



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 8 de Abril de 2021

Vistos los autos: "Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires c/ PEN s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

Que esta Corte comparte el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir por razones de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia, en los términos que surgen de la presente. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

DISI-//-

-// -DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que el recurso extraordinario es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, se lo desestima. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional -Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-**, representado por la **Dra. Celia Teresa Peláez**.

Traslado contestado por el **Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires**, representado por el **Dr. Mariano Federico Anna**.

Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata n° 2**.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 28/43, el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, "COLPROBA"), promovió demanda de amparo contra el Estado Nacional ante "la manifiesta arbitrariedad e ilegalidad del accionar demostrado por la accionada, al gravar con el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operaciones (...) las cuentas que el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (...) posee abiertas en las entidades bancarias" (conf. fs. 28 vta., II-Objeto, 4° párr.).

Concretamente, peticionó que "se declare la inconstitucionalidad de la ley 25.413, en su aplicación exclusiva al Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires" (fs. 29, 3° párr.).

Puntualizó que, en cumplimiento de lo establecido en la ley provincial 8.480, utiliza las cuentas bancarias abiertas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires (cuentas corrientes en pesos N° 2050-1047/6, 2050-223/5 y 2050-6985/0), a los efectos de recaudar y distribuir con los Colegios Departamentales -según las proporciones y la periodicidad prevista en esa norma- los distintos recursos que le corresponden y que le fueron asignados para conformar su patrimonio, exclusivamente afectado a fines públicos.

En resumen, planteó los siguientes argumentos como sustento de su pedido: i) naturaleza tributaria del derecho fijo establecido por la ley local 8.480; ii) violación del principio de igualdad (art. 16 de la CN); iii) inexistencia de capacidad

contributiva; iv) doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno y violación del principio de solidaridad federal; e v) indebida interferencia del Estado Nacional, que obstaculiza un fin público provincial.

-II-

A fs. 342/348, el titular del Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata N° 2 hizo lugar a la acción de amparo y ordenó al Estado Nacional que deje de retener anticipos en concepto del impuesto a los débitos y créditos en cuentas bancarias y otras operaciones, creado por la ley 25.413.

Sostuvo que, si bien en el texto de la ley que establece la gabela no existe norma expresa que excluya formalmente de su aplicación a los colegios profesionales, éstos se encuentran exentos por tratarse de instituciones paraestatales que sirven a un bien público.

A la luz de esa premisa, ponderó que el COLPROBA realiza una actividad típicamente provincial (poder de policía sobre la matrícula), por lo cual entendió que no resultaba aceptable que el Estado Nacional interfiera -mediante el impuesto en discusión- en sus fines y funciones.

Asimismo, valoró que en las cuentas bancarias que la actora posee en el Banco de la Provincia de Buenos Aires se recaudaban y acreditaban los distintos recursos que posibilitaban llevar adelante sus cometidos.

En tales condiciones, concluyó que las retenciones realizadas por el Fisco Nacional en concepto de impuesto a los

Procuración General de la Nación

débitos y créditos constituían un grave perjuicio y una evidente interferencia en los fines de la institución.

-III-

Recurrida esa sentencia por el Estado Nacional (fs. 349/355), la Cámara Federal de La Plata (Sala II) la confirmó (fs. 370/373).

Para así decidir, consideró que el COLPROBA fue creado por la Provincia de Buenos Aires mediante la ley provincial 5.177, con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público no estatales.

A esos efectos, explicó que la entidad debía administrar sus recursos para cumplir con sus funciones netamente públicas y sin fines de lucro (centralizar la matrícula de abogados y procuradores, administrar y proyectar el presupuesto, actuar administrativa y judicialmente en defensa de los intereses de los profesionales, ejercer en forma delegada el poder de policía sobre el ejercicio de la actividad profesional, entre otras) y que el gravamen cuestionado interfería directamente con su consecución.

-IV-

Disconforme con ese pronunciamiento, la demandada presentó el recurso extraordinario de fs. 374/391, que fue concedido a fs. 406.

Esgrimió que aquí se plantea una cuestión federal simple, en virtud de que la decisión apelada desconoce la validez de normas de ese carácter (arts. 16, 18 y 75 -incs. 2° y 8°- de la CN).

Sostuvo que la Cámara yerra al interpretar que el COLPROBA, como ente de derecho público no estatal, pertenece a la administración pública provincial y, por lo tanto, se encuentra incluido, por analogía, en la exención del art. 2° de la ley 25.413.

Planteó que el fallo viola el principio de igualdad (art. 16 de la CN), el principio de separación de poderes y altera el equilibrio de las funciones inherentes a la forma republicana de gobierno (art. 1° de la CN), al establecer una exención no contemplada en la ley ni en la reglamentación a favor de la actora.

