

Vías procesales estratégicas en el Derecho Tributario Argentino

Acciones espaciales en materia de tributación local.

Competencia federal. Acciones en primera instancia federal y en la justicia en lo contencioso administrativo federal y en competencia originaria de la CSJN. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Acciones y procedimientos ante los organismos de aplicación del derecho intrafederal.

Expositores: Anahí Pérez – Alejandro Mora – Matías Corte

La forma federal de gobierno

Argentina adopta la forma federal de estado (cfr. art. 1 de la CN): el poder estatal se encuentra repartido entre el gobierno federal, centralizado y soberano, y las provincias, con autonomía política y administrativa.

Las provincias son preexistentes al estado nacional y delegan parte de sus competencias al momento de conformar la unión nacional en 1853. Por este motivo las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal (art. 121 de la CN).

Cada provincia debe asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero (art. 123 de la CN).

Las provincias son autónomas, y para gozar de esa autonomía deben asegurar la administración de justicia y el Gobierno Federal debe garantizar que cada provincia ejerza sus instituciones (cfr. art. 5 de la CN).

¿Por qué es fundamental esta distribución de competencias prevista en la CN? Porque esta distribución de competencias entre el gobierno nacional y los estados locales es lo que la justicia federal va a intentar resguardar en caso de conflicto.

¿Cómo debe armonizarse el ejercicio de los distintos niveles de gobierno?

Los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero dichas potestades provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (Fallos: 304:1186; 312:1437; 332:66, entre otros)

La justicia federal y la justicia local

La competencia federal tiene su origen y está definida en el artículo 116 de la CN. Los 3 caminos que activan el fuero federal son:

- 1. La Materia:** Casos que versen sobre (a) la Constitución, (b) las leyes federales, esto es, aquellas dictadas por el gobierno federal en ejercicio de los poderes delegados en la Constitución Nacional con la única excepción de la "legislación común" dictada por el Congreso Nacional en los términos del inciso 12 del artículo 75 de la CN, y (c) los tratados con las naciones extranjeras.
- 2. Las Personas:** Cuando la Nación es parte, o hay conflicto entre provincias o con extranjeros.
- 3. El Lugar:** controversias de almirantazgo y jurisdicción marítima.

Esta competencia es de **excepción** y de **carácter restrictivo**. Estas características surgen del hecho de que las Provincias conservan todos el poder no delegado a la Nación. La justicia federal también es de **orden público** e **improrrogable**: es excluyente en los casos en que la competencia federal se ejerce en razón de la materia.

El propósito de la competencia federal por la materia es garantizar la aplicación uniforme de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las leyes federales en todo el territorio.

La Justicia Local es competente en todos los conflictos sobre cuestiones no previstas expresamente en el artículo 116 de la Constitución Nacional.

De qué manera la justicia federal ejerce su jurisdicción?

- **de manera originaria y exclusiva**: únicamente en los casos que involucren a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que una provincia es parte; o
- **por vía de apelación**: en los demás casos.

Las tres vías disponibles en función de la naturaleza de los planteos expuestos en la demanda

Basándose en la definición de competencia federal por la materia prevista en la CN, la CSJN tiene dicho que contra las leyes y decretos locales que se califican de ilegítimos, existen tres vías procesales según la naturaleza del vicio:

- a) si es violatorio de la Constitución Nacional, tratados con las naciones extranjeras o leyes federales, debe irse directamente a la justicia nacional;
- b) si se alega que una ley es contraria a la constitución provincial o un decreto es contrario a la ley del mismo orden, debe recurrirse a la justicia provincial; y
- c) si se sostiene que la ley, el decreto, etc., son violatorios de las instituciones provinciales y nacionales debe irse primeramente ante los estrados de la justicia provincial, y en su caso, llegar a la Corte por recurso extraordinario (Fallos: 176:315, cons. 3º, especialmente, y 311:1588 y 2154, entre otros).

Esta solución se funda en el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, que exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 324:2069; 325:3070; 327:1789; 328:3700; 329:4851; 330:1718; 331:2586).

¿Cuál son los criterios utilizados para definir cuándo un caso es federal?

La cuestión constitucional que invoca no reviste un manifiesto contenido federal. En consecuencia, la materia del pleito corresponde al derecho público local y debe ser resuelta por los jueces del mismo carácter (Fallos: 323:3284; 327:2950).

Para que la causa revista **manifiesto contenido federal**, la demanda deducida debe **fundarse directa y exclusivamente** en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que **la cuestión federal sea la predominante** (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

De estos párrafos surge:

- Que la mera invocación de una cuestión constitucional suele no revestir un manifiesto contenido federal.
- Que el contenido federal, además de ser “manifiesto” (esto es, patente, claro) debe ser “predominante”.
- Que si la cuestión federal planteada debe ser la “predominante”, por definición, esta debe “prevalecer” respecto a la cuestión local con la cual se compara.
- Las dudas que se plantean habitualmente al justificarse la competencia federal son:
 - (i) cómo se concilia la noción de “demanda fundada directa y exclusivamente en materia federal” con el concepto de “cuestión federal predominante”?
 - (ii) ¿deben plantearse única y exclusivamente cuestiones de materia federal?
 - (iii) si la respuesta a (ii) es negativa, entonces ¿en qué medida la invocación de un argumento local puede afectar la competencia federal?

¿Cuándo el contenido federal Sí es manifiesto?

