

de sentencia definitiva, como cuando se trata de avocamiento entre tribunales judiciales (doctrina del voto disidente en la causa F.411.XXI. "Firmenich, Mario Eduardo s/incidente de declinatoria de jurisdicción interpuesto por Osvaldo J. Beatti, Gustavo A. Semorile y Fernando E. Torres en causa N° 50", fallada el 8 de octubre de 1987).

3º) Que el caso guarda sustancial similitud con lo decidido en Fallos: 306:2101, por lo que corresponde remitir a los fundamentos del voto del suscripto en dicha ocasión, por razones de brevedad. Las mismas razones expuestas para convalidar la facultad de las cámaras federales de asumir el conocimiento de los procesos originariamente instruidos por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas —art. 10 de la ley 23.049— son aplicables respecto de la facultad de avocamiento prevista en el art. 2º de la ley 23.492, y llevan a desestimar los agravios planteados.

4º) Que, finalmente, con referencia a la alegada violación de la doble instancia que se produciría como consecuencia de la avocación, es preciso señalar que si bien esa garantía no puede suprimirse arbitrariamente cuando el legislador la ha establecido, en la especie es la propia ley 23.049 la que otorga facultades de avocación a las cámaras federales, posibilidad que se ha ejercido en el caso sobre la base de sus circunstancias fácticas y de la aplicación de normas procesales —puntos cuya revisión no incumbe a esta Corte por la vía intentada— (causa: 1.57.XXI. "Incidente de competencia en la causa: 'CONADEP s/denuncia' ", resuelta el 3 de febrero de 1987).

Por ello, se confirma la resolución de fs. 35/42.

JOSÉ SEVERO CABALLERO.

CONEVIAL SOCIEDAD ANONIMA CONSTRUCTORA, INDUSTRIAL,
COMERCIAL, INMOBILIARIA Y FINANCIERA v. ADMINISTRACION
NACIONAL DE ADUANAS

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

El Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la Administración, ninguna de las atribuciones o poderes que

le han sido expresa o implícitamente conferidos. No existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

Existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de arreglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla, no pudiendo juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida.

ADUANA: Importación. En general.

La ley 20.545 atiende suficientemente el recaudo de que la política legislativa haya sido claramente establecida, para que sea válido el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo.

ADUANA: Importación. En general.

Ejecutar una política legislativa determinada implica también el poder de dictar normas adaptadas a las cambiantes circunstancias, sobre todo en una materia que por hallarse tan sujeta a variaciones como la que trata la ley 20.545 se estimó conveniente dejar librada al prudente arbitrio del Poder Ejecutivo, en vez de someterla a las dilaciones propias del trámite parlamentario.

ADUANA: Importación. En general.

La resolución conjunta números 178 y 181/81 de los ex ministros de Comercio e Intereses Marítimos y de Industria y Minería no importó una delegación propia de facultades legislativas, sino el ejercicio condicionado y dirigido al cumplimiento de las finalidades queridas por el legislador, de una actividad normativa circunscripta a los límites de la ley 20.545, en la que encuentra su fuente.

ADUANA: Importación. En general.

La competencia de los Ministerios de Comercio e Intereses Marítimos y de Industria y Minería para dictar la resolución conjunta números 178 y 181/81 no les fue diferida por delegación al Poder Ejecutivo en su calidad de tal, sino que le cupo en virtud de lo dispuesto en forma directa por la ley 22.450.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 29 de octubre de 1987.

Vistos los autos: "CONEVIAL Sociedad Anónima Constructora, Indus., Com., Inm. y Finan. c/Estado Nacional (A.N.A.) s/repetición".

Considerando:

1º) Que la Sala Nº 4 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al revocar el fallo de la instancia anterior, hizo lugar a la demanda entablada contra la Administración Nacional de Aduanas por repetición de la diferencia de derechos ingresada por la actora con motivo de dos operaciones de importación. Contra el pronunciamiento, el representante fiscal interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

2º) Que la repetición intentada tuvo como fundamento la ilegitimidad de la Resolución conjunta números 178 y 181/81 de los ex Ministerios de Comercio e Intereses Marítimos y de Industria y Minería, que dispuso elevar del 5% al 48% los derechos de importación correspondientes a las mercaderías incluidas en la posición arancelaria 73.29.00.01.13, por carecer los mencionados ministerios de competencia para dictar esa medida.

