

CARATULA:

DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN

**ANALISIS DE FALLO: CAMARONERA PATAGONICA S A c/ MINISTERIO
DE ECONOMIA y OTS, S/ AMPARO**

DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN: ANÁLISIS DEL CASO CAMARONERA PATAGONICA S.A. c/ MINISTERIO DE ECONOMIA y OTS. S/ AMPARO:

En este pequeño trabajo abordaremos un análisis del caso Camaronera Patagonia SA c/ Ministerio de Economía y Ots. S/ Amparo para lo cual es necesario adentrarse en un tema trascendental para el estudio del derecho Constitucional Tributario, y de este fallo en concreto el cual es la Delegación Legislativa y su relación con los llamados Derechos de Exportación, a fin de comprender los pormenores del fallo y entender cuales fueron los motivos que direccionaron la decisión de nuestra Corte en tal sentido.

i.- La Delegación Legislativa:

Este instituto constitucional esta íntimamente relacionado con el principio de reserva de ley, contemplado en los arts. 4º y 17º de la Constitución Nacional y denominado por algunos juristas “*Nullum tributum, sine legem*”, en el cual se establece como primera medida que no hay tributo sin ley previa emanada de la autoridad competente, sobre el cual no podremos explayarnos demasiado en virtud de la limitación espacial de este trabajo.

En resumidas cuentas, no hay tributo sin ley dictada por el Congreso y solo en situaciones excepcionales establecidas por la Constitución podría delegarse la facultad de legislar en materia tributaria al Poder Ejecutivo.

Iniciando el análisis, vale destacar que en el art 76 la Constitución Nacional¹ expresamente prohíbe y establece ciertas condiciones para que este instituto pueda darse. También establece que el Congreso debe fijar un plazo de tiempo por el cual va a poder subsistir dicha facultad delegada.

El art. 99 inc 3 establece que “El poder ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo”. Es decir que como regla general y como un primer análisis de la norma suprema podemos concluir que la delegación legislativa esta prohibida por la constitución, esta es a nuestro

¹ **Art 76 CN** : “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materia determinada de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importara revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”. Página

entender la regla. El poder ejecutivo, entendido este en el sentido mas amplio, no puede dictar a través de ninguno de sus órganos leyes y que estas sean obligatorias para los habitantes de la nación.

Pero la Constitución Nacional, reconoce una excepción al principio anteriormente establecido en el 3er párrafo del art 99 cuando reza “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los tramites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las Leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia. Es decir que comienza a abrir un camino para otorgar la posibilidad al Ejecutivo de a través de los llamados Decretos de Necesidad y Urgencia emita disposiciones de carácter legislativo, es decir leyes o mas concreta mente normas de cumplimiento imperativo para el publico en general sobre materia tributaria.

Con mucho tino los constituyentes al redactar la Constitución de 1994 establecieron una limitación a la posibilidad del Ejecutivo de legislar, la cual es que dichas normas no estén íntimamente vinculadas o traten temas de materia penal, tributaria, electoral o de régimen de partidos políticos. Y en buena hora se establece esta limitación porque la historia de nuestro país nos ha enseñado que estamos en situación de emergencia constantemente y el Poder Ejecutivo utilizaría dichos recursos constantemente a fin de direccionar caprichosamente los destinos de nuestro país o por el afán inacabable de recaudar y acrecentar las arcas del Estado.

Como lo destacamos anteriormente, y conforme a la materia que nos interesa, uno de los limites a dichos Decretos de Necesidad y Urgencia es la materia tributaria o impositiva. Esto en virtud de que, pese a que se le permite al Ejecutivo en situaciones de emergencia legislar, en ningún caso y bajo ninguna causa o justificación se permite hacerlo sobre la materia tributaria.

También es importante destacar que la Constitución establece plazos para el ejercicio de la delegación legislativa toda vez que así lo reconoce expresamente en lo que el constituyente denomino la Cláusula Transitoria Octava en donde establece que “si la delegación legislativa no contiene plazo establecido para su ejercicio, caducara a los 5 años de esta disposición, excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley²”.

