



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

13/2025

OCEAN EXPORT SA c/ EN -PEN (DNU 4/25) s/ AMPARO LEY 16.986

CABA, fecha de firma electrónica

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9, Secretaría N° 17, que se encuentran en condiciones de dictar sentencia definitiva y de los que,

RESULTA:

I.- Que, a [fs. 5/31](#) se presenta la firma Ocean Export SA e inicia la presente acción de amparo en los términos de la Ley 16.986 y el artículo 43, de la Constitución Nacional, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1, del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 4/25, por el cual se prorrogó -a su entender, de manera ilegítima- la vigencia del denominado impuesto a la venta de pasajes aéreos y marítimos, por considerar que vulnera de manera manifiesta la garantía de reserva de ley el derecho de propiedad que le asiste.

A efectos de fundamentar su petición, tras hacer referencia a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Nacional, y a su legitimación activa, aduce que la acción intentada resulta admisible, en tanto se cumple con los requisitos de procedencia contenidos en las normas antes mencionadas.

En particular, sostiene que el decreto de necesidad y urgencia cuestionado le provoca una grave afectación de sus derechos constitucionales, por lo que resulta palmariamente inconstitucional.

Asevera, que dada la vigencia del impuesto a partir del 6 de enero de 2025, se aprecia una lesión actual en sus derechos.

Ello, por entender que el gravamen a los pasajes había caducado y fue prorrogado por medio de un decreto de necesidad y



urgencia, contrariando lo expresamente dispuesto por la Constitución Nacional, en cuyo artículo 99, inciso 3º, se especifica que tales tipos de decretos no pueden tener contenido fiscal o tributario.

Afirma, que bajo el ropaje de prorrogar el Fondo Nacional de Turismo, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 4/25 prorrogó el impuesto que integra dicho fondo, referido a los pasajes al exterior que comercializa la empresa.

Seguidamente, tras hacer referencia a la inexistencia de otro medio judicial más idóneo, reitera que la norma cuestionada vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria, en la medida que es una potestad exclusiva del Poder Legislativo la de establecer prestaciones patrimoniales coactivas a la población.

En este punto, realiza una reseña de diferentes precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de doctrina que considera aplicable, para luego concluir que el decreto de necesidad y urgencia cuya declaración de inconstitucionalidad persigue no puede prorrogar la vigencia de un impuesto establecido por ley.

Finalmente, ofrece prueba para avalar su postura y formula reserva de caso federal.

II.- Que, a [fs. 91/93](#), la parte actora amplía la demanda incoada.

III.- Que, a [fs. 107/125](#) se presenta el Estado Nacional – Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes, de la Vicejefatura de Gabinete de Interior, de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y produce el informe que le fuera requerido, en los términos del artículo 8, de la Ley 16.986.

En tal sentido, luego de sintetizar la petición de la firma actora, sostiene que la accionante carece de legitimación activa.

Arguye, que la empresa no se ve perjudicada por la norma que cuestiona, y -de haber sido así- tendría que haber realizado el planteo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

con anterioridad, en la medida que desde hace años -en su calidad de agente de percepción- viene cumpliendo con lo dispuesto en la norma.

Remarca, que conforme surge del escrito inicial, “[...] la actora, actúa como agente de percepción del gravamen establecido en el artículo 24, inc. b), de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, siendo ese una de las tantas fuentes de financiamiento del FONDO, con destino a solventar y sostener una política pública. (ARTICULO 24. – Constitución. El Fondo Nacional de Turismo se constituye con los siguientes recursos: (...) b) El producto del siete por ciento (7%) del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior, y los fluviales al exterior, conforme lo determine la reglamentación, vendidos o emitidos en el país y los vendidos o emitidos en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional”) [...]”.

En función de ello, sostiene que Ocean Export SA no posee legitimación para reclamar en atención a que no podría entenderse que se encuentra afectada de manera directa por la imposición del tributo, en la medida que es el consumidor final que con la compra del pasaje actúa como contribuyente, abonando el impuesto que la actora está obligada a percibir, con destino a solventar el FONDO.

