

Buenos Aires, 6 de junio de 1995.

Vistos los autos: "Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo".

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que confirmó la de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo, declarando la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anulado la intimación al actor realizada en aplicación de esas normas, la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario que fue concedido.

2º) Que para arribar a ese resultado el a quo desestimó los planteos referentes a la extemporaneidad del plazo previsto para la interposición de la demanda, a la vez que rechazó los relativos a la invocada falta de legitimación de la parte actora y la existencia de otras vías procesales aptas para el ejercicio de los derechos invocados. En cuanto al fondo de la cuestión sostuvo que los decretos 2736/91 y 949/92 crean impuestos, determinan los sujetos obligados al pago, fijan la base imponible y la alícuota correspondiente, modifican la ley 17.741 en lo que atañe a las facultades de inspección y verificación, tipifican infracciones y sanciones, erigiendo de tal modo al Instituto Nacional de Cinematografía en juez administrativo con facultades de control y fiscalización.

Sobre dicha base señaló que la solución de la controversia pasa por la pertinente aplicación del principio de legalidad tributaria y la reserva constitucional de ley formal para la imposición de tributos, imposibles de obviarse

-//-mediante el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

3º) Que contra lo así resuelto, la Procuración del Tesoro de la Nación dedujo el recurso extraordinario de fs. 68/99, con sustento en la tacha de arbitrariedad en el tratamiento de los siguientes tópicos: a) la cuestión atinente al cómputo del plazo para interponer el amparo; b) la idoneidad de la vía elegida, a la luz de otros remedios aptos para la tutela de los derechos que se dicen comprometidos; c) lo relativo a los actos propios de la actora. Expresa que la accionante, al inscribirse en los registros del organismo demandado y depositar los importes de impuestos percibidos en el mes de abril de 1992, convalidó con tales conductas la legalidad de las normas que ahora ataca; d) la legitimación del peticionario. Afirma que la actora nunca esgrimió como agravio la imposición de una presunta carga pública, tal como lo menciona el fallo en recurso, ya que sólo fundó su reclamo en la afectación de sus derechos de trabajar y ejercer industria lícita; e) los derechos federales que dicen afectados. Sobre este último, expresa que la posibilidad de adicionar el impuesto al precio que percibe el actor pone de relieve que aquél no recae sobre su patrimonio, ya que su traslación despeja todo reproche con sustento en los derechos invocados y que tampoco existe afectación del derecho de trabajar y ejercer industria lícita, alegación que, por otra parte, hubiera exigido probar, cuando menos, el efecto de reducción de las locaciones que resultaría del traslado impuesto a los precios.

Desde otra perspectiva, sostiene que al declarar

-//-

-//-la inconstitucionalidad de los decretos cuestionados, la cámara ha efectuado una interpretación estrictamente estática de las disposiciones constitucionales, prescindiendo de una concepción dinámica, a la luz de lo sentado por la Corte en el caso "Peralta" (Fallos: 313:1513). Expresa que aun cuando es cierto que en materia de impuestos la Constitución dispuso para su creación la competencia exclusiva del Congreso Nacional ello no obsta, dentro de la dinámica que predica, a la aplicación de los "reglamentos de urgencia"; en los cuales se prescinde precisamente por su naturaleza, del proceso de la formación de las leyes en el sentido constitucional puro. Tales reglamentos, destaca, son válidos si se cumplen los requisitos que la Corte ha establecido en el aludido caso a saber: a) la existencia de una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar intereses vitales de la comunidad; b) que la ley tenga por finalidad proteger intereses generales y no individuales; c) que concorra el requisito de razonabilidad y d) que su duración sea limitada al tiempo indispensable para que desaparezcan las causas que originan la situación de emergencia.

Sin perjuicio de ello, alega que, con sustento en el fallo dictado por esta Corte en la causa R.210.XXIV "Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo", del 8 de septiembre de 1992, correspondía tener en consideración que el Poder Legislativo no era ajeno a la medida "en virtud de habersele dado cuenta del decreto del Poder Ejecutivo.... El silencio del Congreso importaba una actitud convalidatoria de la decisión del poder político". Añade, en el mismo orden de ideas, que corresponde conceptualizar a "la sanción

-//--de leyes posteriores que implican la ratificación del reglamento de necesidad y urgencia, por lo que la llamada aquiescencia silenciosa no consistiría exclusivamente en el silencio, sino en actos positivos posteriores que conduzcan a la conclusión de la ratificación".

En función de ello, y respecto de los decretos 2736/91 y 949/92 señala que el Congreso Nacional aprobó la ley 24.191 de Presupuesto Nacional, correspondiente al ejercicio del año 1993 (B.O. 30-12-92), en cuyo art. 47 se detallan en las planillas anexas al capítulo III los importes determinados en los arts. 1º y 2º de la ley citada, contemplándose en el art. 3º los gastos de financiamiento de los organismos descentralizados. Dentro de los organismos de tal carácter figura el Instituto Nacional de Cinematografía (art. 1º ley 17.741), "en cuyo presupuesto de gastos y recursos se contempló expresamente la incidencia de la recaudación derivada del impuesto del art. 24 inc. a) de la ley 17.741 y su aplicación conforme los decretos 2736/91 y 949/92". Ese cálculo de recursos constituye un expreso acto normativo del Poder Legislativo convalidatorio del tributo.

4º) Que con relación a los agravios reseñados en el primer párrafo del considerando precedente, el recurso resulta improcedente.

En efecto, en cuanto al punto de partida del plazo de 15 días, que establece el art. 2, inciso e, de la ley 16.986, debe recordarse que se trata de una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza -en principio- la intervención de esta Corte por la

-//-

-//-vía excepcional utilizada (Fallos: 310:2937; 312:1332, entre muchos otros). En el caso, no corresponde apartarse del señalado principio -a efectos de considerar el inicio del plazo de 15 días citado- pues el a quo pudo razonablemente entender que "el acto [de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione...] fue ejecutado" (arts. 1º y 2º, inciso e), con la intimación efectuada por la demandada mediante el acta de fs. 2 y no - en cambio- con el mero dictado de las normas generales en las cuales la intimación tuvo sustento.

Las circunstancias fácticas del sub examine difieren totalmente de las tenidas en cuenta por este Tribunal al dictar sentencia en Fallos: 307:1054 y fundan suficientemente el razonamiento del a quo, más allá de su acierto o error.

5º) Que, asimismo, en cuanto a la alegada existencia de otras vías procesales aptas que harían improcedente el amparo, cabe señalar que la mencionada existencia no es postulable en abstracto sino que depende - en cada caso- de la situación concreta de cada demandante, cuya evaluación, como es obvio, es propia del tribunal de grado.

Desde esta óptica, los argumentos de orden fáctico y procesal que el apelante formula, no tienen entidad suficiente para refutar los fundamentos del a quo ni para dilatar el control de constitucionalidad que constituye la primera y principal misión de esta Corte.

6º) Que, por otra parte, en cuanto a la invocada omisión de aplicar la doctrina de los propios actos en que habría incurrido el a quo, corresponde indicar que de las cons

-//-tancias de la causa no se desprende con nitidez que la actora haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el Poder Ejecutivo.

Así, ni la inscripción por parte de la actora en el registro que ordena crear el art. 4° del decreto 2736/91 - instrumentado por la resolución 38/92 del Instituto Nacional de Cinematografía-, ni el único pago del impuesto que parece haber efectuado aquélla, en las condiciones que expone a fs. 55, traducen una clara voluntad de someterse a las normas impugnadas en el sub lite. Por el contrario, dichos actos revelan -más bien- la intención de no quedar marginada del circuito de comercialización de videos.

En tales condiciones, el hecho de que el a quo no haya abordado expresamente el punto, no convierte en arbitrario el pronunciamiento, puesto que entre las facultades del tribunal de grado se encuentra la de seleccionar los agravios que tratará pudiendo omitir la consideración de aquellos que reputa inconducentes.

7°) Que, por fin, en lo concerniente a la alegada falta de legitimación de la actora, que el apelante sustenta en la circunstancia de que aquélla no es la obligada al pago, tampoco el agravio puede prosperar. En efecto, el sistema previsto en los decretos impugnados, emplaza al titular del video club como agente de percepción y, por ende, lo somete a una serie de obligaciones cuyo incumplimiento acarrea sanciones legales. Lo expuesto, por sí solo, evidencia el interés jurídico de la actora en hacer caer el régimen cuestionado.

8°) Que ello sentado y entrando en el examen de la

-//-

-//-tacha de inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, es dable advertir que la propia recurrente ha precisado que aquéllos pertenecen a la categoría de normas denominadas de "necesidad y urgencia" (fs. 90 y sgtes.).

9º) Que en tales condiciones, corresponde que esta Corte estudie tanto la procedencia del ejercicio presidencial de facultades legislativas en materia impositiva -sujetas a la existencia de una situación de emergencia- como asimismo, si en la especie se hallan presentes las circunstancias de hecho que justifican la adopción de decretos de necesidad y urgencia. Examen, este último, en el que no existen óbices para que esta Corte valore la calificación de excepcionalidad y urgencia - método, por otra parte, reconocido por esta Corte en el precedente "Peralta", ya citado-; lo que no implica un juicio de valor acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, sino que deviene imprescindible para admitir o rechazar el ejercicio de la función legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Es que el estudio de facultades como las aquí ejercidas por parte de aquel poder, guarda estrecha relación con el principio de la llamada "división de poderes", que se vincula con el proceso de constitucionalismo de los estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno.

10) Que el artículo 1 del decreto 2736/91, modificado por el decreto 949/92, establece que: "El impuesto establecido por el inc. a) del art. 24 de la ley 17.741 se aplicará además: a) A la venta o locación de todo tipo de videograma grabado destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuera su género; b) A la exhibición de todo tipo

-//-de películas, cualquiera fuera su género, a través de los canales de televisión abierta o por cable y en los videobares y/o en todo otro local en los que la misma se realice por cualquier medio". A su vez, el artículo 24 de la ley 17.741 determina que "El Fondo de Fomento Cinematográfico, cuya administración estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, se integrará: a) por un impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectúen. Los empresarios o entidades exhibidoras adicionarán este impuesto al precio básico de cada localidad. La aplicación, percepción y fiscalización de este impuesto estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, el que establecerá la forma y el plazo en que los responsables deberán ingresarlo, así como las normas de liquidación y multas por omisión o defraudación".

11) Que de las normas transcriptas surge con claridad que el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, ha extendido el hecho imponible creado por una ley a otro hecho imponible que es distinto y nuevo, aun cuando guarda relación con el primero, pues ambos se vinculan con la actividad cinematográfica, bien que de modo diverso.

12) Que, en fecha reciente, confirmando una tradicional línea de jurisprudencia, esta Corte resolvió -frente a un caso que guarda cierta similitud con el presente (E.35. XXIV. "Eves Argentina S.A. s/ recurso de apelación- I.V.A.", sentencia del 14 de octubre de 1993)- que era ajustada a de

-//-

-//-recho la sentencia apelada que había declarado inconstitucional el decreto allí impugnado, en cuanto éste importaba extender un impuesto a un supuesto distinto del contemplado por el legislador. Consideró, a mayor abundamiento, que cualquier extensión analógica, aun por vía reglamentaria, de los supuestos taxativamente previstos en la ley se exhibía en pugna con el principio constitucional de legalidad del tributo 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 atribuciones, de conformidad con los artículos 4, 17, 44 y 67 -texto 1853-1860- de la Constitución Nacional (considerandos 9º y 10, con cita de Fallos: 312:912 -y sus referencias- y 248:482; en la misma línea se ubican los pronunciamientos de Fallos: 303:245 y 305:134, entre muchos otros relativos al principio de legalidad en materia tributaria).