Para intentar realizar un análisis mas integral sobre este tema es necesario diferenciar lo que la doctrina y jurisprudencia han llamado delegación legislativa propia y delegación

² Constitución Nacional. Disposiciones Transitorias. Octava.

legislativa impropia. En el fallo que analizaremos posteriormente la Corte utiliza la definición que se establece en el caso “Delfino” – Fallos: 148:430 - en donde se marca que “existe una distinción fundamental entre la delegación para hacer la ley (delegación propia) y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella (delegación impropia). Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido aun en aquellos países en que, como en Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo se halla fuera de la letra de la constitución³”.

Es importante realizar esta distinción ya que la delegación legislativa propia está vedada por completo en materia aduanera pero a fines de lograr una efectiva aplicación de una norma podría aceptarse la delegación impropia en nuestros ordenamientos a los fines descriptos.

ii.- El Fallo: Camaronera Patagónica S.A. C/ Ministerio de Economía y Otos. Sobre Amparo C. 486. XLIII:

En el fallo en de estudio, la cuestión versa sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dos resoluciones del Ministerio de Economía e Infraestructura, la 11/02 y la 150 / 02, en las cuales se establecían ciertos derechos de exportación a mercaderías para consumo para mercaderías identificadas con cierta nomenclatura del Mercosur (NCM). En estos derechos, se establecen alícuotas elevadas las cuales se le aplicaron a Camaronera Patagónica.

Uno de los puntos interesantes del fallo es que dichas alícuotas se fijaron por resoluciones del Ministerio de Economía, y no a través de decretos del poder ejecutivo, pese a manifestar el entonces ministerio, que “se fijaban en virtud de un pronunciado deterioro de los ingresos fiscales y una creciente demanda de asistencia por parte de los sectores de población menos favorecidos del país”.

En virtud de esta situación, la empresa actora, solicitó la inconstitucionalidad de dichas resoluciones, planteó ante el cual el Ministerio apeló las decisiones de los tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el análisis de la corte, se expusieron motivos distintos, pero con análisis importantes que llevaron a clarificar esta situación para los sucesivos planteos que pudieran darse en virtud de la aplicación de estos institutos.

³ Fallo: Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y Otos. s/ Amparo. C 486 XLIII. Considerando n° 12°.

Por un lado, el planteo de la empresa es claro; la delegación legislativa en materia impositiva esta expresamente prohibido por la Constitución Nacional en el art 76, y la Corte ha sido clara al reconocer la naturaleza de tributarios de los derechos de exportación. Es decir que los derechos de exportación son un tributo, y para el establecimiento de los mismos la Constitución Nacional ha otorgado funciones al Congreso de la Nación y expresamente ha prohibido que puedan dictarlos el Poder ejecutivo.

Por otro lado, y no menos importante, es la defensa de la cuestión que lleva adelante el Ministerio de Economía de ese momento, quienes alegan que la Ley 22415 y la Ley 25.561 (de emergencia publica y reforma del régimen cambiario) se ajustan a lo establecido al art 76 de la Constitución Nacional en virtud de cómo se menciona anteriormente se estaba sufriendo un deterioro de los ingresos fiscales.

Manifiesta la recurrente que el Código Aduanero, en su art 755 “Faculta al Poder Ejecutivo a gravar con derechos de exportación las mercaderías, para el cumplimiento de ciertos fines que él contempla, sean recaudatorios o de otro tipo, y manifiestan que dicho acto no luce como manifiestamente ilegítimo.”. Dicha norma reza: *“En las condiciones previstas en este código y en las leyes que fueran aplicables, el Poder Ejecutivo podrá: a.- Gravar con derechos de exportación la exportación para consumo de mercaderías que no estuvieren gravadas con este tributo; b .- Desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y c.- Modificar el derecho de exportación establecido⁴....”*

Esta es la línea argumental que utiliza el Ministerio de Economía al interpretar que el Código Aduanero los ha facultado para establecer nuevos tributos y para aumentar o disminuir las alícuotas existentes.

Así también hace la distinción enumerada anteriormente entre delegación legislativo propia e impropia, y remarca que el caso de referencia y el tributo que se ha establecido no cabría en el caso de la denominada propia, por lo cual debería de permitirse su aplicación.