3º) Que el planteo admitido por la sentencia apelada se sustenta en dos argumentos: el primero, atinente a que la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo de la facultad de establecer y modificar los derechos de importación (art. 3 de la ley 20.545) no pudo ser objeto, a su vez, de delegación en el Ministerio de Economía por el decreto 751/74, en razón de lo prescripto por los arts. 67, inc. 1º y 2º, y 89 de la Constitución Nacional; el segundo, vinculado con que, aun si se obviara esa falta de adecuación al texto constitucional, toda vez que el decreto 751/74 delegó las atribuciones mencionadas en el Ministerio de Economía —que no suscribió la resolución cuestionada— y no en los ministerios de los que ésta emanó, no existió un acto concreto del Poder Ejecutivo que los habilitara para el ejercicio de tales facultades.

4º) Que, en lo relativo al primero de los aspectos mencionados, la ley 20.545, dictada con el propósito de proteger el trabajo y la producción nacional (art. 1º), estableció que dicha protección se implementaría a través de la Nomenclatura Arancelaria y de Derechos de Importación (N.A.D.I.), así como de la fijación de los derechos de importación, entre otros medios (art. 2º). Con ese objetivo, autorizó al Poder Ejecutivo para efectuar la modificación general de esa Nomenclatura (art. 3º), pudiendo aquél delegar el ejercicio de dichas facultades en los ministerios correspondientes, conforme a pautas concretas establecidas en el mismo artículo en lo concerniente a la elevación y fijación de esos derechos, suspensión de la importación de determinados bienes, definición de aquellos cuya protección se dispusiera, e inclusión en la N.A.D.I. de los precios oficiales mínimos de importación aplicables en correspondencia con la posición arancelaria respectiva.

Entre las pautas a las que el Poder Ejecutivo debería conformar su actuación, la ley estableció que los derechos de importación que se fijaran en virtud de lo dispuesto no podrían exceder el triple del más alto derecho existente en ese momento en la referida Nomenclatura, y dispuso, asimismo, que el Poder Ejecutivo debería informar al Congreso de la Nación, al finalizar cada trimestre, sobre el uso de las facultades que le eran conferidas.

5º) Que, al examinar la validez constitucional de disposiciones de naturaleza análoga a la de la transcripta, esta Corte ha señalado que "...ciertamente, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la Administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos, y que, desde luego, no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella...", habiendo agregado que "...existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla", no pudiendo juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al

arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida (Fallos: 270:42, cons. 8º y sus citas).

6º) Que, en el caso, dicho recaudo resulta atendido suficientemente conforme al texto de la ley 20.545, a cuyas disposiciones, por lo demás, se ajustó el ejercicio de las atribuciones allí contenidas toda vez que, en los términos del precedente aludido, ejecutar una política legislativa determinada implica también el poder de dictar normas adaptadas a las cambiantes circunstancias, sobre todo en una materia que por hallarse tan sujeta a variaciones como la de que se trata, se estimó conveniente dejar librada al prudente arbitrio del Poder Ejecutivo, en vez de someterla a las dilaciones propias del trámite parlamentario (Fallo citado, considerando 9º).

7º) Que, en tales condiciones, puede concluirse que las normas cuya invalidez se ha declarado no importaron una delegación propia de facultades legislativas sino un ejercicio, condicionado y dirigido al cumplimiento de las finalidades queridas por el legislador, de una actividad normativa circunscripta a los límites de la ley en la que encuentra su fuente (Fallos: 286:325).

8º) Que, en cuanto concierne a la segunda de las objeciones formuladas, cabe recordar que, encontrándose en vigencia a la fecha del dictado de la ley 20.545, la Ley de Ministerios nº 20.524, la que contemplaba —de acuerdo con lo establecido por el art. 87 de la Constitución Nacional— la existencia de ocho departamentos, entre los cuales al de Economía concernía la totalidad de la competencia en materia de actividades económicas, el Poder Ejecutivo dictó, a efectos de implementar la política a cuya consecución tendían las disposiciones de aquella, el decreto 751/74, por el que se facultaba al Ministerio de Economía para efectuar, con el asesoramiento de los organismos técnicos competentes, las modificaciones de la Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Importación (N.A.D.I.), a las que se refería el art. 3º de la ley 20.545. El decreto creaba, como organismo que tendría intervención en todas las actuaciones relacionadas con esta última ley, a la Comisión Nacional de Defensa del Trabajo y Producción Nacional presidida por el mencionado ministro e integrada por representantes oficiales y de entidades privadas.