13) Que con arreglo a lo resuelto en la mencionada causa "Eves" y a los fallos que la antecedieron, no es compatible con nuestro régimen constitucional el decreto 2736/91, con las modificaciones introducidas por el 949/92, en cuanto crea un hecho imponible distinto del previsto por ley 17.741, sin que la circunstancia de su recíproca vinculación o parecido permita obviar los alcances del referido principio de legalidad. Ello acarrea también la consiguiente invalidez del acto impugnado en esta causa, mediante el cual se intimó a la actora a ingresar el tributo.

14) Que no obsta a la conclusión precedente el hecho de que el decreto sea de los llamados "de necesidad y ur

-//gencia". En efecto, aun cuando en el caso "Peralta" esta Corte reconoció la validez de una norma de ese tipo, ponderando la imposibilidad del Congreso para remediar una situación de grave riesgo social, ya en esa oportunidad se señaló que "en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inciso 2º), consustanciada con la forma republicana de 'gobierno'" (considerando 22). Se adelantó de tal modo una conclusión que se deriva directamente del principio de legalidad en materia impositiva, cual es la limitación constitucional infranqueable que supone esa materia para los decretos referidos, aun cuando se reconozca su validez respecto de otras materias y en las especialísimas circunstancias que precedieron el dictado del decreto 36/90.

Esa conclusión, por otra parte, resulta ahora corroborada por la Constitución Nacional, toda vez que si bien su art. 99 expresamente contempla entre las atribuciones del Poder Ejecutivo la de dictar decretos de necesidad y urgencia, prohíbe el ejercicio de tal facultad extraordinaria -entre otras- en materia tributaria (inc. 3º).

15) Que sin perjuicio de lo expuesto cabe advertir que los motivos que impulsaron el dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan. Es más, no se ha puesto en evidencia que las medidas impugnadas obedezcan a factores que comprometan el desarrollo económico del

-//-

-//-Estado. Sus argumentos, antes bien, reposan en la actividad de fomento de la cinematografía y la necesidad de proveer de recursos con ese fin (V.145.XXIV "Video Cable Comunicación S.A. c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ varios", fallo del 27 de abril de 1993), sobre cuya conveniencia o inconveniencia no corresponde a esta Corte juzgar.

Más allá de señalar que es en todo caso al Congreso a quien le compete la eventual decisión política que entraña la creación de un impuesto con aquella finalidad, con arreglo a nuestro sistema constitucional de división funcional del poder, debe advertirse que el objetivo perseguido por las normas aquí cuestionadas, marca una diferencia sustancial con la situación ponderada en el citado caso "Peralta". Baste con recordar que allí se hizo alusión al "descalabro económico generalizado", el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional (considerandos 33 a 35), para advertir que soluciones adoptadas frente a tales extremos no pueden ser sin más trasladadas a otros de características por cierto diversas, en los que no se encuentren en juego valores semejantes. No se trata de desconocer facultades legislativas respecto de la materia sobre la que versan las normas impugnadas, ni siquiera de orden excepcional mas el Tribunal no advierte en ello situación alguna de riesgo social frente a la cual fuera menester adoptar medidas súbitas, cuya eficacia no sea concebible por medios distintos de los arbitrados (causa "Peralta", considerando 25).

16) Que, en tales condiciones, la ulterior remi

-

//-

-//--sión de los decretos impugnados al Congreso, dispuesta en el artículo 6 del 2736/91 y en el 32 del 949/92, no satisface el claro requerimiento constitucional de que sea ese órgano, y no otro, quien decida qué impuestos se crearán y quiénes deberán pagarlos. Tampoco lo satisfacería, por similares razones, la alegada consideración que el Congreso habría realizado de la incidencia del impuesto creado por los decretos en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía al aprobar el presupuesto para el año 1993. En efecto, no puede razonablemente atribuirse a dicho cálculo un sentido convalidatorio, ajeno a las finalidades de una ley presupuestaria, lo cual no importa abrir juicio sobre los efectos que una verdadera ratificación congresional hubiera podido tener respecto de la validez de esas normas.

17) Que, por tanto, la intimación impugnada por la actora reúne los recaudos que de conformidad con el artículo 1º de la ley 16.986 habilitan la procedencia de la acción de amparo, en la medida en que se sustenta en normas cuya inconstitucionalidad aparece manifiesta al momento de dictar la sentencia.

Por ello, se declara improcedente el recurso extraordinario en los aspectos tratados en los considerandos 4º a 7º; se lo declara formalmente procedente en los tópicos tratados en los considerandos 8º y siguientes y se confirma la senten

-//-

Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo.

-//-cia de fs. 58/63. Con costas. Notifíquese y devuélvase.
EDUARDO MOLINE O'CONNOR (en disidencia parcial)- CARLOS S.
FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (por su voto)- ENRIQUE
SANTIAGO PETRACCHI (por su voto)- ANTONIO BOGGIANO (por su
voto)- GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (por su
voto).

ES COPIA

VO-//-

-//- TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar la decisión de la instancia anterior que había hecho lugar a la acción de amparo, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anuló la intimación efectuada al actor en aplicación de esas normas. Contra ese pronunciamiento la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

2º) Que el tribunal a quo estimó en primer lugar que el plazo del art. 2, inciso e, de la ley 16.986, no era obstáculo para la procedencia de la acción, puesto que la intimación de fs. 2 constituía el acto de autoridad - dictado en aplicación de las normas impugnadas- que afectaba concretamente los derechos del actor. Asimismo, y en atención a que el litigio no versaba sobre la repetición de un impuesto, consideró insustancial el agravio relativo a la falta de legitimación del actor, quien resultaba directamente obligado a satisfacer una carga pública, aun cuando pudiese trasladar la repercusión económica del impuesto al locatario o adquirente del video. La cámara descartó también la objeción atinente a la existencia de otras vías idóneas para dilucidar la controversia, pues entendió que la manifiesta inconstitucionalidad de la atribución ejercida por la administración determinaba que la cuestión pudiese decidirse como de puro derecho, sin necesidad de mayor debate ni de producción

-//-

-//- de pruebas y que, en este caso, dilatar la decisión sobre los graves temas sustanciales involucrados contrariaba la finalidad de la acción de amparo y desvirtuaba su eficacia. En segundo lugar, y en cuanto al fondo, el a quo juzgó que el acto de autoridad nacional estaba viciado de nulidad pues era aplicación de normas que vulneraban de manera absoluta el principio de legalidad tributaria. El Poder Ejecutivo había detraído para sí una atribución que la Constitución Nacional reservaba de modo exclusivo al Congreso de la Nación, circunstancia que no admitía excepción ni siquiera cuando se invocasen razones de necesidad y urgencia.

3º) Que la Procuración del Tesoro de la Nación reclama la apertura del recurso extraordinario por vicio de arbitrariedad de sentencia y por cuestión federal típica, por cuanto la sentencia ha declarado la invalidez constitucional de los decretos 2736/91 y 949/92 (art. 14, inciso 1º, de la ley 48). Desde la primera de las perspectivas anunciadas el apelante cuestionó: a) el modo de computar el plazo previsto en el art. 2, inciso e, de la ley 16.986; b) la idoneidad de la vía procesal elegida; c) la omisión de cuestiones conducentes que le fueron oportunamente propuestas al a quo, como lo son, los propios actos de la actora que configurarían un sometimiento voluntario al régimen impugnado; d) la legitimación de la demandante para promover el amparo que dedujo.

En lo referente al segundo orden de agravios, el recurrente justifica el dictado de los decretos citados por las razones de necesidad y urgencia que se señalan en los considerandos de esas normas. Agrega que una interpretación dinámica de los principios constitucionales permite colegir

-//-

-//- que es válida la competencia ejercida por el Poder Ejecutivo, máxime cuando, como en el caso se cumplirían los requisitos fijados por este Tribunal en el precedente "Peralta" (Fallos: 313:1513). Sobre el particular señala que, con relación a los decretos impugnados, se dio cuenta de ellos al Congreso de la Nación quien -por otra parte- los habría convalidado con el dictado de la ley 24.191 de Presupuesto Nacional.

4º) Que con relación a los agravios reseñados en el primer párrafo del considerando precedente, el recurso resulta improcedente.

En efecto, en cuanto al punto de partida del plazo de 15 días, que establece el art. 2, inciso e, de la ley 16.986, debe recordarse que se trata de una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza -en principio- la intervención de esta Corte por la vía excepcional utilizada (Fallos: 310:2937; 312:1332, entre muchos otros). En el caso, no corresponde apartarse del señalado principio -a efectos de considerar el inicio del plazo de 15 días citado- pues el a quo pudo razonablemente entender que "el acto [de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione...] fue ejecutado" (arts. 1º y 2º, inciso e) con la intimación efectuada por la demandada mediante el acta de fs. 2 y no - en cambio- con el mero dictado de las normas generales en las cuales la intimación tuvo sustento.

Las circunstancias fácticas del sub examine difieren totalmente de las tenidas en cuenta por este Tribunal al dictar sentencia en Fallos: 307:1054 y fundan suficientemente el razonamiento del a quo, más allá de su acierto o e

-//error.

5º) Que, asimismo, en cuanto a la alegada existencia de otras vías procesales aptas que harían improcedente el amparo, cabe señalar que la mencionada existencia no es postulable en abstracto sino que depende -en cada caso- de la situación concreta de cada demandante, cuya evaluación, como es obvio, es propia del tribunal de grado.

Desde esta óptica, los argumentos de orden fáctico y procesal que el apelante formula, no tienen entidad suficiente para refutar los fundamentos del a quo ni para dilatar el control de constitucionalidad que constituye la primera y principal misión de esta Corte.

6º) Que, por otra parte, en cuanto a la invocada omisión de aplicar la doctrina de los propios actos en que habría incurrido el a quo, corresponde indicar que de las constancias de la causa no se desprende con nitidez que la actora haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el Poder Ejecutivo.

Así, ni la inscripción por parte de la actora en el registro que ordena crear el art. 4º del decreto 2736/91 -instrumentado por la resolución 38/92 del Instituto Nacional de Cinematografía-, ni el único pago del impuesto que parece haber efectuado aquélla, en las condiciones que expone a fs. 55, traducen una clara voluntad de someterse a las normas impugnadas en el sub lite. Por el contrario, dichos actos revelan -más bien- la intención de no quedar marginada del circuito de comercialización de videos.

En tales condiciones, el hecho de que el a quo no haya abordado expresamente el punto, no convierte en arbitra

-//-

-//--rio el pronunciamiento, puesto que entre las facultades del tribunal de grado se encuentra la de seleccionar los agravios que tratará pudiendo omitir la consideración de aquellos que repute inconducentes.

7º) Que, por fin, en lo concerniente a la alegada falta de legitimación de la actora, que el apelante sustenta en la circunstancia de que aquélla no es la obligada al pago, tampoco el agravio puede prosperar. En efecto, el sistema previsto en los decretos impugnados, emplaza al titular del video club como agente de percepción y, por ende, lo somete a una serie de obligaciones cuyo incumplimiento acarrea sanciones legales. Lo expuesto, por sí solo, evidencia el interés jurídico de la actora en hacer caer el régimen cuestionado.