De este modo, es el consumidor el que abona el precio final del pasaje, sin afectar de manera alguna el patrimonio de la actora.

Así, reafirma que la accionante no reviste el carácter de sujeto pasivo del impuesto que debe ser abonado por el pasajero.

En otro punto de su presentación, se extiende en consideraciones que -a su entender- tornan inadmisibles la vía del amparo (v. Punto VI, del escrito citado).

Al respecto, luego de hacer referencia a lo previsto en la Ley 23.522, que creó el Fondo Nacional de Turismo, pondera que yerra la actora al afirmar que el Poder Ejecutivo Nacional ejerció facultades impositivas, toda vez que no se creó ni derogó impuesto alguno, ya que



sólo se prorrogó el destino de lo recaudado por diversas fuentes de financiamiento.

Aclara, que el tributo que fuera creado por tal ley no tiene vencimiento, por lo que lo normado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 4/25, no infringe norma constitucional alguna.

Vinculado a ello (v. Punto VII, del informe presentado), realiza manifestaciones para destacar la constitucionalidad del decreto cuestionado por la empresa actora; ponderando, que se cumplieron todos los requisitos esenciales para su dictado y que en la actualidad se encuentra en trámite el procedimiento de revisión subsiguiente por parte de la Comisión Bicameral Permanente, del Congreso de la Nación.

A su turno, en lo que respecta a la prórroga de los plazos de vigencia del Fondo Nacional de Turismo, pone de resalto -como fuera indicado con anterioridad- que el mismo no se encuentra integrado única y exclusivamente por el impuesto sobre los pases al exterior, sino también por otros recursos adicionales.

Señala, que tales recursos no revisten carácter tributario, ya que no constituyen prestaciones que se exijan coactivamente con el objeto de cubrir los gastos que demanda la satisfacción de las necesidades públicas.

Indica, que si esos recursos adicionales no estuviesen afectados a un fondo especial (como lo es el Fondo Nacional de Turismo) ingresarían a rentas generales y desde allí podrían ser desviados a cualquier gasto de la Administración Pública Nacional, incluso hacia aquellos que no guardan relación con la promoción turística.

Por tal motivo, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 4/25 prorrogó hasta el 31/12/27 la afectación específica al Fondo Nacional de Turismo de todos los recursos no tributarios previstos por el artículo 24, de la Ley Nacional de Turismo.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

Finalmente, a modo de conclusión, reitera que la parte actora carece de legitimación para accionar; que el amparo no es la vía idónea para resolver el planteo efectuado; que el impuesto cuya vigencia se cuestiona fue creado por una ley que continúa vigente con independencia del Fondo Nacional de Turismo; y que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 4/25 prorroga la vigencia de dicho fondo.

Ofrece prueba y formula reserva de caso federal.

IV.- Que, a [fs. 159/162](#), la parte actora contesta el traslado que le fuera conferido y a [fs. 165/183](#) dictaminó el señor Fiscal Federal.

En este estado, a fs. 184 pasaron los autos a dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

I.- Que, como principio, y con carácter previo al análisis de las pretensiones introducidas respecto al fondo de la cuestión, estimo oportuno dejar sentado que conforme reiterada y uniforme jurisprudencia del Alto Tribunal, el sentenciante no está obligado a seguir y dar tratamiento a todas y cada una de las argumentaciones que se le presentan, ni a examinar la totalidad de las probanzas aportadas a la causa, sino a abordar aquellas cuestiones y analizar los elementos arrimados que resulten relevantes y conducentes para dirimir el conflicto y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable, atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la litis.

II.- Que, aclarado ello, recuérdese que en el marco de la presente acción de amparo, la firma actora pretende que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1, del Decreto de Necesidad y Urgencia



Nº 4/25, por el cual se prorrogó -en sus palabras, de manera ilegítima- la vigencia del denominado impuesto a la venta de pasajes aéreos y marítimos, por considerar que vulnera de manera manifiesta la garantía de reserva de ley el derecho de propiedad que su entender le asiste.

