

Derecho Administrativo

REVISTA DE DOCTRINA, JURISPRUDENCIA,
LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA

2004

AÑO 16

Derecho Administrativo

REVISTA DE DOCTRINA, JURISPRUDENCIA,
LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA

DIRECTOR
Juan Carlos Cassagne

SUBDIRECTOR
Pablo Esteban Perrino

SECRETARIA GENERAL
Estela B. Sacristán

CONSEJO DE REDACCIÓN

Pedro Aberastury (h)
Alberto B. Bianchi
Julio R. Comadira
Pedro J. Coviello
Beltrán Gambier
Agustín Gordillo
Ricardo M. Ortíz

María Jeanneret de Pérez Cortés
Daniel F. Soria
Guido Tawil

SECRETARIOS DE REDACCIÓN

Denise Bloch
Ezequiel Cassagne
Julio C. Durand
Miriam Ivanega
Fernando Juan Lima
Jorge I. Muratorio
Marisa Panetta
Jerónimo Rocha Pereyra
Alejandro Rossi
Carlos Zubiaur

COORDINADORA
M. Eugenia Zacagnino



LexisNexis®

JURISPRUDENCIA ANOTADA*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

(21/8/2003 – Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (monotributo), dec.
885/1998 s/amparo - ley 16.986)

con nota de ESTELA B. SACRISTÁN

PODER LEGISLATIVO

Defensor del Pueblo – Legitimación – Existencia de causa – Monotributo

1.– Si bien el art. 86, CN prescribe que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, ello no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignar a aquél el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión.

2.– No hay “causa” cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes.

**CORTE SUP., 21/8/2003 – Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (monotributo), dec.
885/1998 s/amparo - ley 16.986**

DICTAMEN DE LA PROCURADORA FISCAL

I. A fs. 8/11, el Defensor del Pueblo de la Nación adhirió, de acuerdo con el art. 90, inc. 2º, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a una presentación realizada por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, quien había promovido acción de amparo contra el Estado nacional (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - MEyOSP), en los términos del art. 43 de la Carta Magna, para que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1º y 2º, ley 24.977, de los decs. 762/1998, 774/1998 y 885/1998 del Poder Ejecutivo nacional, de la res. general 211 de la AFIP y demás normas reglamentarias, en cuanto impiden a sus representantes que tengan una facturación anual igual o inferior a \$ 36.000, asumir la posición de representantes no inscriptos frente al IVA (RNI, en adelante).

Sostuvo el amparista que su intención es abarcar a todos los profesionales de la República Argentina, cualquiera sea su campo de actuación, ya que —según expresó— las normas que establecen el régimen simplificado o “monotributo” discriminan en contra de esta categoría de contribuyentes, siendo notorio que se ha generalizado en nuestro país un reproche contra ellas.

* Sección a cargo de Fernando Juan Lima, Alejandro Rossi y Carlos A. Zubiaur.

Adujo que los arts. 43 y 86, CN lo facultan para accionar en representación de aquellas personas del pueblo cuyos derechos pudieran resultar lesionados por actos u omisiones de la administración y de las empresas privadas que prestan servicios públicos.

II. A fs. 12, el juez de primera instancia entendió que la adhesión resultaba extemporánea y, por ende, le otorgó el trámite correspondiente a una nueva acción de amparo.

III. A fs. 146/148, la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal, al confirmar lo decidido por la instancia anterior, hizo lugar a la demanda y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la ley 24.977, en la medida en que impide a los profesionales del país que no superen los \$ 36.000 de ingresos brutos anuales, permanecer tributando en el régimen general, como responsables no inscriptos en el IVA.

Para así decidir, entendió que las normas impugnadas han establecido un tratamiento desigual, discriminatorio y arbitrario entre los profesionales universitarios o con habilitación reconocida, quedando en mejor situación quienes tienen una capacidad contributiva mayor.

IV. Disconforme, el Fisco nacional interpuso el recurso extraordinario que luce a fs. 152/165. Aduce que se halla en juego la interpretación de normas de derecho federal y que, además, lo resuelto por el *a quo* envuelve en sí una cuestión de gravedad institucional, ya que afecta seriamente la recaudación de las rentas públicas.