8º) Que en lo referente al tema de fondo propuesto ante el Tribunal, es decir, la validez constitucional de los decretos del Poder Ejecutivo 2736/91 y 949/92, mediante los cuales se extiende el impuesto creado por el inciso a del artículo 24 de la ley 17.741, a la venta o locación de videogramas, el recurso es procedente. Efectivamente, ha sido cuestionada la compatibilidad de las citadas normas federales con la Constitución Nacional y la decisión del a quo fue contraria a la validez de aquéllas (art. 14, inciso 1º, ley 48).

9º) Que mediante el dictado de la ley 17.741 de fomento de la actividad cinematográfica nacional, se estableció -en lo que interesa- un "...impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinemato

-//- gráficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectúen. Los empresarios o entidades exhibidoras adicionarán este impuesto al precio básico de cada localidad..." (art. 24, inciso a).

Por su parte, el decreto 2736/91 dispuso en su art. 1º: "El impuesto establecido por el inciso a) del artículo 24 de la ley Nº 17.741, se aplicará además: a) A la venta o locación de todo videograma grabado, destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuere su género. Los editores, distribuidores y video clubes que efectúen tales operaciones, adicionarán en concepto de dicho tributo un DIEZ POR CIENTO (10%) al precio básico de cada venta o locación..."

Por último, el decreto 949/92, en su art. 3º sustituyó el art. 1º antes transcrito, por el siguiente: "...El impuesto establecido por el inc. a) del art. 24 de la ley 17.741 se aplicará además: a) A la venta o locación de todo tipo de videograma grabado destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuera su género..."

10) Que esta Corte, con referencia a las facultades tributarias que surgen de nuestra Constitución Nacional, ha expresado en un precedente paradigmático:

"Que los principios y preceptos constitucionales - de la Nación y de la Provincia- son categóricos en cuanto prohíben a otro poder que el legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas y así el art. 17 de la Carta Fundamental de la República dice que: 'Sólo el Congreso Nacional impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º'; y el art. 67 en sus incs. 1º y 2º ratifica esa

-//-

-//- norma...".

"Que dichos preceptos cuya antigua filiación se encuentra en los Estatutos Ingleses de 'Tallagro non Concedendo', año 34 del Reinado de Eduardo I-1306 (art. 1º) de 'Derechos concedidos por Carlos I'-, año 1628; y 'Bill de Derechos' de Guillermo y María, año 1688, art. 4º; asimismo pueden referirse a las Costumbres, Pragmáticas y Códigos Españoles de los Siglos XIV y XV (confr. Martínez Marina, 'Teoría de las Cortes', t. II, Caps. XXX, XXXI, XXXII y XXXIII). En Estados Unidos y entre nosotros se considera de la esencia del gobierno representativo la exclusiva facultad legislativa para levantar impuestos y fijar los gastos del Estado".

"Que esta Corte Suprema, en su constante jurisprudencia, precisó en forma inconfundible ese concepto de la letra y el espíritu de las instituciones argentinas y en el fallo del t. 155, pág. 290 resumió esa jurisprudencia diciendo: 'Que entre los principios generales que predominan en el régimen representativo republicano de gobierno, ninguno existe más esencial a su naturaleza y objeto, que la facultad atribuida a los representantes del pueblo para crear las contribuciones necesarias para la existencia del Estado. Nada exterioriza más la posesión de la plena soberanía que el ejercicio de aquella facultad ya que la libre disposición de lo propio, tanto en lo particular como en lo público, es el rasgo más saliente de la libertad civil'. Todas las constituciones se ajustan a este régimen entregando a los Congresos o Legislaturas este privilegio exclusivo, pues, como lo enseña Cooley: 'en todo Estado soberano el Poder Legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez,

-//-

-// - el representante más inmediato de la soberanía'" (Fallos: 182:411).

11) Que en el mismo orden de ideas, el Tribunal resolvió que "de acuerdo a bien sentados principios de derecho público, 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 atribuciones -arts. 4, 17, 44 y 67 de la Constitución Nacional-" (Fallos: 248:482).

También esta Corte ha dicho, con relación al principio de reserva de la ley tributaria, que éste es de rango constitucional y propio del Estado de Derecho y que únicamente admite que una norma jurídica con la naturaleza de ley formal tipifique el hecho que se considera imponible y que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria. No puede ser soslayado aunque se invoquen "pautas de política fijadas por las autoridades económicas" y la existencia "de un estado de calamidad económica interna", debido a que nuestro sistema constitucional supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas al deslinde de competencias fijado por la Ley Fundamental, predispuesto para garantizar una estabilidad calculable entre gobernantes y gobernados (Fallos: 294:152, considerando 18).

Por fin, en fecha reciente, el Tribunal ha reconocido una vez más el origen constitucional del principio de reserva o legalidad que rige en el ámbito tributario al reiterar, con cita expresa, la doctrina de Fallos: 248:482 ya transcrita (sentencia del 14 de octubre de 1993, dictada en

-// -

-//- los autos E.35.XXIV "Eves Argentina S.A s/ recurso de apelación-IVA", considerandos 9º, 10 y 11).

12) Que a la luz de la jurisprudencia reseñada y las ideas rectoras que la informan, resulta palmaria la inconstitucionalidad de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional impugnados en el sub lite, por cuanto la creación de todo tributo requiere que él emane del Poder Legislativo.

A ello no obsta el hecho de que en los considerandos del decreto 2736/91 se invoquen razones de "necesidad y urgencia". Aun cuando se admitiera que la Constitución Nacional en su redacción anterior a la reforma de 1994 otorgó implícitamente legitimidad a reglamentos de tal naturaleza, lo cierto es que ni en tal hipótesis los decretos de necesidad y urgencia serían idóneos para crear tributos, ante el modo categórico con que ha sido plasmado en la Carta Magna el principio de legalidad tributaria, cuyos rasgos surgen de la jurisprudencia citada.

La señalada reserva de facultades al Poder Legislativo en materia tributaria fue ratificada en la reciente reforma de la Constitución Nacional, ya que si bien se incorporó al nuevo texto del art. 99 la potestad del Poder Ejecutivo para emitir "decretos de necesidad y urgencia", se estableció la prohibición del ejercicio de tal facultad extraordinaria cuando se trate de normas que regulen materia tributaria.

13) Que no empece a lo antedicho la sanción de la ley de presupuesto 24.191, invocada por el apelante, puesto que de ella no surge ni expresa ni implícitamente la voluntad del legislador de imponer un tributo como el aquí cuestionado.

-//- Por ello, se declara improcedente el recurso extraordinario en los aspectos tratados en los considerandos 4° a 7°; se lo declara formalmente procedente en los tópicos tratados en los considerandos 8° y siguientes y se confirma la sentencia de fs. 58/63. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

VO-//-

-//- TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar lo resuelto en la instancia anterior, admitió la acción de amparo interpuesta contra el Instituto Nacional de Cinematografía, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y estableció la nulidad de la intimación efectuada por esa entidad en aplicación de las normas consideradas de manifiesta ilegalidad. Contra ese pronunciamiento, la Procuración del Tesoro de la Nación dedujo el recurso extraordinario federal, que fue concedido por el auto de fs. 142.

2º) Que el tribunal a quo estimó en primer lugar que el plazo del art. 2, inciso e, de la ley 16.986, no era obstáculo para la procedencia de la acción, puesto que la intimación de fs. 2 constituía el acto de autoridad - dictado en aplicación de las normas impugnadas- que afectaba concretamente los derechos del actor. Asimismo, y en atención a que el litigio no versaba sobre la repetición de un impuesto, consideró insustancial el agravio relativo a la falta de legitimación del actor, quien resultaba directamente obligado a satisfacer una carga pública, aun cuando pudiese trasladar la repercusión económica del impuesto al locatario o adquirente del video. La cámara descartó también la objeción atinente a la existencia de otras vías idóneas para dilucidar la controversia, pues entendió que la manifiesta inconstitucionalidad de la atribución ejercida por la administración determinaba que la cuestión pudiese decidirse como de puro

-//-

-//- derecho, sin necesidad de mayor debate ni de producción de pruebas y que en este caso, dilatar la decisión sobre los graves temas sustanciales involucrados contrariaba la finalidad de la acción de amparo y desvirtuaba su eficacia. En segundo lugar, y en cuanto al fondo, el a quo juzgó que el acto de autoridad nacional estaba viciado de nulidad pues era aplicación de normas que vulneraban de manera absoluta el principio de legalidad tributaria. El Poder Ejecutivo había detraído para sí una atribución que la Constitución Nacional reservaba de modo exclusivo al Congreso de la Nación, circunstancia que no admitía excepción ni siquiera cuando se invocasen razones de necesidad y urgencia.

3º) Que la Procuración del Tesoro de la Nación reclama la apertura del recurso extraordinario por vicio de arbitrariedad de sentencia y por cuestión federal típica, por cuanto la sentencia ha declarado la invalidez constitucional de los decretos 2736/91 y 949/92 (art. 14, inciso 1º, de la ley 48). Concretamente, y en lo concerniente a la procedencia de la vía elegida, el apelante aduce que la cámara ha prescindido de la ley y que ha omitido cuestiones conducentes que le fueron oportunamente propuestas, como los propios actos del contribuyente que, a su juicio, configurarían una conducta de sometimiento al régimen que obstaría al progreso de la pretensión. En cuanto a la inconstitucionalidad de los decretos, el recurrente justifica su dictado por las razones de necesidad y urgencia que se señalan en los considerandos de las normas. Agrega que una interpretación dinámica de los principios constitucionales permite colegir la validez de la competencia ejercida por el Poder Ejecutivo, máxime cuando,

-//-

-//- como en el caso, se cumplen los requisitos fijados por este Tribunal en el precedente "Peralta" (Fallos: 313:1513) y se ha "dado cuenta" al Congreso de la Nación, órgano que con su silencio y con el dictado de la ley 24.191 ha convalidado definitivamente la imposición del tributo cuestionado.

4º) Que el orden en que el recurrente propone sus agravios no responde a la lógica de la argumentación que corresponde desarrollar, habida cuenta de que el obvio carácter iuspublicista de la institución y su valor instrumental, es decir, el de instrumento ágil, eficaz y expeditivo para asegurar la vigencia cierta de los derechos constitucionales, obliga a centrar el examen en la conducta estatal que en "forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" derechos que la Constitución Nacional consagra en favor del actor. Precisamente, las cuestiones de orden procesal que el apelante reitera como fundamento del vicio de arbitrariedad, son construcciones técnicas que el legislador ha previsto para preservar los derechos esenciales que gozan de reconocimiento constitucional y no pueden ser interpretados de modo de desvirtuar los fines de la Ley Suprema. En este orden de ideas, esta Corte ha subrayado con especial énfasis que "es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales" (Fallos: 239:459; 241:291; 307:2174 considerando 10).

Por lo demás, corresponde señalar que de las constancias del expediente no se desprende que el contribuyente haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el órgano ejecutivo que puedan

-//- ser entendidos como una tácita renuncia al cuestionamiento ulterior de la norma. Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, se ha señalado que ni el inciso d, in fine, ni el inciso e, del art. 2 de la ley 16.986, pueden constituir una valla infranqueable a la tarea judicial de estudiar la concordancia del acto impugnado con la Constitución Nacional. Máxime si se considera que con la acción incoada no se enjuicia un acto único del pasado, sino una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de promover la acción y también en el tiempo siguiente (dictamen del Procurador General subrogante compartido por este Tribunal en Fallos: 307:2174). Ese criterio resulta confirmado por los nuevos textos constitucionales, que autorizan expresamente a los jueces a declarar la inconstitucionalidad de las normas fundantes del acto o la omisión lesiva (art. 43, primer párrafo, in fine).