- Cuando hay una **“tensión” entre los distintos poderes de gobierno**: existe una superposición entre las competencias del Congreso Nacional previstas en el artículo 75 de la CN y los poderes de imposición y policía ejercidos por los gobiernos locales.
- Las cláusulas del artículo 75 de la CN normalmente involucradas en estos conflictos son:
 - **la cláusula comercial** (inc. 13): reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí.
 - **la cláusula del progreso** (inc. 18): proveer lo conducente al bienestar del país. Dentro de esta cláusula se destaca la **“Teoría de los instrumentos de gobierno”**, creada jurisprudencialmente, según la cual los gobiernos locales no deben dictar medidas que afecten las políticas adoptadas por el Gobierno Federal para el cumplimiento de sus fines.
 - **la cláusula de los establecimientos de utilidad nacional**: dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimiento de utilidad nacional. Esta cláusula aclara que las autoridades locales conservan los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.
- **Además de ser “manifiesto”, el contenido federal debe ser “preponderante”**: lo **“medular”** del planteo debe remitir necesariamente a interpretar el sentido y alcance de las cláusulas y de las leyes federales dictadas en consecuencia (cfr. Fallos: 311:2154, considerando 4º; 326:880; 330:2470; 331:2528, entre otros).

¿Cuándo el contenido federal NO es manifiesto?

- cuando la resolución de la causa exige interpretar la aplicación y establecer el alcance de normas de derecho tributario provincial cuestionadas, por lo que la cuestión constitucional que invoca no reviste un manifiesto contenido federal. En este caso, la controversia corresponde al derecho público local y debe ser resuelta por los jueces del mismo carácter (Fallos: 323:3284; 327:2950).

El reparto de competencias y la “teoría de la no interferencia”

- La Corte ha dicho que **la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias**, por lo que las normas constitucionales que rigen el caso deben ser interpretadas de modo tal que se desenvuelvan armoniosamente evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 271:186; 293:287; 296:432), pero sin perder de vista que las provincias, dada la posición que ocupan dentro del régimen constitucional, deben observar una conducta que no interfiera ni directa ni indirectamente con la satisfacción de servicios de interés público nacional (Fallos 322:2862).
- La “**teoría de la no interferencia**” intentar evitar que ciertas actividades económicas interjurisdiccionales y/o que involucren un interés general, y que por este motivo están fuertemente reguladas por el Gobierno Federal, puedan ser obstaculizadas o impedidas por el ejercicio del poder de policía local, lo cual conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento según ha sido concebido por el constituyente (Fallos: 321:658; 332:66).
- La existencia o no de una interferencia surge de la **comparación entre el marco regulatorio federal específico de una actividad y el poder de policía e imposición que ejerce el poder local**.
- Dado que el principio es la concurrencia de facultades, **la clave es analizar si las normas locales son periféricas y extrínsecas al núcleo o sustancia de la regulación federal en cuestión, o si regulan cuestiones referidas al poder de policía típicamente local**.
- Jurisprudencia que involucra el servicio de energía eléctrica regulado por las leyes N° 15.336 y N° 24.065, el servicio federal de telecomunicaciones previsto en las leyes N° 19.798 y N° 27.078, y el régimen legal de actividades de comercialización y distribución de medicamentos previsto en la ley N° 16.463.

Ley de Coparticipación Federal N° 23.548

- La importancia de esta norma es que impone distintos límites al poder fiscal local, principalmente en materia de tasas, Impuesto sobre los Ingresos Brutos e Impuesto de Sellos.
- En la causa “Papel Misionero SAIFC c/ Prov. de Misiones”, sent. del 05/05/2009, la CSJN decidió que la Ley de Coparticipación Federal es una norma de derecho intrafederal incorporada al derecho público local de cada provincia, y no una norma federal.
- Esto significa que cualquier pugna que se plantee entre una norma local y la Ley de Coparticipación Federal no abre, por sí sola, la competencia federal ni la instancia originaria ante la Corte Suprema de Justicia
- Sin embargo, la CSJN recientemente volvió a advertir que si bien el análisis de compatibilidad de una norma local con la ley de coparticipación federal resulta como principio una materia ajena al recurso extraordinario federal, ello no implica relevar a los superiores tribunales de llevar a cabo un examen suficiente y riguroso de la letra y el espíritu de esa norma de vital trascendencia, que dé respuesta a los planteos de los contribuyentes de forma coherente con el derecho intrafederal (“KIA Argentina SA c/Dirección General de Rentas de la Provincia de Misiones s/Demanda Contencioso Administrativa”, sent. del 29/05/2025).
- La revisión de un argumento basado en la Ley de Coparticipación por vía Recurso Extraordinario Federal podría ser admisible en los términos de la doctrina de la arbitrariedad de sentencia.

¿Cómo se determina la competencia?

- A fin de resolver una cuestión de competencia, es preciso atender, de manera principal, a la exposición de los hechos que el actor efectúa en la demanda, y después, sólo en la medida en que se adecue a ellos, al derecho que invoca como fundamento de la pretensión (Fallos 305:1453; 306:1053 y 308:2230; 320:46; 324:4495, entre muchos otros), pues deberá estarse a la realidad jurídica y no a la mera voluntad de las partes (Fallos: 297:396; 299:89; 301:702, entre muchos otros).
- Para saber si estamos ante un caso en el que la cuestión federal es “predominante” deberíamos preguntarnos qué norma hay que interpretar y aplicar para resolver la controversia planteada según la exposición de hechos de la demanda.
- Es la explicación de los hechos lo que va a definir la norma aplicable y, por tanto, si la justicia federal es competente.
- Esto es así dado que normalmente el argumento principal está directamente relacionado con la exposición de los hechos, aunque luego puedan plantearse otros argumentos secundarios y/o subsidiarios.
- La no invocación de una norma local no impide que se considere que debe intervenir la justicia local si de la exposición de los hechos surge que debe interpretarse y aplicarse una norma local para resolver el caso.