Asimismo, señala que es arbitrario lo resuelto porque se apoya en argumentos inconsistentes, sin que se haya acreditado, ni siquiera mediante indicios —ya que la causa tramitó como de puro derecho—, la afirmación que sustenta la postura de la actora, en cuanto a que quienes menos ganan se hallan en una peor situación frente al Fisco que aquellos que facturan más de \$ 36.000 y pueden optar por ser RNI ante el IVA, gozando así de una ventaja fiscal.

V. El remedio federal fue concedido por la alzada a fs. 175 en lo vinculado con la interpretación de leyes federales y denegado en cuanto a la tacha de arbitrariedad, sin que se dedujera la correspondiente queja.

Estimo que dicho recurso es formalmente admisible, ya que la sentencia apelada se funda en la interpretación tanto de los arts. 43 y 86, CN, como de la ley 24.977 y sus normas reglamentarias, siendo la decisión del superior tribunal de la causa contraria a los derechos que la apelante sustenta en estas últimas.

VI. Estimo que, en primer lugar, corresponde examinar el punto relativo a la legitimación procesal que ha esgrimido en autos el señor Defensor del Pueblo de la Nación pues si bien no ha sido objeto de agravio concreto por parte del Fisco, al configurar un presupuesto necesario para que exista un "caso" o "controversia" que deba ser resuelto por los tribunales federales, su ausencia tomaría inoficiosa la consideración de los planteamientos formulados por el apelante (arg. *Fallos*, 322:528), ya que la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (arg. art. 2º, ley 27).

Una constante jurisprudencia de la Corte, elaborada sobre la base de lo establecido en los arts. 116 y 117, CN, ha expresado que esos casos son aquellos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho entre partes adversas, motivo por el cual no hay causa "cuando se procura la declaración general y directa de in-

constitucionalidad de la facultad alguna en ciertas circunstancias, a formu-

En este orden de ideas Magna prescribe que el nifica que los jueces n aquél el carácter de titulación, como es exigido tas de *Fallos*, 310:294.

La ley 24.284 excluye parista, al Poder Judicial "se interpusiese por parte Defensor del Pueblo de 323:4098).

En el caso *sub examine* afectados por la reform ciales con el mismo obj ponsables no inscriptos pera el tope de \$ 36.000 decisión del tribunal.

De esta forma, con aquí actor y lo recién m dicho organismo en la p vertidos por la recurrent

VII. Por lo expuesto desestimar liminarment

Buenos Aires, 21 de

Vistos los autos: "D terio de Economía y Obi paro - ley 16.986".

Considerando:

Que la cuestión pla niciamen de la señora p que corresponde remitir

Por ello, de conform curso extraordinario, s

Con costas.

Notifíquese y devuélvase al señor Antonio Boggiano - Gu

constitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes", ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (*Fallos*, 307:2384, entre otros).

En este orden de ideas, como ha sostenido el tribunal, si bien el art. 86 de la Carta Magna prescribe que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, ello no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignar a aquél el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial (conf. *Fallos*, 323:4098 y sus citas de *Fallos*, 310:2943; 311:2725; 318:1323).

La ley 24.284 excluye expresamente, del ámbito de competencia del órgano amparista, al Poder Judicial (art. 16, párr. 2º), y establece que si iniciada su actuación "se interpusiese por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención" (art. 21) (*Fallos*, 321:1352 y 323:4098).

En el caso *sub examine*, como es de público conocimiento, varios profesionales afectados por la reforma introducida por la ley 24.977 han iniciado acciones judiciales con el mismo objeto aquí perseguido: que se les permita continuar como responsables no inscriptos en el IVA, a pesar de tener una facturación anual que no supera el tope de \$ 36.000. Muchas de estas causas han llegado a conocimiento y decisión del tribunal.

De esta forma, con lo establecido por las normas que regulan la actuación del aquí actor y lo recién mencionado, basta para rechazar la legitimación procesal de dicho organismo en la presente causa, tornándose inoficioso considerar los agravios vertidos por la recurrente, debido a la solución que se propone.