En suma: mediante la acción de amparo el actor se resiste al pago de un impuesto creado por los decretos 2736/91 y 949/92, normas que fijan la base imponible, la alícuota correspondiente y erigen al Instituto Nacional de Cinematografía como "juez administrativo" y autoridad de fiscalización y control. Los argumentos de orden procesal que el recurrente reitera en el capítulo V de su presentación (fs. 75 vta./89 vta.) no tienen entidad suficiente para refutar los fundamentos del a quo ni para dilatar el control de constitucionalidad que constituye la primera y principal misión de este Tribunal. Si bien este amparo se halla regido por la ley 16.986, cabe destacar que la reforma constitucional -en

-//-

-//- la norma antes citada- ratifica la importancia primordial que el orden jurídico otorga a los instrumentos idóneos para restablecer el goce pleno de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución, los tratados y las leyes.

5º) Que los considerandos del decreto 2736/91 expresan: "Que la crisis terminal del cine nacional amenaza con la desaparición inminente de un medio interno y de un representante externo de nuestra cultura nacional, a cuyo florecimiento contribuyen los países desarrollados del mundo, realidad angustiosa ésta que ya no puede esperar el tiempo que demandaría la sanción de una ley por el Honorable Congreso de la Nación que le pusiera remedio"... "Que lo expuesto califica como urgente la situación descrita, requiriendo inexcusablemente la adopción en forma inmediata de las soluciones de fondo tendientes a impedir los graves perjuicios que acarrearían una mayor demora en su implementación".

Por su parte, el memorial del recurrente expresa claramente que estamos en presencia de reglamentos de necesidad y urgencia, cuya invalidez ha sido declarada por el a quo en razón de haber incurrido en una interpretación estrictamente estática de las disposiciones constitucionales, que prescinde de la concepción dinámica adoptada recientemente por este Tribunal en la causa "Peralta" (fs. 90 y siguientes).

6º) Que los decretos en cuestión fueron dictados con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 que incorporó la facultad excepcional y limitada del presidente de la Nación de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (art. 99, inciso 3, párrafo tercero), por lo que el

-//- control de su constitucionalidad debe hacerse según las normas fundamentales vigentes al tiempo de la aplicación de las disposiciones impugnadas por manifiesta ilegalidad.

7º) Que nuestro sistema constitucional tiene su fuente originaria en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica -es decir, una constitución rígida que adopta el principio del constitucionalismo liberal clásico de la división de poderes- y reposa en la independencia de un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo presidencial y un Poder Judicial que ejerce el control de constitucionalidad.

Por el contrario, los sistemas de gobierno de origen parlamentario establecen un lazo racional de equilibrio entre la asamblea -que genera al gobierno desde su seno y puede desplazarlo en caso de pérdida de confianza- y el gobierno, que puede asumir en forma más o menos limitada y excepcional una porción de la competencia propia del parlamento.

8º) Que no puede ignorarse esta dependencia en ocasión del estudio de la regulación que los decretos de necesidad y urgencia han recibido en los textos constitucionales europeos.

Por ejemplo, el art. 77 de la constitución italiana del 1 de enero de 1948 establece: "No podrá el Gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria. Cuando en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas el mismo día para su conversión a las Cámaras que, incluso si se hallan disueltas, serán debidamente convocadas

-//-

-//- y se reunirán con tal objeto dentro de los cinco días siguientes. Los decretos perderán eficacia desde el principio si no fueren convertidos en ley dentro de los sesenta días de su publicación...".

También el artículo 86 de la constitución española del 31 de octubre de 1978 dice: "1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título primero, al régimen de las comunidades autónomas, ni al derecho electoral general. 2. Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario...".

En ambos casos el contrapeso de esta posibilidad del Poder Ejecutivo de detraer para sí -en ciertas condiciones excepcionales que él mismo define- una porción de la competencia confiada al parlamento, reside en el principio básico del régimen parlamentarista, a saber, la responsabilidad del gobierno ante la asamblea, que puede constitucionalmente obligarlo a dimitir. Ello es así incluso en el supuesto de la monarquía parlamentaria española, en donde la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad (art.

-//56.3); el principio no pierde vigencia pues los decretos que emite el Rey son acordados en Consejo de Ministros y es el gobierno, que debe refrendar sus actos (art. 64), el que responde políticamente ante las Cortes, goza de la facultad del art. 86 y puede ser destituido en caso de que el congreso le niegue su confianza (art. 114 C.E.).

9º) Que las prerrogativas excepcionales otorgadas al presidente por el art. 16 de la Constitución francesa de la V República (J.O. del 5 de octubre de 1958 y reforma introducida al artículo 6º en 1962), no desvirtúan sino que corroboran las conclusiones precedentes.

Establece el art. 16: "Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los presidentes de las asambleas y el Consejo Constitucional. Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje. Estas medidas deberán estar inspiradas en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios de cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado a este respecto. El Parlamento se reunirá de pleno derecho. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de poderes excepcionales".

A partir de 1962 el Presidente de la República es legitimado por el sufragio universal al igual que la asamblea y ello ha fortalecido su papel en el ejercicio del po-

-//--der público. Es independiente por su origen del gobierno, con el que, sin embargo, ejerce en común el poder de legislar por vía de decretos de necesidad y urgencia o delegados (arts. 16 y 38 de la Constitución). Sólo el gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional y se mantiene con su voto de confianza (arts. 49 y 50). Por su parte, únicamente el presidente tiene, con ciertos límites, la facultad de disolver la Asamblea Nacional (art. 12).

En este nuevo equilibrio en donde el parlamento parece haber perdido fuerza frente a la figura presidencial, la reglamentación de las atribuciones excepcionales del jefe del ejecutivo mediante un texto explícito de entidad constitucional representa una limitación y no una extensión respecto de lo que fue la práctica constitucional francesa bajo la vigencia de la ley del 25 de febrero de 1875, en épocas en que -por la responsabilidad del jefe del estado ante las dos cámaras, en cuyo seno era elegido-, no había necesidad de someter el decreto al control parlamentario en un plazo determinado ni existía una delimitación previa en cuanto a la materia (Gouet Ivon, "La question constitutionnelle des prétendus décrets-lois", Dalloz, Paris, 1932).

10) Que la Constitución de los Estados Unidos, por el contrario, no prevé que el presidente se atribuya la función de emitir decretos legislativos.

Sin embargo, la actuación del Poder Ejecutivo como órgano preeminente se vio favorecida por la crisis de 1929 y por la emergencia de la segunda guerra mundial. Sobre la cuestión en debate, el pensamiento de la Corte Suprema norteamericana es que a falta de una delegación expresa, la apti

-// -tud del Poder Ejecutivo para ejercer por sí facultades legislativas es limitada. Incluso durante la guerra de Corea, la Corte descalificó constitucionalmente una medida presidencial que detraía para sí una zona de competencia del Congreso. Al considerar si la decisión unilateral del presidente Truman (executive order 10340, 17 Fed. Reg. 3139. Corwin Edward, La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual, Ed. Fraterna S.A., 1987, pág. 260, nota 34) de incautar las fábricas de acero para evitar una huelga nacional e incrementar la producción invadía la esfera del legislativo, la Corte Suprema explicó que los poderes del presidente se limitaban a los razonablemente implícitos en la Constitución o en las leyes del Congreso. Al no encontrar ninguna autorización dentro de la Constitución o en las leyes para tal acción, la Corte falló que el presidente había excedido sus facultades y había invadido el ámbito de la legislatura (Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579-1952).

El fundamento del juez Black, que expresó la opinión de la Corte -contó con el respaldo de otros cuatro miembros- fue simple y evidente: la Constitución ha dado el Poder Legislativo al Congreso y ha dado al Ejecutivo otros poderes, que no incluyen precisamente el de legislar; en atención a que la intervención de las plantas siderúrgicas constituía el ejercicio de una facultad comprendida en las funciones propias del Congreso, la medida excedía la autoridad del presidente y era constitucionalmente nula (a menos que el Congreso hubiese delegado tal facultad, hipótesis que no se configuraba en el caso) (Rehnquist William H., "The Supre-

-// -

-//me Court, how it was, how it is", William Morrow and Co. Inc., New York, 1987, capítulos 2 y 3, especialmente pág. 93).

11) Que los ejemplos precedentes apoyan la afirmación de que el espíritu y la letra del texto constitucional argentino vigente con anterioridad a la reforma de 1994 -inspirado en el modelo norteamericano-, no admitía la validez del dictado por el presidente de la Nación de decretos- leyes que invadieran áreas de competencia legislativa. Como se fundará más adelante, tampoco el texto del art. 99 de la Constitución Nacional reformada da legitimidad a los decretos 2736/91 y 949/92.

12) Que en el sub lite no se trata de atribuciones ejercidas por el Poder Ejecutivo en un supuesto de silencio de la Constitución, sino precisamente en una materia en la que el poder constituyente se ha expresado claramente en el sentido de atribuir una exclusiva y excluyente competencia al Poder Legislativo. "Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º" (art. 17 de la Constitución Nacional). "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones..." (art. 44 del texto vigente con anterioridad a la reforma; art. 52 de la Ley Fundamental).

Afirmaba Juan Bautista Alberdi: "El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del tesoro público puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada

-// - la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado el país" (Obras completas, Ed. 1886, tomo IV, Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853, parte tercera, capítulo V, pág. 434).

Si bien el poder impositivo hace a la soberanía de una Nación, son conceptos que se encuentran en distintos planos pues la soberanía se ejerce en el poder constituyente y el poder impositivo es uno de los tantos poderes constituidos que se hallan subordinados a la Constitución. Y la Ley Suprema de la Nación consagra el principio de legalidad fiscal, esto es que la creación de los tributos -impuestos, contribuciones especiales o tasas- es una atribución exclusiva del Poder Legislativo -Congreso Nacional, legislatura provincial o por vía de delegación, cuerpo deliberativo municipal-; por lo que el poder administrador no puede recaudar ninguna contribución que no haya sido creada por acto legislativo formal.

Destaca Joaquín V. González que el "más importante de los caracteres de este poder de imposición es el ser exclusivo del Poder Legislativo, como representante más inmediato de la soberanía del pueblo" (Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, 1897, nº 429, pág. 463). Incumbe al Poder Judicial, al juzgar los casos que se le planteen, apreciar si los tributos satisfacen el requisito de legalidad y, en caso contrario, declarar su inconstitucionalidad por falta de causa jurídica.

13) Que en modo alguno la doctrina nacional que es

-// -

-//- citada en los considerandos del decreto 2736/91 avala el ejercicio de las atribuciones que aquí se controvierten.

Las ideas de Joaquín V. González sobre el principio de legalidad tributaria que se citan en el considerando precedente son de una claridad irrefutable y, por lo demás, en cuanto a los reglamentos generales que invaden la esfera legislativa, el pensamiento del insigne jurista se completa con lo siguiente: "...entonces, la ulterior aprobación de sus decretos por el Congreso da a estos el carácter y fuerza de leyes" (Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, 1897, pág. 583).