Además, calificó de arbitraria a la sentencia del a quo por sustentarse en meras afirmaciones dogmáticas y carecer de fundamentación suficiente. En este punto, explicó que el tribunal apelado no tuvo en cuenta planteos conducentes para la solución del litigio y se apartó de los hechos y de la normativa aplicable.

En último lugar, adujo que se configura un supuesto de gravedad institucional a partir de las consecuencias que entraña la decisión recurrida para el Estado Nacional.

-V-

En mi criterio, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal (ley 25.413) y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho invocado por el apelante (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Procuración General de la Nación

Por otra parte, no es ocioso recordar que, en su tarea de establecer la correcta interpretación de normas de carácter federal, V.E. no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (art. 16, ley 48), según la inteligencia que rectamente les otorgue (Fallos: 307:1457; 320:1915, entre otros).

-VI-

En cuanto al fondo del asunto, está fuera de debate que el COLPROBA fue creado por el art. 48 y ccdtes. de la ley provincial 5.177 (texto ordenado por decreto 2.885/01 -con las modificaciones introducidas por la ley 13.419-, al que me referiré en adelante), como un ente separado del Estado Provincial con personalidad jurídica propia.

Por su parte, la ley 25.413 establece un impuesto sobre los créditos y débitos efectuados en cuentas -cualquiera sea su naturaleza- abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras (conf. art. 1º, inc. a). A continuación, declara exentos del gravamen a "los créditos y débitos en cuentas bancarias, como así también las operatorias y movimientos de fondos" correspondientes a los Estados provinciales (conf. art. 2º, a).

A la luz de ese texto normativo, pienso que no puede considerarse al COLPROBA incluido en la dispensa prevista en el art. 2º, inc. a), de la ley 25.413, en tanto allí solo se exime a los "Estados provinciales" y la actora es un sujeto diferenciado de la Provincia de Buenos Aires.

Así lo sostengo en virtud de que cuando una norma es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo, no cabe sino su directa aplicación (Fallos: 320:2145; 324:3345 y 340:905), pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su letra y de su espíritu (Fallos: 308:1873; 316:2732; 324:3345 y 338:488).

-VII-

Si bien lo anterior llevaría a concluir que la actora se encontraría obligada a pagar el gravamen sin gozar de dispensa alguna, considero que aquí corresponde analizar los argumentos expuestos por el COLPROBA desde su escrito de demanda y mantenidos en la contestación del recurso extraordinario planteado por el Fisco, relativas a la crítica que, con base constitucional, ha formulado respecto del tributo bajo estudio.

Entiendo que ello es así conforme a la doctrina que establece que, en resguardo del derecho de defensa, la vencedora en la segunda instancia puede plantear, al contestar el memorial de su contraria, aquellos argumentos o defensas desechados en la etapa anterior que se ha visto impedida de cuestionar por apelación, al no causarle agravio desde el punto de vista procesal (doctrina de Fallos: 311:696 y 1337 y 324:3345).

La condición exigida se encuentra cumplida en el *sub lite* pues el COLPROBA -al contestar el traslado del recurso extraordinario en examen- mantuvo los argumentos relativos a la violación del principio de igualdad, la inexistencia de capacidad contributiva, la inmunidad de los actos de gobierno y la indebida interferencia del Estado Nacional, motivos por los que esgrime que el cobro del impuesto sobre los créditos y

Procuración General de la Nación

débitos "... debe ser tachado de inconstitucional y ordenarse el inmediato cese de esta conducta" (cfr. fs. 379 vta./402 vta., en especial 402).

Para abordar su planteo, estimo conveniente remarcar ciertos aspectos del marco normativo local que regula la actuación de la actora, para luego comprender la incidencia de la gabela bajo estudio.

El COLPROBA fue creado como "una persona jurídica de derecho público no estatal para el mejor cumplimiento de sus fines" (conf. art. 48 de la ley 5.177).

De su ley de creación surge que -entre otras funciones que hacen al poder de policía estatal sobre la profesión de los abogados y procuradores- le corresponde, en los términos del art. 50 de la ley, centralizar la matrícula de aquéllos en la provincia (inc. f); "fijar la contribución de los Colegios Departamentales, administrar sus fondos, proyectar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos (...) y cuantas más atribuciones sean conducentes para el logro de los propósitos de esta Ley" (inc. h); organizar un registro de las causas disciplinarias y sanciones (inc. o); y distribuir mensualmente entre los Colegios Departamentales los importes que se recauden en concepto del derecho fijo creado por la ley local 8.480 (inc. p).