Es importante destacar que en el considerando 7º del fallo la Corte dijo que los derechos de exportación no son entendidos puramente o exclusivamente como recaudatorios y “con particular relevancia respecto de las gabelas sobre el comercio exterior – tiende ante todo, a proveer de recursos al Tesoro público, pero constituye además, un valioso

⁴ Código Aduanero. Art. 755.

instrumento de regulación económica (...). Tal es la que esta Corte ha llamado, función de fomento y asistencia social del impuesto (...).⁵”.

Pero así también como lo ha reconocido en otros fallos es consistente al establecer que “los principios y preceptos constitucionales prohíben a otro poder que el Legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas” y “que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales funciones⁶”.

Esta línea de pensamiento empieza a marcar la declinación jurisprudencial del caso concreto y hacia donde va su decisión, la cual es claramente que en materia tributaria la Corte y la Constitución Nacional son claras y a nuestro entender se relaciona con el objeto de este trabajo, el cual es tanto el principio de legalidad y la delegación legislativa. Solo hay tributo con ley previa y dichas facultades no pueden ser delegadas en otro órgano que no sea el Legislativo. Tampoco podría realizarse incluso a través de los decretos o resoluciones que en el fallo en estudio se intentaron realizar.

Es entendible que en la materia que tratamos el Congreso otorgue al poder ejecutivo ciertos márgenes de libertad para enmarcar la forma de establecer este tipo de tributos pero como lo dijimos anteriormente tienen que haber márgenes para limitar la facultad. Lo cual no se dio en el caso de examen. Sino que en virtud de una Ley posterior, la n° 25645 de agosto de 2002 se intentó elevar a rango legal las resoluciones impugnadas por la parte actora.

En este orden de ideas, resulta consistente con las posturas tomadas por la Corte con anterioridad al decidir que con dicha legislación posterior no podía convalidarse y mucho menos retroactivamente la aplicación de las resoluciones 11/02 y 150/02. Por lo que la Corte resolvió fallando, en sentido favorable a la pretensión de la empresa Camaronera Patagónica SA, y decidiendo la invalidez de la resolución 11/02 para el período que va desde 05 de marzo de 2002 hasta 24 de agosto del mismo año, momento en que se publicó la Ley 25.645 la cual elevó a la categoría de ley a la resolución impugnada.

Con respecto a la resolución n° 150/02 la Corte decidió que por la íntima relación entre ambas resoluciones, esta tampoco iba a poder ser aplicable a la empresa actora en el

⁵ Fallo: Camaronera Patagónica SA c/ Ministerio de Economía y Otos. S/ Amparo. C 486 XLIII. Considerando n° 8°.

⁶ Fallo: Camaronera Patagónica SA c/ Ministerio de Economía y Otos. S/ Amparo. C 486 XLIII. Considerando n° 8°.

periodo desde su dictado y hasta la sanción de la Ley 25.645 por la imposibilidad de aplicársele la resolución 11/02.

Para finalizar la corte decidió confirmar la sentencia apelada por el Ministerio de Economía e Infraestructura.

Es importante el análisis de el mencionado fallo, toda vez que puso en tela de juicio la forma en que el Poder Ejecutivo, a través de uno o varios de sus órganos legislaban en materia aduanera caminando por una línea muy delgada y utilizando estos tributos para el cumplimiento de sus fines y recaudación, sin acogerse a lo normado por la Constitución, ya que si realizamos una conclusión para los temas abarcados en este introductorio trabajo, nos deja en claro que pese a entrar entre las diferencias de denominación o categoría de los derechos de exportación (ad valorem o específicos) estos continúan siendo tributos.

Y por otro lado pese a que se intente marcar distingos entre los tipos de delegación legislativa, si es propia o impropia, la Corte confirma su postura y allana el camino para la resolución de futuros conflictos ya que fue consistente en establecer que la delegación legislativa en materia tributaria esta prohibida y que los tributos solo se crean por ley posterior y por el Congreso, por ello en el fallo de examen solo permite que dicho tributo sea aplicado para lo futuro, y solamente luego de habérselo elevado a la categoría de ley.

Bibliografía:

- i.- Constitución Nacional. Arts. 4, 76, y ots.
- ii.- Casas José Osvaldo. Estudio Preliminar Sobre los Aspectos Introdutorios al Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria.
- iii.- Fallo Camaronera Patagónica SA C/ Ministerio de Economía y Ots. P/ Amparo. C 486 XLIII.-
- iv.- Código Aduanero. Arts. 755 y ots.