VII. Por lo expuesto, opino que corresponde dejar sin efecto el fallo apelado y desestimar liminarmente la demanda. María G. Reiriz.

Buenos Aires, 21 de agosto de 2003.

Vistos los autos: "Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (monotributo), dec. 885/1998 s/amparo - ley 16.986".

Considerando:

Que la cuestión planteada en autos ha sido adecuadamente considerada en el dictamen de la señora procuradora fiscal, cuyos términos el tribunal comparte, y al que corresponde remitirse a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Por ello, de conformidad con el dictamen que antecede, se declara procedente el recurso extraordinario, se deja sin efecto la sentencia apelada y se rechaza la demanda. Con costas.

Notifíquese y devuélvase. Augusto C. Belluscio - Eduardo Moliné O'Connor - Antonio Boggiano - Guillermo A. F. López - Adolfo R. Vázquez.

UNA INTERPRETACIÓN CONSOLIDADA: LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL ART. 86 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

por ESTELA B. SACRISTÁN

Los confines jurídicos precisos del art. 86, CN (LA, 1995-A-26), en cuanto declara que el Defensor del Pueblo "tiene legitimación procesal", han sido objeto de estudio doctrinario y jurisprudencial en pos de la armonización de lo allí prescripto ante las exigencias emergentes de otras normas jurídicas. Tal objetivo adquiere relevancia especial ante lo prescripto en la ley 24.284¹, que regula acerca del mencionado órgano independiente del ámbito del Congreso de la Nación, y ante los requisitos de fuente legal y jurisprudencial para el ejercicio del control de constitucionalidad.

En términos generales, la jurisprudencia de la Corte en relación a las presentaciones del Defensor del Pueblo parecería haber sido restrictiva en punto a su legitimación procesal, y ello surge de precedentes tales como "Frías Molinas"², "Defensor del Pueblo de la Nación"³ y "Consumidores Libres"⁴.

Sin embargo, podría haberse llegado a una conclusión contraria de cara a precedentes tales como "Rodríguez"⁵ sobre la privatización de los servicios aeroportuarios, "Defensor del Pueblo v. Poder Ejecutivo nacional"⁶—con dictamen del procurador general en sentido contrario⁷— sobre el rebalaceo telefónico, y "Youssefian"⁸ sobre extensión de la exclusividad de las licenciatarias telefónicas. En ellos pudo percibirse embrionariamente un cambio en aquella jurisprudencia restrictiva toda vez que no se expidió expresamente el Alto Tribunal en contra de la legitimación procesal del Defensor del Pueblo

¹ Modificada por la ley 24.379 (LA, 1994-C-3184).

² Fallos, 319:1828 (JA, 1997-II-476), conforme el cual se sostuvo que si el Defensor del Pueblo no está legalmente dotado de competencia para investigar la actividad concreta del Poder Judicial, menos aún lo estaría para promover acciones o formular peticiones ante el órgano jurisdiccional respecto de actuaciones desarrolladas en el ámbito de dicho poder.

³ Fallos, 320:2605 (JA, 1997-IV-199), en el que se resolvió que correspondía rechazar la recusación del presidente de la Corte ya que el Defensor del Pueblo no había intervenido en instancia abierta por la deducción de los recursos extraordinarios concedidos.

⁴ Fallos, 321:1352 (JA, 1998-IV-38), en el que se interpretó que la ley 24.284 (LA, 1993-C-3146) no sólo exceptúa expresamente al Poder Judicial del área en que el Defensor del Pueblo debe desempeñar sus funciones específicas, sino que dispone la suspensión de su intervención cuando se interpusiere, por parte interesada, recurso administrativo o judicial.

⁵ Fallos, 320:2851 (JA, 1998-I-147).

⁶ Fallos, 321:1187, con remisión, en el consid. 8º, a los fundamentos de "Prodelco", Fallos, 321:1252 (JA, 2001-II-síntesis).

⁷ Fallos, 321:1187, esp. p. 1206.