Por su parte Rafael Bielsa (Derecho Constitucional, 2da. edición, 1954) expresa que el llamado decreto-ley sólo puede justificarse por la necesidad súbita de proveer a una función de inmediata ejecución; si no hay necesidad o urgencia y el Poder Ejecutivo considera útil establecer una norma, él debe limitarse a presentar un proyecto de ley o a solicitar autorización legislativa, la que solamente puede darse en forma de ley. Si hubiera tal circunstancia de necesidad o urgencia, el decreto debe disponer expresamente la sumisión al Congreso para su aprobación. Si falta esa disposición, incluida en su texto, el decreto es nulo por incompetencia del Poder Ejecutivo ya que esa extralimitación lo hace inconstitucional (págs. 534/535).

14) Que resulta significativo que en los casos de Fallos: 11:405 y 23:257 (también citados en los considerandos del decreto 2736/91), los actos de naturaleza legislativa del órgano ejecutivo habían sido, al tiempo de juzgamien

-//-

-//-to, convalidados por el Congreso de la Nación.

Los ejemplos que registra la historia de nuestra organización constitucional sobre casos en los que el Poder Ejecutivo dispuso sobre materias propias del Congreso, revelan que aquél sometió las normas dictadas por razones de urgencia a la ratificación del órgano constitucionalmente competente. Así, el decreto del 8 de junio de 1854, de creación de las mensajerías nacionales, fue ratificado por ley 52 del 2 de octubre de 1855; el decreto del 15 de enero de 1856 fue ratificado por ley 63 del 16 de junio de 1856; el decreto del 12 de abril de 1857 dio lugar a la ley 109 del 29 de junio de 1857; el decreto del 25 de enero de 1858 sobre derechos de importación para el aguardiente de caña, dio lugar a la ley 188 del 15 de septiembre de 1858; los decretos del 5, 7 y 9 de marzo de 1891 dictados por el presidente Carlos Pellegrini fueron convalidados por ley 2782; el decreto del 22 de marzo de 1915 mencionado por Rafael Bielsa en la obra citada en el considerando precedente (págs. 534 y 537) fue ratificado por ley 9665. Por su parte, el decreto del 31 de mayo de 1861, que afectaba gravemente el derecho de propiedad -dispuso que en las Aduanas de la República no se recibirían en pago de derechos los libramientos, bonos, billetes de tesorería ni ningún documento del gobierno de los que antes se utilizaban a tales efectos- causó tal clamor en la opinión pública y en el Congreso -ver reseña en Silva, El Poder Legislativo de la Nación Argentina, T. V, 1943, pág. 876- que el Poder Ejecutivo lo dejó sin efecto y lo sustituyó por otro del 2 de junio de 1861, que decía en su artículo 1º: "Represéntese al soberano Congreso Legislativo Federal, el estado de escasez de fondos del tesoro nacio

-//-

-// -nal, y el estado y circunstancias que rodean al Poder Ejecutivo, para que se digne arbitrar los recursos necesarios" (ver reseña en el capítulo V del dictamen del Procurador General en la causa publicada en Fallos: 312:555).

En el caso publicado en Fallos: 2:88, esta Corte desestimó la apertura de un recurso extraordinario en el cual se cuestionaba la falta de aplicación por el a quo de un decreto-ley del presidente Mitre del 19 de noviembre de 1862. Dijo en esa oportunidad este Tribunal: "...este decreto...no ha recibido la sanción del Congreso, y no puede por consiguiente ser considerado ley de la Nación, respecto de aquellas disposiciones que no se contienen en los Tratados que en él se recuerdan, como implícitamente se reconoce en su artículo final, en el cual se manda someterlo oportunamente a la consideración del Congreso para lo que hubiere lugar" (considerando 2º).

Los casos que han sido citados -que no involucraron el principio de legalidad tributaria- no pueden servir de justificación histórica de una práctica ilegítima, toda vez que se evitó el control de constitucionalidad a través de una rápida ratificación por el Congreso mediante la sanción de una ley en sentido formal y material.

En este orden de ideas, es irrelevante la sanción de la ley de presupuesto 24.191, que invoca el recurrente, pues -sin que sea necesario entrar en otras consideraciones- de ella no surge la voluntad del Congreso de imponer un tributo como el que se cuestiona en autos, lo cual obsta a toda argumentación.

15) Que cabe concluir que la Constitución Nacio

-// -

-// -nal, en su redacción anterior a la reforma de 1994, no legitimó el dictado de decretos que, invocando razones de necesidad y urgencia, detrayeran competencias propias del Congreso. Menos aún puede admitirse tal facultad en el caso sub examine en que el Poder Ejecutivo ha pretendido hacer uso de supuestas atribuciones para crear tributos, en abierta violación al principio de legalidad tributaria, celosamente protegido en la jurisprudencia del Tribunal (Fallos: 182:411; 248:482; 294:152).

16) Que las conclusiones anteriormente expuestas han venido a ser confirmadas por la reforma constitucional de 1994, ya que el nuevo art. 99, inc. 3, segundo párrafo, establece en términos categóricos que "el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo".

Cierto es que los párrafos siguientes regulan el dictado de decretos de necesidad y urgencia, mas con tres requisitos: 1º) que circunstancias excepcionales hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes; 2º) que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos; 3º) que se siga un procedimiento especial en el dictado del decreto y en su sometimiento a la consideración del Congreso. Por tanto, aun en esos supuestos de extrema excepcionalidad al principio de no ejercicio de atribuciones legislativas por el Poder Ejecutivo, se ha mantenido el de legalidad tributaria vulnerado en los decretos puestos en cuestión. De ahí que dichos decretos habrían sido constitucionalmente inválidos aun en el caso de

-// -

-//- haber sido dictados después de la vigencia de la reforma.

17) Que, finalmente, la voluntad legislativa que se ha plasmado en la creación del impuesto contemplado en el artículo 24, inciso b, de la ley de fomento de la cinematografía nacional -redacción dada según el artículo 11 de la ley 24.377, publicada el 19 de octubre de 1994-, no tiene incidencia alguna en las conclusiones a que se ha arribado atinentes a la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92. En efecto, por una parte, la ley no podría crear retroactivamente un tributo sin afectar el art. 17 de la Constitución; por otro, los nuevos textos constitucionales han definido que la nulidad de las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo es "absoluta e insanable" (art. 99, inciso 3, párrafo segundo, de la Carta Magna).

18) Que las consideraciones precedentes son fundamento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y la ilegalidad manifiesta de los actos que el instituto demandado ha concretado respecto del actor con sustento en las normas viciadas.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario sólo en cuanto a la cuestión federal típica involucrada y se confirma el fallo de fs. 58/63. Con costas. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.
ES COPIA

-//- TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que confirmó la de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo, declarado la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92 y anulado la intimación al actor por haber sido realizada en aplicación de esas normas, la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

2º) Que la apelante formula un conjunto de agravios relativos a la procedencia formal de la acción de amparo. Respecto de ellos, y sin perjuicio del análisis de cada uno que se hará seguidamente, el recurso extraordinario es improcedente, pues remiten a la consideración de cuestiones de hecho y prueba y derecho procesal, ajenas por su naturaleza al marco de esta instancia, sin que se advierta la arbitrariedad alegada. Por otra parte, en cuanto al fondo, se agravia de la inconstitucionalidad declarada por la cámara y sostiene que no existe en autos la ilegalidad manifiesta requerida como requisito de fondo para la procedencia del amparo por el artículo 1º de la ley 16.986. Respecto de esta queja el recurso procede, pues existe cuestión federal en los términos del artículo 14 inciso 1º de la ley 48, ya que ha sido cuestionada la validez de normas de carácter federal - los decretos 2736/91 y 949/92- y la decisión fue contraria a aquélla.

3º) Que, en consecuencia, los agravios referentes a la interpretación del artículo 2º inciso e) de la ley -

//-

-//- 16.986 no pueden prosperar de conformidad con la jurisprudencia según la cual las cuestiones de orden procesal, aun regidas por leyes federales, no autorizan la intervención de esta Corte por la vía del recurso extraordinario, sin que en el caso corresponda hacer excepción a tal principio pues la cuestión fue resuelta por la cámara sobre la base de una inteligencia posible de aquel precepto. No obstante, los contenidos del debate y de las opiniones volcadas en este acuerdo tornan aconsejable elucidar los fundamentos de esta conclusión.

4º) Que el tribunal cuya sentencia fue objeto de apelación ante esta Corte, resolvió al respecto que: "el plazo para interponer el amparo debe computarse desde la intimación al actor, puesto que, en esa oportunidad, se concretó el real perjuicio que ahora se pretende evitar" (confr. el considerando III). El inciso e) del artículo 2º de la ley de amparo establece que la acción no será admisible cuando: "la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse".

5º) Que esta Corte sostuvo que el resguardo del derecho de defensa exige que el plazo se cuente a partir del momento en que el interesado pudo objetivamente conocer la ley impugnada, que no es otro que el de su publicación (Fallos: 307:1054). De acuerdo con dicho criterio, pareciera prima facie que el amparo no podría prosperar, puesto que, como destaca el voto disidente del fallo apelado, cuando la demanda fue interpuesta ya habían transcurrido varios meses desde la publicación de los decretos cuestionados. Más aún,

-//-

-// - el demandante no sólo había podido objetivamente conocerlos, sino que además lo había hecho efectivamente, pues se inscribió en el registro creado en cumplimiento de sus disposiciones, con una antelación también superior a los 15 días respecto de la presentación de la demanda. Todo ello conduciría, a criterio del apelante, a la descalificación de la sentencia apelada por arbitrariedad.

6º) Que, sin embargo, la cámara ha realizado una interpretación posible de la norma en cuestión que, además, no necesariamente se contradice con lo resuelto por esta Corte en Fallos: 307:1054. Ello es así, pues el amparo fue reconocido contra todo acto que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos tutelados por la Constitución, los tratados y las leyes (artículo 43 de la Constitución Nacional y 1º de la ley 16.986). La cámara pudo, por lo tanto, entender válidamente que lo que en forma actual lesionó los derechos del actor fue el acto del Instituto Nacional de Cinematografía por el cual se lo intimó a regularizar su situación, bajo apercibimiento de aplicación de las penalidades previstas en la legislación vigente, y que a ese acto se refiere también el inciso e) del artículo 2º de la ley, cuando ordena que el plazo de 15 días se cuente "a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse" (confr. también lo decidido por la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa V.94.XXVI "Video Club Sabbas c/ Instituto Nacional de Cinematografía", considerando IV del voto de la mayoría). Lo cual no enerva de por sí la consiguiente-// -

-//- impugnación de los decretos 2736/91 y 949/92, en la medida en que la intimación constituye un acto de aplicación de ellos.

7º) Que es razonable afirmar, entonces, que en la economía de la ley de amparo existe una distinción entre acto y norma en la cual se sustenta el acto. Sin perjuicio de lo actualmente dispuesto por el artículo 43 de la Constitución, el inciso d) del artículo 2º de la ley de amparo es claro en este sentido cuando declara que la acción no será admisible si la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas. Y la diferenciación referida ha sido también tenida en cuenta en la sanción de la reforma constitucional pues, según el citado artículo 43, "En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva".

En relación al sub lite, una cosa es el acto de intimación al video club, y otra los decretos en virtud de los cuales aquél se llevó a cabo.

8º) Que cabe concluir, por todo ello, que no es arbitraria la sentencia apelada en cuanto interpretó que el inciso e) del artículo 2º se refiere al acto de intimación y que a partir de su acaecimiento debe contarse el plazo en él establecido.

