6/00 del 6 de Enero de 2000 promulgó parcialmente la Ley de Presupuesto, pero no observó el texto del artículo 32 antes transcrito, razón por la cual se debe tener por suficientemente aprobado y vigente.

En conclusión, esta Asesoría Jurídica desea llamar la atención sobre estos antecedentes, especialmente respecto del artículo 32 de la Ley N° 25.237, a fin de ser considerados también en el análisis de la cuestión de referencia.

Antecedentes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación

Al respecto, se informa al Comité Ejecutivo que esta Asesoría se puso en contacto con el Secretario de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, Diputado Jorge Baldrich, quien nos informara que generalmente la comisión se reúne con la asistencia de los taquígrafos a fin de dejar constancia en las actas respectivas. También se informó telefónicamente (aspecto que hemos podido comprobar en forma personal) que no se labraron actas del tratamiento de la mencionada Ley de Presupuesto.

Dado que existe una restricción en cuanto a retirar esa documentación de la Comisión, se nos informó que nos habilitaría para concurrir personalmente y fotocopiar las partes pertinentes en la propia Cámara. Lo que efectivamente se efectuó, comprobando que la documentación **no se refiere al tratamiento en comisión del proyecto de Ley de Presupuesto**, por cuanto –se nos informó– no se labraron actas de la comisión que lo trató.

En consecuencia, esta Asesoría Jurídica no ha podido saber por qué razón se cambió la redacción del artículo 33 de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación, convertido luego en artículo 32 de la Ley N° 25.237.

Es evidente que, si pudiendo hacerlo, el Congreso de la Nación contempló el pago de la garantía del año 1999 mas no la del año 2000, podría presumirse en principio que entendió que nada se adeudaba, sobretodo si, como señala la recurrente, casi contemporáneamente ratificó el Compromiso Federal sin aclarar, como lo observamos, que la ley 24.464 debía entenderse – en lo que a la garantía del FONAVI se refiere-, incluida en la Cláusula Tercera de aquel.

Posteriormente, se resolvió por Acta 296 invitar a los diputados autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda respectiva, a la época de la sanción de la ley 25.237, a fin de recabar información aclaratoria.

La participación de los Sres. Diputados Baglini y Lamberto, prevista en principio para la reunión de C.E. el día 19 de octubre de 2000, no se concretó.

Durante la misma, la exposición del Sr. Representante de la Provincia de Santa Fe en oportunidad del tratamiento de esta cuestión - según consta en Acta N° 298 del Comité Ejecutivo-, aporta el testimonio de un fax que le remitiera el diputado Oscar Lamberto, con fecha 14 de setiembre de 2000, remitido a consecuencia de la invitación mencionada. De la lectura del mismo consta en actas que el Sr. Diputado manifestó lo siguiente: “De mi mayor consideración: Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los efectos de adjuntarle información que puede ser de utilidad para el argumento que la garantía del FONAVI no forma parte de los 1.350.000.000 del Compromiso Federal.” A ello acompaña: “cuadros en los que de puño y letra dice “O.D. 2872...Dictamen diciembre del 99 luego se cayó”.

Que, sin perjuicio de que todo ello y la última manifestación testimonial calificada resulta de sumo interés para resolver esta Comisión considera, como se ha anticipado, que resulta insuficiente como único argumento en relación con el invocado por la recurrente.

Que, al respecto, aparece evidente que el hecho de que el Congreso de la Nación no ha previsto el gasto correspondiente para el ejercicio durante el cuál podría resultar deudor de la garantía - si esta procediera de conformidad a la ley 24.464 – no puede, sin más, llevar a inferir directamente que ella no corresponde integrarla de acuerdo a esta última norma ni , mucho menos, que tal omisión debe llevar a concluir en que se

supone incluido este desembolso eventual dentro de la transferencia acordada en el Compromiso Federal - Ley 25.235.

Que, por otra parte, el argumento, de la recurrente en cuanto a que la inconsecuencia de las leyes no debe ser presumida (que solo lo funda en la disidencia de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se cita) no se compadece, sin embargo, con el valor que la quejosa le asigna al orden de las conductas. Resulta del mero cotejo o inventario de nuestra legislación nacional que la misma puede aparecer como contradictoria o "inconsecuente" habiéndose sancionado contemporáneamente. Y esto tiene una clara explicación de naturaleza política e institucional. Justamente la referida al orden de las conductas contemplado por la visión trialista del mundo jurídico que se ha invocado en el recurso. Las motivaciones del legislador, de naturaleza política, pueden hacer aparecer como inconsecuentes dos normas que en realidad responden en su texto a distintas situaciones dadas en los respectivos trámites legislativos donde diversos factores inciden en la definición de las mayorías necesarias para la sanción de la ley.

Que, afirmado ello, sin embargo en el caso "sub exámine" ni siquiera se verifica tal circunstancia puesto que no se registra debate alguno en torno a la sanción de la ley 25.237 del Presupuesto Nacional para el ejercicio 2000, en lo referido a la garantía del FONAVI. Y dos conclusiones son posibles: o bien esto fue así porque se entendía incluida tal garantía en los \$16.200 millones contemplados como transferencia anual por todo concepto - derivada del Compromiso Federal -Ley 25.235-, por la misma ley de presupuesto o, simplemente, porque presumiéndose una cuestión controvertida, el Congreso de la Nación- integrante del Gobierno Federal- decidió no sentar un precedente al respecto por no existir acuerdo en el seno de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de origen.

Que, aún admitiendo la primera de las hipótesis, no resultaría más que la manifestación implícita del Congreso de la Nación que, como integrante del Gobierno Federal, es la parte interesada en que se interprete conforme a tal razonamiento, cuestión esta que muchas veces se olvida, al hablar de "la Nación".

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la Asesoría Jurídica y, en ejercicio de las facultades que le asigna el art. 11, inciso d) de la Ley N°. 23.548,

La Comisión Federal de Impuestos RESUELVE:

ARTICULO 1°: No hacer lugar al recurso de revisión interpuesto por la Representación de la Nación contra la Resolución General Interpretativa N° 24 del Comité Ejecutivo, de fecha 30 de Noviembre de 2000, en mérito a los considerandos de la presente.

ARTICULO 2°: Confirmar, en consecuencia, la Resolución General Interpretativa N° 24 en cuanto interpreta con alcance general que la suma necesaria para atender la

garantía establecida por el artículo 3° de la Ley-Convenio N° 24.464 –en caso de no alcanzarse el nivel de recaudación allí contemplado, equivalente a setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) por mes calendario–, no integra el monto fijo a ser transferido a las Provincias conforme a la Cláusula Tercera del Compromiso Federal – Ley N° 25.235.

ARTICULO 3°: Notificar esta Resolución al Señor Ministro de Economía de la Nación y a la Representación de la Nación ante la Comisión Federal de Impuestos.

ARTÍCULO 4°: Firme la presente, publíquese de conformidad al artículo 24 del Reglamento de esta Comisión Federal de Impuestos. Comunicar lo resuelto a los demás fiscos adheridos.

Firmado por: Cr. Ernesto O. Franco - Presidente. Dr. Ernesto C. Cabanillas - Secretario.