⁸ Fallos, 323:3083.

quien, en el primer caso, ha de los usuarios del servicio rido a la acción iniciada por

Hoy, puede decirse que ma precisa por la línea juris reiterada en "Defensor del P dicina prepaga, y en el fallo

En el mencionado caso del párr. 3º del art. 21, ley 24. la actuación se interpusiere acción judicial, el Defensor tal modo, rechazó la legitimación si bien el art. 86, CN, prescri procesal, ello no significa que corresponde asignar a aquél el cial en que se sustenta la pret Explicó el Alto Tribunal que l relativa a la legitimación pro sario para que exista un caso bunal" pues la justicia nacio dición en los casos contenc (art. 2º, ley 27), invocando la mido a los casos contenciosos o la determinación del derec el cual no hay causa "cuando s constitucional de las nor existe "facultad alguna en ca arice, en tales circunstancias, ribunal que "debe señalarse

⁹ Fallos, 321:1187, esp. p. 119

¹⁰ Fallos, 320:2851, esp. p. 286

¹¹ Fallos, 323:3083; véase Cám artín v. EN - Secretaría de Comuni

¹² Fallos, 321:1352, en el que se: Poder Judicial del área en que el De as, sino que dispone la suspensión cada, recurso administrativo o judic

¹³ Fallos, 323:4098.

¹⁴ "Defensor del Pueblo de la N servicios Públicos (monotributo), d

¹⁵ Fallos, 323:4098, consid. 6º.

LEGITIMACIÓN NACIONAL

1995-A-26), en cuanto a la armonización de las normas jurídicas. Tal obra de la ley 24.284¹, que resultó del Congreso de la Nación para el ejercicio

de la actividad en relación a las prestaciones restrictiva en punto de los recursos como "Frias Molidores Libres"⁴. La interpretación contraria de cara a la prestación de los servicios nacionales"⁶—con dictamen sobre el rebalaceo de la actividad de las licenciadas—pidió expresamente el Defensor del Pueblo

estuvo que si el Defensor del Pueblo actividad concreta del Poder Judicial ante el órgano judicial poder.

que correspondía rechazar la actividad no había intervenido en la actividad concedidos.

que la ley 24.284 (LA, 1993-1) que el Defensor del Pueblo suspensión de su intervención actividad judicial.

fundamentos de "Prodelco", Fa-

en el primer caso, había iniciado el amparo en representación y defensa de los usuarios del servicio público telefónico⁹, y en los restantes había adherido a la acción iniciada por un grupo de legisladores¹⁰ y por un particular¹¹. Hoy, puede decirse que esa interpretación amplia ha sido acotada en forma precisa por la línea jurisprudencial iniciada en "Consumidores Libres"¹², seguida en "Defensor del Pueblo v. PEN"¹³, sobre extensión del IVA a la medicina prepaga, y en el fallo transcrito¹⁴.

En el mencionado caso del IVA a la medicina prepaga—y por aplicación del art. 3° del art. 21, ley 24.284—entendió la Corte Suprema que "si iniciada la acción se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención". De modo, rechazó la legitimación procesal invocada con fundamentos en que, según el art. 86, CN, prescribe que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, ello no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignar a aquél el carácter de titular de la relación jurídica sustantiva que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial. Negó el Alto Tribunal que no debe perderse de vista que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor "constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el tribunal"; pues la justicia nacional "nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte" (art. 2°; ley 27), invocando la constante jurisprudencia de la Corte que ha definido a los casos contenciosos como aquellos en los que "se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas", motivo por el cual no hay causa "cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes"; ni, por ende, "facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones"¹⁵. Agregó el Tribunal que "debe señalarse que la ley 24.284 excluye expresamente del ám-

⁹ Fallos, 321:1187, esp. p. 1192.

¹⁰ Fallos, 320:2851, esp. p. 2861.

¹¹ Fallos, 323:3083; véase Cám. Nac. Cont.-Adm. Fed., sala IV, 23/6/1998, "Youssefian, Amín v. EN - Secretaría de Comunicaciones s/amparo ley 116.986", causa 22.776/97.