9º) Que lo expuesto no supone excluir la posibilidad de interpretar que, en la medida en que la vigencia de los decretos 2736/91 y 949/92 habría constituido ya de por sí un acto -de alcance general- que lesionaba en forma aunque no actual, sí inminente (confr. Fallos: 313:344, conside

-//-

-//rando 13), los derechos del actor, éste podría haber interpuesto su demanda con antelación al acto de intimación, en cuyo caso el plazo de 15 días debería haberse contado desde la publicación de las normas, con arreglo a lo resuelto en Fallos: 307:1054. Esta inteligencia del inciso e del artículo 2º es, por otra parte, la que mejor resguarda el derecho constitucional de defensa en juicio para cuyo más efectivo servicio se reglamentó por ley la garantía reconocida por esta Corte a partir del célebre caso Siri y actualmente tutelada por la Constitución formal (artículo 43).

10) Que, por las razones manifestadas, el modo en que se resuelve este punto no importa contradicción con lo decidido en Fallos: 307:1054; sobre todo si se tienen en cuenta las particularidades en las que se inscribió ese pronunciamiento. Se trataba de la impugnación, por la vía del amparo, de la ley 23.115 que determinó que a partir de su promulgación quedarían anuladas de pleno derecho todas las denominadas confirmaciones de profesores universitarios y los beneficios de la estabilidad en el cargo obtenidos por aplicación de una ley del gobierno de facto. El Tribunal consideró arbitraria la sentencia de cámara que había computado el término del artículo 2º inciso e desde la promulgación de la norma y sostuvo que el derecho de defensa del interesado "exige que el plazo se cuente a partir del momento en que aquél pudo objetivamente conocer la ley 23.115, que no es otro que el de su publicación" (cons. 4º in fine).

En tales condiciones, el criterio que ahora se pretende esgrimir para rechazar la acción de amparo, fue sostenido con la finalidad contraria, en un caso en el que sólo se

-//- impugnaba un acto de alcance general de efectos aparentemente automáticos. Todo ello entraña relevantes diferencias que impiden la mecánica aplicación al presente de la regla sobre cuya base se resolvió el caso registrado en Fallos: 307:1054.

11) Que cabe examinar otros agravios del recurrente dirigidos a cuestionar la procedencia de la acción de amparo que impedirían, a su criterio, el tratamiento de la cuestión de fondo. Respecto de los referentes a la existencia de otras vías y a la legitimación de la demandante en orden a lo dispuesto por el artículo 5° de la ley 16.986 no refutan todos y cada uno de los argumentos del fallo apelado, por lo que el recurso extraordinario es improcedente respecto de ellos.

12) Que el agravio relativo al sometimiento voluntario de la actora al régimen de los decretos que pretende impugnar, en razón de haberse inscripto en el registro instituido por uno de éstos y de haber ingresado una cuota del gravamen, tampoco puede prosperar, pues la determinación de la voluntariedad de dicho sometimiento remite, en el sub lite, a circunstancias fácticas cuya ponderación excede el marco de esta instancia, de conformidad con la jurisprudencia según la cual las cuestiones de hecho y prueba son, en principio, ajenas al recurso extraordinario.

13) Que la referida distinción entre acto y norma en que se sustenta remite a una limitación que podría ser gravitante para el caso. Tiene dicho esta Corte que "si el acto u omisión se sustentan en una norma general -ley, decreto, ordenanza, etc.- no exhiben, como regla, arbitrariedad o

-//-

-//- ilegalidad notorias" (Fallos: 306:1253 pág. 1263). Y, en consonancia con ello, el artículo 2º inciso d de la ley 16.986 establece que el amparo es inadmisibile cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas. No obstante, el Tribunal ha resuelto hacer excepción a esa regla y declarar la inconstitucionalidad de ese tipo de normas en casos en que ellas suponían una palmaria violación de derechos o garantías constitucionales (Fallos: 267:215 y 306:400 voto de la mayoría y voto concurrente de los jueces Belluscio y Petracchi). Y, en otras oportunidades, analizó la constitucionalidad de normas generales en procesos de amparo, concluyendo que las que sustentaban el acto impugnado no entrañaban una patente violación de garantías constitucionales (Fallos: 306:1253 y 307:747, entre otros). Así en el caso "Peralta" se afirmó que "el art. 2º, inc. d de la ley 16.986 halla su quicio constitucional en tanto se admita el debate de inconstitucionalidad en el ámbito del proceso de amparo, cuando en el momento de dictar sentencia se pudiese establecer si las disposiciones impugnadas resultan o no clara, palmaria o manifiestamente violatorias de las garantías constitucionales que este remedio tiende a proteger" (del considerando 13). Esta consolidada jurisprudencia fue acogida por la reciente reforma de la Constitución Nacional (confr. el artículo 43 citado).

En tales condiciones, nada impide el análisis de la validez de los decretos en los cuales se sustenta el acto impugnado ni su eventual declaración de inconstitucionalidad. En efecto, el Tribunal cuenta actualmente con los ele

-//- mentos de juicio necesarios y suficientes para llevar a cabo dicho cometido, sin que se observen razones para dilatar la resolución de un problema que excede el marco de un planteo patrimonial del actor, pues afecta esencialmente los derechos de todos los habitantes de la Nación dado que involucra la preservación de las instituciones fundamentales de la República.

14) Que corresponde abordar, entonces, el agravio de fondo planteado por el recurrente, relativo a la validez constitucional de los decretos 2736/91 y 949/92. Sobre este tema, la cámara afirmó que la materia tributaria está reservada al Congreso en forma exclusiva, por lo cual no es posible justificar que el Poder Ejecutivo se arroge facultades legislativas como lo hizo mediante el dictado de los decretos impugnados. Agregó que el respeto del principio constitucional de reserva de la ley tributaria no admite excepción ni siquiera dentro de un criterio amplio sobre la validez de los reglamentos de urgencia.

15) Que el Subprocurador del Tesoro de la Nación sostiene en el recurso extraordinario que la cámara realizó una interpretación estática de la Constitución ya que, si bien considera cierto que ésta reserva al Congreso la creación de los tributos, no existirían razones para exceptuar esta materia de la doctrina general sobre los reglamentos de urgencia. De acuerdo con ella, y con los alcances que, a criterio del apelante, le asignó este Tribunal en el caso "Peralta", los decretos impugnados serían válidos, ya que la

-//-

-//- necesidad y urgencia invocadas permitirían omitir los procedimientos que la Constitución prevé para circunstancias normales. Agrega que, en razón de que el Poder Ejecutivo dio cuenta de lo actuado al Congreso, la validez de los decretos se halla asegurada a tenor de lo resuelto por esta Corte en la causa R.210.XXIV "Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo", sentencia del 8 de septiembre de 1992. Más aun, afirma, el Congreso no se limitó a una aquiescencia silenciosa sino que, mediante actos suyos posteriores, ratificó la validez de las normas. Argumenta que ello ocurrió mediante la sanción de la ley 24.191, de Presupuesto Nacional, correspondiente al ejercicio del año 1993, que contempló la incidencia del tributo creado por los decretos de marras en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía.

16) Que el apelante considera que el dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 se realizó respetando los requisitos de validez impuestos por la doctrina y la jurisprudencia a los reglamentos de urgencia. En este sentido, entiende que los decretos apuntan a salvaguardar la vigencia de los importantes valores culturales que subyacen a la actividad cinematográfica ya que, de lo contrario, ocurrirían "gravísimas consecuencias, peores aún que las calamidades naturales o económicas, pues estas dos últimas pueden ser superadas y revertidas mientras que la pérdida cultural es irreversible" (fs. 94 vta.). Afirma que el "interés vital para la comunidad y el Estado" que entraña la subsistencia de la cinematografía nacional "se encontraba, al momento del dictado de los decretos cuestionados, en serio riesgo de

-//-

-//- extinción" (fs. 95). Explica que ello era consecuencia de que dicha actividad se financiaba mediante el impuesto creado por la ley 17.741 (artículo 24, inciso a), aplicable sólo respecto de salas de cine; y dado que éstas habrían sido desplazadas por otros medios tecnológicos de difusión, la recaudación del tributo cayó notablemente. Entonces, continúa, para paliar dicha situación de emergencia el Poder Ejecutivo no tuvo más remedio que dictar los decretos 2736/91 y 949/92, y extender el hecho imponible de aquel tributo a otras actividades audiovisuales que conformarían un todo inescindible con la cinematográfica propiamente dicha. Destaca que las vías legislativas normales no eran aptas para erradicar la crisis aludida, que requería soluciones urgentes. Por otra parte, señala que el exiguo porcentaje de la alícuota prevista en los decretos asegura la razonabilidad de la restricción patrimonial que ellos significan. Además, explica, que: "el impuesto se adiciona al precio, resultando pagado en definitiva por el que alquila el videograma, no surgiendo daño para quien lo arrienda como locador ... No es irrazonable por otra parte que la difusión del cine nacional sea financiada por espectadores de películas, pues de tal manera se obtiene una financiación genuina que no requiere de fondos del Tesoro Nacional ..." (fs. 97/97 vta.). Por último, en lo referente, al límite temporal de vigencia de las normas afirma que: "la duración de los decretos en cuestionamiento está obviamente limitada hasta la desaparición de las causas que los originaron, esto es, hasta la extinción de la situación de crisis terminal que afecta a la cinematografía ... extinción que no puede preverse de antema

-//-

-//- no en cuanto a su época de producción" (fs. 98). Por ello considera cumplido, respecto de los decretos impugnados, el recaudo de duración limitada.

17) Que la actora, al contestar el recurso extraordinario, hace suyas las argumentaciones de la cámara y agrega que no existe en el caso de los decretos impugnados la emergencia alegada y que, en realidad, se estaría encubriendo la conveniencia bajo el manto de la urgencia. Expresa que el propio Poder Ejecutivo reconoció en los considerandos del decreto 2736/91 que gestionó sin éxito un proyecto de ley sobre la materia, y entiende que, ante el fracaso de la gestión, ha optado por un camino alternativo que viola la división de poderes prevista en la Constitución. Añade que, si bien no discute la trascendencia cultural del cine nacional, los intereses protegidos por los decretos del Poder Ejecutivo no son generales, sino individuales: los de los productores, directores y distribuidores de películas nacionales. Considera, en relación al invocado precedente "Rossi Cibilis", que él no guarda relación con el caso de autos, pues se refiere a una cuestión de contenido estrictamente político, mientras que la aquí tratada es de carácter tributario.

18) Que la demandante sostiene también que, contrariamente a lo argüido por la Procuración del Tesoro de la Nación, el Congreso no ha ratificado en modo alguno los decretos cuestionados. Afirma que la ley 24.191 ni siquiera alude a aquellas normas al referirse al presupuesto del Instituto Nacional de Cinematografía. Argumenta que de todas maneras jamás podría considerarse al cálculo de los recursos de este ente como un acto normativo de ratificación de nor

-//- mas del Poder Ejecutivo. Cita en su apoyo el artículo 20 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que establece, en lo pertinente, que: "Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos".

19) Que el artículo 1º del decreto 2736/91, modificado por el decreto 949/92, establece que: "El impuesto establecido por el inc. a) del art. 24 de la ley 17.741 se aplicará además: a) A la venta o locación de todo tipo de videograma grabado destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuera su género; b) A la exhibición de todo tipo de películas, cualquiera fuera su género, a través de los canales de televisión abierta o por cable y en los videobares y/o en todo otro local en los que la misma se realice por cualquier medio".