En dicha norma se prevé que los matriculados en actividad deben abonar una "cuota anual", que si bien es fijada de manera uniforme por el COLPROBA (conf. art 50, inc. j), debe pagarse ante los respectivos Colegios Departamentales y, de tales sumas, esos Colegios deben remitir un 5% (cinco por ciento) al COLPROBA (art. 55).

Por otra parte, la ley provincial 8.480, modificada por su similar 10.596 (a la que me referiré en adelante), creó un derecho que percibe el COLPROBA.

En relación con este ingreso, estimo necesario destacar que: (i) es fijado por el COLPROBA, según las pautas establecidas en la ley 8.480; (ii) se exige al iniciarse o contestarse toda gestión judicial; (iii) debe abonarse mediante el sistema de percepción que convenga el COLPROBA con el Banco de la Provincia de Buenos Aires; y (iv) se acredita en una cuenta en dicho banco de titularidad de la actora (conf. arts. 3° y 4° de la ley 8.480).

Los importes percibidos por el COLPROBA en concepto de derecho fijo deben ser distribuidos mensualmente, previa retención de un 10% (diez por ciento) para el cumplimiento de sus fines específicos, de la siguiente forma: a) setenta por ciento (70%) por partes iguales a los Colegios de Abogados Departamentales; y b) treinta por ciento (30%) a los Colegios Departamentales de abogados en relación directa y proporcional al número de abogados en actividad que hubieren abonado la cuota anual (art. 5° de la ley 8.480).

Respecto de los citados Colegios Departamentales, se prevé que forman parte del COLPROBA (conf. art. 47 de la ley 5.177) y funcionan con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público no estatal para el cumplimiento de sus fines (art. 18 de la ley 5.177).

Asimismo, el art. 19 *in fine* de dicha norma establece las facultades de los Colegios Departamentales y aclara que éstas "se relacionan con el ejercicio de la abogacía y procuración como problema provincial o nacional, con la

Procuración General de la Nación

institución de la justicia, con el estudio y progreso de la legislación y la jurisprudencia, su actualización, perfeccionamiento y especialización de los conocimientos científico-jurídicos de los profesionales”.

En tales condiciones, considero que el presente caso es sustancialmente análogo al registrado en Fallos: 332:936, toda vez que los movimientos bancarios realizados en las cuentas de la actora no pueden reputarse -siquiera indiciariamente- como manifestaciones de riqueza o capacidad contributiva, elemento éste que constituye un requisito de validez de todo gravamen (art. Fallos: 207:270; 312:2467 y causa M.1328, L.XLVII, “Mera, Miguel Ángel -TF 27.870-I- c. DGI”, sentencia del 19 de marzo de 2014, cons. 16).

Así lo pienso puesto que de las leyes que rigen la actuación del COLPROBA surge que su patrimonio está íntegramente destinado a cumplir las tareas de control estatal sobre la profesión de los abogados y procuradores (conf. art. 50, inc. h., de la ley 5.177).

Y, en lo que reviste particular importancia para la correcta solución de este pleito, es la propia ley local la que ordena dos conductas: a) las transferencias mutuas de recursos (derecho fijo y cuota anual) entre el COLPROBA y los Colegios Departamentales (arts. 5 de la ley 8.480 y 55 de la ley 5.177, respectivamente), y b) el empleo de cuentas bancarias abiertas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires a tal fin (art. 4° y 5° de la ley 8.480).

En conclusión, pienso que asiste razón a la actora y que debe hacerse lugar a su petición de declarar inconstitucional el impuesto sobre los débitos y créditos en

cuentas bancarias, respecto de las operaciones que realiza en las cuentas que tiene habilitadas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, en las que recibe y distribuye los recursos que posibilitan llevar adelante el cometido público para el cual fue instituida por el Estado local.

-VIII-

Dada la solución que se propicia, entiendo que el estudio de los restantes planteos deviene inoficioso.

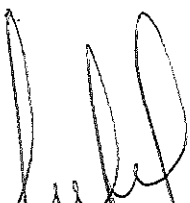
-IX-

Por los fundamentos aquí desarrollados, opino que corresponde admitir formalmente el recurso extraordinario federal planteado y declarar la inconstitucionalidad del impuesto a los débitos y créditos bancarios creado por la ley 25.413 respecto de las cuentas bancarias de COLPROBA abiertas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, en las que recauda y distribuye con los Colegios Departamentales los distintos recursos que le corresponden y que le fueron asignados para conformar su patrimonio.

Buenos Aires, 12 de abril de 2018.

ES COPIA

LAURA M. MONTI



M^a FLORENCIA NÚÑEZ PALACIOS
Subsecretaria Letrada
Procuración General de la Nación