¹² Fallos, 321:1352, en el que se interpretó que la ley 24.284 no sólo exceptúa expresamente al Poder Judicial del área en que el Defensor del Pueblo debe desempeñar sus funciones específicas, sino que dispone la suspensión de su intervención cuando se interpusiere, por parte interesada, recurso administrativo o judicial.

¹³ Fallos, 323:4098.

¹⁴ Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (monotributo), dec. 885/1998 s/amparo - ley 16.986", 21/8/2003.

¹⁵ Fallos, 323:4098, consid. 6°.

bito de la competencia del órgano demandante al Poder Judicial (art. 16, párr. 2º)", y que dicha norma establece que si iniciada su actuación "se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención (art. 21)"¹⁶.

El fallo de la Corte Suprema aquí transcrito se ubica exactamente en la línea jurisprudencial reseñada en el párrafo precedente.

En lo que nos interesa, además de reiterar que corresponde a los jueces examinar en cada caso si corresponde asignar, al órgano independiente actor, el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial, el Alto Tribunal, compartiendo el dictamen de la Dra. María Graciela Reiriz, reafirma la doctrina aludida: que, conforme al art. 21, ley 24.284, si iniciada la actuación, una persona interesada interpusiere recurso administrativo o acción judicial, aquel órgano debe suspender su intervención.

Resulta de interés destacar que, según surge del dictamen, otros profesionales agraviados por la ley impugnada habían iniciado acciones judiciales con el mismo objeto que el Defensor del Pueblo, e incluso se habían producido pronunciamientos de la Corte Suprema. Dado que el art. 16, ley 24.284, establece una exclusión tal que el Poder Judicial se halla fuera del ámbito de la Defensoría del Pueblo, los actos de aquel Poder del Estado —sentencias judiciales— no podrían ser controladas por este órgano independiente. De hecho, el Alto Tribunal, anteriormente, había convalidado la ley impugnada¹⁷, lo cual tornaba inevitable la conclusión a la que arribara el fallo.

Empero, lo prescripto en dicho art. 16 suscita el interrogante de si la exclusión podría hacerse extensiva también a la reglamentación de la ley convalidada judicialmente, cuando dicha reglamentación se corporizara en un acto general cuya motivación invocara expresamente el precedente judicial. Razones de eficiencia y de *stare decisis* bien podrían llevar a una respuesta afirmativa, sin perjuicio de los extremos que surgieran de las específicas circunstancias del caso.

También es dable señalar que el dictamen, que la Corte Suprema comparte, revela algunas particularidades de interés para un eventual análisis más profundo: a) hace expresa consideración de la legitimación invocada en el escrito de inicio¹⁸; b) analiza la cuestión de la legitimación procesal de oficio¹⁹ aun cuando no había sido materia de agravio concreto para la demandada; c) reitera que los jueces deben examinar, en cada caso, si corresponde asignar al órgano

¹⁶ Fallos, 323:4098, consid. 7º.

¹⁷ "Tachella, Mabel A. v. AFIP", 10/10/2002, JA, 2003-III-485, entre otros.

¹⁸ Sec. I, último párrafo.

¹⁹ Sec. VI, párr. 1º.

independiente amparista el carácter en que se sustenta la pretensión. Asimismo, cabe acotar que, d) la doctrina del fallo no parecería aplicarse a procesos cautelares.

Suscripta por los señores Iñigo, Boggiano, López y Vázquez, en línea jurisprudencial consolidada, para dar fe y dar certidumbre en una materia

independiente amparista el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial²⁰; asimismo, cabe acotar que, d) dado que se trataba de una acción de amparo, la doctrina del fallo no parecería poder hacerse directamente extensiva a los procesos cautelares.

Suscripta por los señores ministros doctores Belluscio, Moliné O'Connor, Boggiano, López y Vázquez, la clara sentencia que nos ocupa refleja una línea jurisprudencial consolidada, y, de la mano del *stare decisis*, contribuye a echar certidumbre en una materia de permanente interés.