A su vez, el artículo 24 de la ley 17.741 determina que: "El Fondo de Fomento Cinematográfico, cuya administración estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, se integrará: a) Por un impuesto equivalente al 10% del precio básico de toda localidad o boleto entregado gratuita u onerosamente para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país, y cualquiera sea el ámbito donde se efectuó

-//-

-//-en. Los empresarios o entidades exhibidoras adicionarán este impuesto al precio básico de cada localidad. La aplicación, percepción y fiscalización de este impuesto estará a cargo del Instituto Nacional de Cinematografía, el que establecerá la forma y el plazo en que los responsables deberán ingresarlo, así como las normas de liquidación y multas por omisión o defraudación".

20) Que de las normas transcriptas surge con claridad que el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, ha extendido el hecho imponible creado por una ley a otra situación fáctica que es distinta y nueva, aun cuando guarda relación con el primero, pues ambos se vinculan con la actividad cinematográfica, bien que de modo diverso. Los considerandos del decreto 2736/91 expresan que: "La crisis terminal del cine nacional amenaza con la desaparición inminente de un medio interno y de un representante externo de nuestra cultura nacional, a cuyo florecimiento contribuyen los países desarrollados del mundo, realidad angustiosa ésta que ya no puede esperar el tiempo que demandaría la sanción de una ley por el Honorable Congreso de la Nación que le pusiera remedio. ... lo expuesto califica como urgente la situación descripta, requiriendo inexcusablemente la adopción, en forma inmediata, de las soluciones de fondo tendientes a impedir los graves perjuicios que acarrearían una mayor demora en su implementación". Además, al recurrir la sentencia apelada, el Subprocurador del Tesoro de la Nación invocó la decisión de este Tribunal en la causa "Peralta".

21) Que, sin embargo, no concurrieron al momento del dictado de los decretos impugnados -que tuvo lugar con anterioridad a la reciente reforma de la Constitución Nacional- las excepcionales circunstancias que la mayoría de esta

-//- Corte tuvo en mira al decidir ese caso, como, por ejemplo, el descalabro económico generalizado y el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional (considerando 35). Por el contrario, la situación actual de la cinematografía nacional no constituye una situación de grave riesgo social, que el Congreso no pueda remediar por los cauces ordinarios que la Constitución prevé. Y la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes que supone la asunción por parte de uno de ellos de competencias que sin lugar a dudas le pertenecen a otro (confr. la diferencia con la situación resuelta en el caso C.802.XXIV "Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otro s/ acción de amparo", sentencia del 2 de diciembre de 1993).

22) Que, por otra parte, en la misma sentencia "Peralta" el Tribunal aclaró que: "en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inciso 2º), consustanciada con la forma republicana de 'gobierno'" (considerando 22). Dicha conclusión deriva directamente del principio de legalidad en materia impositiva. Ausentes, entonces, la necesidad y la urgencia invocadas por el Poder Ejecutivo, cabe analizar la validez de los decretos impugnados a la luz de la jurisprudencia de esta Corte referente a dicho principio.

23) Que, en fecha reciente, confirmando una tradicional línea de su jurisprudencia, esta Corte resolvió un caso que guarda cierta similitud con el presente (E.35.XXIV. "Eves Argentina S.A. s/ recurso de apelación - I.V.A.", sentencia del 14 de octubre de 1993). Se juzgaron allí los -//-

-//- alcances del decreto 499/74 respecto de la ley 20.631 -t.o. 1977-. Esta, en su artículo 3º, inciso d, estableció que las locaciones y prestaciones de ciertos servicios indicados en una planilla anexa se encontraban alcanzadas por el impuesto al valor agregado y en el 4º precisó que eran sujetos pasivos del impuesto los locadores de cosas, obras o servicios, cuando la locación estuviera gravada. El artículo 7º del decreto 499/74, por su parte, pretendió aclarar que los sujetos pasivos aludidos por la ley abarcaban tanto a quienes prestasen directamente los servicios gravados por aquélla cuanto a los que actuaran como intermediarios, siempre que lo hicieran a nombre propio. El Tribunal entendió que esta norma constituía un avance sobre las previsiones de la ley entonces vigente. Fundó dicha conclusión en que, cuando el legislador consideró pertinente gravar la actividad de intermediación, lo señaló expresamente (confr. los incisos b y c del artículo 4º de la ley 20.631, t.o. 1977), y que recién con el dictado de la ley 23.871 los servicios de intermediación quedaron alcanzados por el impuesto al valor agregado (art. 3º, inciso e, punto 20, apartado h). Decidió, consecuentemente, que la inconstitucionalidad del decreto había sido bien declarada por la cámara. Consideró, a mayor abundamiento, que cualquier extensión analógica, aun por vía reglamentaria, de los supuestos taxativamente previstos en la ley se exhibía en pugna con el principio constitucional de legalidad del tributo 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 atribuciones, de conformidad con los artículos 4º, 17, 44 y 67 de la Constitución Nacional (de los considerandos 9º y 10, con cita de Fallos: 312:912 -y sus referencias- y 248:482; en la misma línea se ubican los pronunciamientos de Fallos: 155:290; 180:384; 183:19; 294:152; 303:245; 305:134 y M.130.XXIII "Multicambio S.A. s/ recurso de apelación", sentencia del 1 de junio de 1993, entre muchos otros).

24) Que con arreglo a lo resuelto en la mencionada causa "Eves" y a los fallos que la antecedieron, no es compatible con nuestro régimen constitucional el decreto 2736/91, con las modificaciones introducidas por el 949/92, en cuanto crea un hecho imponible distinto del instituido por la ley 17.741, sin que la circunstancia de su recíproca vinculación o parecido permita obviar los alcances del principio de legalidad. Ello acarrea también la consiguiente invalidez del acto impugnado en esta causa, mediante el cual se intimó a la actora a ingresar el tributo.

25) Que, en tales condiciones, la ulterior remisión de los decretos impugnados al Congreso, dispuesta en el artículo 6º del decreto 2736/91 y en el 32 del 949/92, no satisface el claro requerimiento constitucional de que sea ese órgano, y no otro, quien decida qué impuestos se crearán y quiénes deberán pagarlos. Tampoco lo satisfaría, por similares razones, la alegada consideración que el Congreso habría realizado de la incidencia del impuesto creado por los decretos en el cálculo de los recursos y gastos del Instituto Nacional de Cinematografía al aprobar el presupuesto para el año 1993. En efecto, no puede razonablemente atribuirse

-//-

-//- a dicho cálculo un sentido convalidatorio, ajeno a las finalidades de una ley presupuestaria, lo cual no importa abrir juicio sobre los efectos que hubiera podido tener respecto de la validez de esas normas su ratificación por parte del Congreso. Esta inteligencia es, por otra parte, la que mejor se compadece con la ratio del artículo 20 de la ley 24.156, de Administración Financiera, -aplicable al ejercicio 1993 en razón de lo dispuesto en su artículo 133- que establece que las disposiciones generales de la ley de presupuesto "no podrán reformar y derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos".

26) Que la manera en que se resuelve esta causa no importa juzgar sobre la conveniencia o inconveniencia de financiar el cine nacional mediante un tributo de las características del que pretendió crear el Poder Ejecutivo ya que, como repetidas veces se ha sostenido, no compete a los jueces valorar la oportunidad, el mérito o el acierto de las decisiones de los otros poderes. Supone, sí, una reafirmación de que es en todo caso al Congreso a quien le compete la eventual decisión política que entraña la creación de un impuesto con aquella finalidad, con arreglo a nuestro sistema constitucional de división funcional del poder. Decisión que, cabe señalarlo, fue tomada por ese órgano durante la tramitación de este pleito, mediante la sanción de la ley 24.377.

27) Que, en tales condiciones, la intimación impugnada por la actora reúne los recaudos que de conformidad con el artículo 1º de la ley 16.986 habilitan la procedencia de la acción de amparo, en la medida en que se sustenta en -//-

-//- normas cuya inconstitucionalidad aparece manifiesta al momento de dictar la sentencia.

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario con el alcance consignado y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

DISI-//-

-//--DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON
EDUARDO MOLINE O'CONNOR

Considerando:

1º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó, por mayoría, la sentencia de primera instancia que al admitir la acción de amparo interpuesta contra el Instituto Nacional de Cinematografía, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, por los que se dispuso una contribución con destino al Instituto Nacional de Cinematografía.

2º) Que para arribar a ese resultado desestimó los planteos referentes a la extemporaneidad del plazo previsto para la interposición de la demanda, a la vez que rechazó los relativos a la invocada falta de legitimación y la existencia de otras vías. En cuanto al fondo de la cuestión sostuvo que los decretos 2736/91 y 949/92 crean impuestos, determinan los sujetos obligados al pago, fijan la base imponible y la alícuota correspondiente, modifican la ley 17.741 en lo que atañe a las facultades de inspección y verificación, tipifican infracciones y sanciones, erigiendo de tal modo al Instituto Nacional de Cinematografía en juez administrativo con facultades de control y fiscalización.

Sobre dicha base señaló que la solución de la controversia pasa por la pertinente aplicación del principio de legalidad tributaria y la reserva constitucional de ley formal para la imposición de tributos, imposibles de obviarse mediante los mecanismos de decretos de necesidad y urgencia.

//-

-//- 3º) Que contra lo así resuelto la Procuración del Tesoro de la Nación dedujo el recurso extraordinario de fs. 68/99, afirmado sobre la tacha de arbitrariedad en el tratamiento de los siguientes tópicos: a) la cuestión atinente al cómputo del plazo para interponer el amparo; b) la idoneidad de la vía elegida, a la luz de otros remedios aptos para la tutela de los derechos que se dicen comprometidos; c) lo relativo a los actos propios de la actora. Expresa que la accionante, al inscribirse en los registros del organismo demandado y depositar los importes de impuestos percibidos en el mes de abril de 1992, convalidó, con tales conductas, la legalidad de las normas que ahora ataca; d) el aspecto de la legitimación. Afirma que la actora accionó por estimar conculcados sus derechos de trabajar y ejercer industria lícita y que nunca consideró como agravio la imposición de una presunta carga pública, tal como lo menciona el fallo en recurso; e) los derechos federales que dicen afectados. Manifiesta al respecto que la posibilidad de adicionar el impuesto al precio que percibe el actor pone de relieve que aquél no recae sobre su patrimonio, y que su traslación despeja todo reproche con sustento en los derechos invocados. Expresa que resulta irrelevante que el actor actúe como responsable de deuda ajena, "pues la responsabilidad devendrá en exigible una vez que el mismo perciba los montos de los obligados al pago, los locatarios o adquirentes". Agrega que tampoco existe afectación del derecho de trabajar y ejercer industria lícita y que dicha alegación "exigía probar, cuando menos, el efecto de reducción de locaciones que resultara del traslado del impuesto a los precios".

-//-

-//-

Desde otra perspectiva sostiene que al declarar la inconstitucionalidad de los decretos en materia, la cámara ha efectuado una interpretación estrictamente estática de las disposiciones constitucionales, prescindiendo de una concepción dinámica, a la luz de lo sentado por la Corte en el caso "Peralta" (Fallos: 313:1513). Expresa que aun cuando es cierto que en materia de impuestos la Constitución dispuso la competencia exclusiva del Congreso Nacional en lo atinente a la creación de ellos, ello no obsta, dentro de la dinámica que predica, a la aplicación de los "reglamentos de urgencia"; en los cuales se prescinde, precisamente por el hecho de la urgencia, de la formación de las leyes en el sentido constitucional puro. Tales reglamentos, destaca, son válidos si se cumplen los requisitos que la Corte ha establecido en el aludido caso "Peralta"; a saber: a) la existencia de una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar intereses vitales de la comunidad; b) que la ley tenga por finalidad proteger intereses generales y no individuales; c) que concorra el requisito de razonabilidad y d) que su duración sea limitada al tiempo indispensable para que desaparezcan las causas que originan la situación de emergencia.