9º) Que la ley 20.524 fue derogada por la ley 22.450, la que, a partir del aumento a trece del número de ministerios, distribuyó entre los de Economía, Hacienda y Finanzas, de Agricultura y Ganadería, de Industria y Minería, de Comercio e Intereses Marítimos y de Obras y Servicios Públicos, la competencia asignada con exclusividad por la ley derogada al anterior Ministerio de Economía. El criterio al cual esa distribución respondió se desprende de la nota que acompañó al proyecto de ley, en la cual se señala que "...las competencias de los distintos Ministerios se han agrupado atendiendo a criterios de centralización normativa y descentralización ejecutiva...", como que "...asimismo se ha creído conveniente establecer el mayor equilibrio posible entre las competencias de los distintos ministerios con el objeto de evitar que el sobredimensionamiento de algunos departamentos pueda llegar a distorsionar el normal desempeño del Gabinete Nacional".

En tal orden de ideas, y atendiendo a la circunstancia de que en muchos casos la atención de los negocios públicos no puede ser deslindada con absoluta nitidez entre los distintos ministerios del Poder Ejecutivo, se agregaba que, con la intención de solucionar los conflictos derivados de la superposición de funciones y las consiguientes "...demoras en el tratamiento de delicadas cuestiones de gobierno, el proyecto ha fijado distintos niveles de competencia para los Ministerios que deban encarar la consideración de aquellas materias que por su naturaleza resulten comunes a varios departamentos...". Dichos niveles de competencia se traducen en la adopción por la ley de los vocablos "entender", "intervenir", "participar" y "coordinar", que el mismo mensaje define.

10) Que como aplicación del antedicho criterio, el art. 21, inc. 21, de la ley atribuye al Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas la competencia para entender en la aprobación definitiva de las estructuras arancelarias, con la intervención de los sectores que corresponda, en tanto que por el inc. 10 del art. 23, y por el inc. 9 del art. 24, asigna a los Ministerios de Industria y Minería, y de Comercio e Intereses Marítimos, la función de intervenir en la elaboración de las pautas para la confección de las estructuras arancelarias de su sector y la de entender en la elaboración y ejecución de las mismas.

11) Que el examen de esas normas con el alcance que el mensaje de elevación explícita y que —vale reiterarlo— traduce la intención de evitar la superposición de funciones, permite inferir la existencia de dos etapas diferenciadas en cuanto a la extensión de la competencia involucrada en ellas: una previa —atinente a la elaboración de las pautas a las que deberían ajustarse las estructuras arancelarias, así como a su aprobación definitiva— que, por concernir a la fijación de la política económica general, resultaba de responsabilidad primaria del Ministerio de Economía y en la cual los ministerios sectoriales se limitaban a una mera intervención; y un segundo momento —el de la elaboración y ejecución de las estructuras arancelarias de cada sector— en el que la adopción de las medidas tendientes a concretar aquella política correspondía a los ministerios de los que emanó la resolución cuestionada, en atención a su vinculación específica con las actividades involucradas.

12) Que con base en tales disposiciones, y maguer la invocación que en la resolución conjunta Nros. 178 y 181/81 se efectúa del decreto 751/74 como uno de los fundamentos de las facultades allí ejercidas, cabe advertir que, de la variación de las condiciones a las que los distintos ministerios debieron ajustar su cometido y en especial —en lo que a la materia aquí debatida concierne— de la asignación precisa de funciones a cada uno de aquéllos, resulta el corolario de que esa competencia no les fue deferida por delegación del Poder Ejecutivo en su calidad de tal —para lo que hubiera sido menester un acto análogo al decreto 751/74, cuya inexistencia funda la impugnación formulada por la actora— sino que les cupo en virtud de lo dispuesto en forma directa por la ley 22.450, por lo que aquella carencia deviene irrelevante, lo que priva asimismo de sustento a este aspecto de la pretensión esgrimida.

Por ello, se revoca la sentencia de fs. 107/119 vta. en cuanto fue materia de recurso. Costas por su orden en todas las instancias, en razón de que la naturaleza de las cuestiones debatidas pudo llevar a la demandante a creerse con derecho a sostener su posición.

CARLOS S. FAYT — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI
— JORGE ANTONIO BACQUÉ.