Sin perjuicio de ello sostiene, con sustento en el fallo dictado por esta Corte en la causa R.210.XXIV "Rossi Cibils, Miguel Angel y otros s/ acción de amparo", del 8 de septiembre de 1992, que correspondía tener en consideración que el Poder Legislativo no era ajeno a la medida "en virtud de habersele dado cuenta del decreto del Poder Ejecutivo...

-//-

-//-El silencio del Congreso importaba una actitud convalidatoria de la decisión del poder político". Añade que, en el mismo orden de ideas corresponde conceptualizar a "la sanción de leyes posteriores que implican la ratificación del reglamento de necesidad y urgencia, por lo que la llamada aquiescencia silenciosa no constituiría exclusivamente en el silencio, sino en actos positivos posteriores que conduzcan a la conclusión de la ratificación".

En función de ello, y respecto de los decretos 2736/91 y 949/92 señala que el Congreso Nacional aprobó la ley 24.191, de Presupuesto Nacional, correspondiente al ejercicio del año 1993 (B.O. 30-12-92), en cuyo art. 47 se detallan en las planillas anexas al capítulo III los importes determinados en los arts. 1º y 2º de la ley citada, contemplándose en el art. 3º los gastos de financiamiento de los organismos descentralizados. Puntualiza que, dentro de los organismos de tal carácter figura el Instituto Nacional de Cinematografía (art. 1º ley 17.741), "en cuyo presupuesto de gastos y recursos se contempló expresamente la incidencia de la recaudación derivada del impuesto del art. 24 inc. a de la ley 17.741 y su aplicación conforme los decretos 2736/91 y 949/92...Dicho cálculo de recursos del organismo mencionado, constituye un expreso acto normativo del Poder Legislativo convalidatorio del tributo, y de la importancia que reviste la Ley de Presupuesto".

4º) Que una de las cuestiones a dilucidar consiste en determinar si en el caso se encuentran reunidos los extremos que posibiliten acceder a la vía del remedio excepcional

-//-

-//--del amparo establecido en la ley 16.986; examen éste que, por su naturaleza y carácter hermenéutico, constituye cuestión federal suficiente a los efectos del recurso extraordinario -independientemente de la configurada por encontrarse controvertida en la causa la interpretación de normas federales como lo son las contenidas en los decretos 2736/91 y 949/92-, sin que obste a ello la índole procesal de algunos de los preceptos en juego, desde que la controversia suscitada excede el mero interés de las partes involucradas e interesa a la comunidad íntegramente considerada, por los valores comprometidos (Fallos: 257:132).

5º) Que en función de dicho cometido cuadra significar que aun cuando en el artículo 2º inciso e de la ley 16.986 se contempla la inadmisibilidad del amparo en aquellos supuestos en que la demanda no hubiese sido presentada dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse y que en el fallo recurrido se advierten divergencias acerca del punto de partida del referido cómputo, en tanto la mayoría consideró que el plazo de impugnación comienza a correr desde que se dictó el acto de aplicación (en el caso la intimación al responsable) y la minoría desde el momento en que se publicó la norma cuestionada, lo cierto es que, en el caso, la debida conclusión no pasa por la prevalencia de meras disposiciones de naturaleza procesal respecto de nada menos que la Constitución Nacional.

En tal sentido esta Corte tiene sentado, que "la supremacía de la Constitución no se ha de considerar subordi

//-

-//-nada a las leyes ordinarias... Estas leyes y las construcciones técnicas edificadas sobre ellas, tienen solamente un valor relativo, esto es, presuponen las reservas necesarias para que su aplicación no menoscabe o ponga en peligro los fines esenciales de la ley suprema. Todas las construcciones técnicas, todas las doctrinas generales no impuestas por la Constitución, valen en la Corte sólo 'en principio', salvo la Constitución misma, que ella sí, y solo ella, vale absolutamente" ("Peralta" considerando 7º y su cita).

En armonía con tales principios, esta Corte subrayó con especial énfasis, que es preciso evitar que el juego de los procedimientos ordinarios torne ilusoria la efectividad de las garantías constitucionales (Fallos: 239:459; 241:291 y 307:2174).

Por lo demás, cabe advertir que el escollo que importa el art. 2º inc. e, de la ley 16.986, en cuanto impone la necesidad de presentar la demanda de amparo dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse, no es insalvable en la medida en que con la acción incoada se enjuicia una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada, es verdad, tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también en el tiempo siguiente. No es un hecho único, ya pasado, cuyo juzgamiento tardío comprometa la seguridad jurídica ni un hecho consentido tácitamente, ni de aquellos que en virtud de su índole deben plantearse en acciones ordinarias (confr. dictamen del Procurador General subrogante en Fallos: 307:2174).

-//-

-//- 6º) Que procede, a esta altura, el tratamiento del reparo formulado por la recurrente acerca del comportamiento seguido por la accionante con relación al cumplimiento de obligaciones impuestas en la norma que ahora se ataca. En rigor de verdad, el planteo así formulado se exhibe como formando parte de la doctrina de los actos propios y tiende a significar el acatamiento, sin reserva alguna, de la norma impugnada y sus actos de aplicación.

Sin embargo, la regla del sometimiento a la norma, plasmada jurisprudencialmente en los antecedentes de Fallos: 297:40; 299:373; 300:51; 302:1264, entre otros, requiere que medie un cumplimiento voluntario; de modo tal que pueda entenderse como una renuncia al cuestionamiento ulterior de la norma (conf. voto en disidencia del juez Moliné O'Connor en Fallos: 314:1175, considerando 10).

7º) Que en el sub examine no se advierten las mentadas características de voluntariedad, acatamiento y renuncia tácita de impugnación, desde que la posibilidad de no inscribirse en los registros creados por la resolución 52/92 del Instituto Nacional de Cinematografía, dictado a raíz del decreto de marras, no implica consentir el ingreso de la gabela allí prevista. Por el contrario, la falta de dicha inscripción expondría al actor a una insostenible posición en el mercado, desde que, en virtud de lo dispuesto en el art. 5º del decreto 949/92 se encuentran exentas las operaciones de venta o locación de videogramas, cuando las mismas sean efectuadas "entre personas inscriptas en los registros del Instituto Nacional de Cinematografía como editor, distribui

-//-dor de videogramas grabados o titular de video-clubes"; por lo que debería afrontar la adquisición del material en condiciones desventajosas de competitividad.

Que a igual conclusión cabe arribar en lo referente al supuesto sometimiento voluntario al régimen, en virtud de haberse ingresado una cuota del impuesto. Ello así, en razón de que si bien la actora reconoce haber depositado la cuota de mayo de 1992 (fs. 55), en tanto que el ente accionado expresa que el único ingreso tuvo lugar en abril de ese mismo año, "sin formular reserva ni protesta alguna ante dichas circunstancias" (fs. 78), lo cierto es que, dentro de ese marco contradictorio, no se encuentra acabadamente demostrado cuándo ni cómo tuvo lugar el ingreso de la única cuota, de modo tal que resulta insostenible la afirmación de que se depositó el tributo sin reserva o protesta alguna.

8º) Que en lo concerniente a la existencia de otras vías aptas para la tutela de los derechos reclamados, cuadra señalar que el impedimento resultante -que reposa en las previsiones del inciso a del artículo 2º de la ley de amparo- se presenta con características netamente procesales, lo que permite su remoción con sustento en las consideraciones expuestas en el considerando 5º ut supra; fundamentalmente, en lo que atañe a la prevalencia de los preceptos constitucionales por sobre el derecho adjetivo contenido en normas ordinarias.

9º) Que tampoco puede prosperar el argumento relativo a una supuesta falta de legitimación, sustentado en que la actora cuenta con la posibilidad de adicionar el tributo

-//-

-//-al precio que percibe; habida cuenta que el interés legítimo que abona su reclamo emana de la carga que le viene impuesta personalmente, cuyo incumplimiento le acarrearía una serie de consecuencias que afectan y restringen su esfera jurídica individual y que la tornan sujeto pasivo de graves sanciones.

10) Que descartadas las objeciones precedentemente examinadas, respecto de la tacha de inconstitucionalidad de los decretos 2736/91 y 949/92, cabe advertir que la propia recurrente ha precisado que aquéllos pertenecen a la categoría de normas denominadas de "necesidad y urgencia" (fs. 90 y sgtes.).

11) Que en tales condiciones no existen óbices para que esta Corte valore la calificación de excepcionalidad y urgencia -método, por otra parte, reconocido por esta Corte en el precedente "Peralta"; lo que no implica un juicio de valor acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, sino que deviene imprescindible para admitir o rechazar la circunstancia habilitante del ejercicio de la función legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Es que el "estudio de facultades como las aquí ejercidas por parte del Poder Ejecutivo, guarda estrecha relación con el principio de la llamada 'división de poderes', que se vincula con el proceso de constitucionalismo de los Estados y el desarrollo de la forma representativa de gobierno. Es una categoría histórica: fue un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política" (fallo citado, considerando 17).

-//-

-//-

12) Que con arreglo a lo expuesto cuadra advertir, con prioridad a toda consideración, que esta Corte tiene reconocido que, "en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se asentaron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (art. 67, inc. 2º), consustanciada con la forma republicana de 'gobierno'" (fallo citado, considerando 22, párrafo final).

Además, el artículo 17 de la Constitución Nacional consagra la exclusividad expresa del Congreso de la Nación en lo atinente al ejercicio de facultades legislativas para imponer las contribuciones aludidas en el artículo 4º de la Carta Magna. Dichas limitaciones constitucionales, cabe consignarlo, se exhiben como corolario de un largo proceso histórico de consolidación del sistema republicano y traducen el principio de legalidad, que impide admitir la exigibilidad de un tributo en supuestos que no estén contemplados en la ley, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte: "El cobro de un impuesto sin ley que lo autorice es una exacción, o un despojo que viola el derecho de propiedad reconocido en el artículo 17 de la Constitución Nacional" (Fallos: 180:384; 183:19, entre muchos).

Más recientemente se precisó que el "principio de reserva de la ley tributaria, de rango constitucional y propio del Estado de Derecho, únicamente admite que una norma jurídica con la naturaleza de ley formal tipifique el hecho que se considera imponible y que constituirá la posterior causa de la obligación tributaria, por más que se motive la

-//-

-//--resolución adoptada en genéricas 'pautas de políticas fijadas por las autoridades económicas' y la existencia de 'un estado de calamidad económica interna', debido a que dicho sistema supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas en ese deslinde de competencias fijadas en la Constitución, predispuesto para garantizar una estabilidad calculable entre gobernantes y gobernados" (Fallos: 294:152).

13) Que sin perjuicio de lo expuesto cabe advertir, a mayor abundamiento, que los motivos que impulsaron el dictado de los decretos 2736/91 y 949/92 no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las examinadas en "Peralta" (Fallos: 313:1513). Es más, no se ha puesto en evidencia que las medidas impugnadas obedezcan a los graves trastornos económico sociales tenidos en consideración al resolver en el precedente aludido. Sus argumentos, antes bien, reposan en la actividad de fomento de la cinematografía y la necesidad de proveer de recursos con ese fin (V.145.XXIV "Video Cable Comunicación S.A. c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ varios", sentencia del 27 de abril de 1993).

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma el pronunciamiento apelado; con costas. Notifíquese y devuélvase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

ES COPIA