III.- Que, sintetizada de este modo la pretensión, cabe poner de resalto que en el ámbito propio de este proceso, el progreso de la vía excepcional elegida procede contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley (conf. artículo 43, de la Constitución Nacional, y artículo 1 y 2, de la Ley 16.986).

En este orden de ideas, debe puntualizarse que esta vía tiene como presupuesto la acción u omisión de órganos o agentes de la autoridad pública, que adolezca de arbitrariedad manifiesta, lo que excluye que pueda convertirse en una instancia en que los jueces asuman facultades propias de otros poderes o autoridades públicas, o se constituyan en revisores de su actuar dentro de las normas respectivas (conf. Excma. Cámara del Fuero, Sala III, in re “Borensztein y Gicovate S.A. c/ Obras Sanitarias de la Nación”, del 08/09/81) o incluso que se someta a la vigilancia judicial el desempeño de funcionarios u organismos para juzgar su acierto o desacierto (CSJN, Fallos 302:535).

Por su parte, es menester destacar que es doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que el amparo constituye un proceso excepcional sólo utilizable en las más delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige -para su apertura- circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, de modo tal que las deficiencias referidas -a que alude la Ley 16.986 y la jurisprudencia anterior y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

posterior a su sanción-, requieren que la lesión de los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos ni de un amplio debate y prueba (CSJN, Fallos 301:1060; 306:1253 y 307:747; Excma. Cámara del Fuero, Sala II, in re “Unión de Trabajadores Del Issjp c/ En -M° Salud- Sss S/ Amparo Ley 16.986”, del 17/03/11).

En este sentido, es dable resaltar que conforme inveterada jurisprudencia del Alto Tribunal, la acción de amparo excluye aquellas cuestiones en las que no surge con nitidez la arbitrariedad o ilegalidad que se arguye, ya que el tema o los temas opinables o aquellos requeridos de mayor debate y aporte probatorio, son ajenos a esta acción, que no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir sus trámites y requisitos previamente instituidos, ni los autoriza a irrumpir en asuntos extraños a la jurisdicción que por la ley tiene conferida (CSJN, Fallos 307:178).

IV.- Que, por su parte, debe también señalarse que la Excma. Cámara del Fuero ha sostenido que el intento de *amparizar* el acceso a la justicia con la atendible inquietud de obtener una respuesta rápida a sus reclamos, eludiendo las vías procesales normales que deben seguirse, desvirtúa la honrosa misión de su creación pretoriana, en su primera etapa, hasta alcanzar la consagración legislativa y constitucional en la actualidad, incurriendo en un grave error quienes interpretan que, a raíz de la reforma constitucional, el amparo se ha constituido en un remedio ordinario, pues continúa siendo un remedio extraordinario y excepcional (Sala V, causa 32.078/95, “Auman” del 13/11/95).

A mayor abundamiento, corresponde advertir que si bien la Ley 16.986 no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta aquéllas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no



pueden producirse en el breve trámite previsto por la reglamentación normativa (CSJN, Fallos 307:178, 747, 1953, 2345, entre otros).

De este modo, dada la celeridad que es propia de este tipo de proceso, la arbitrariedad o ilegalidad alegada, debe presentarse –como se expresó anteriormente– sin necesidad de mayor debate y prueba. Esto es, el juez debe advertir sin asomo de duda que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una irrazonable voluntad del sujeto demandado, en razón de que el amparo es un proceso sumamente simplificado en sus dimensiones temporales y formales, pues la finalidad fundamental de la pretensión que constituye su objeto consiste en reparar –con la mayor premura– la lesión de un derecho reconocido en la Constitución, un Instrumento Internacional o una Ley (conf. Palacio, Lino Enrique, “Derecho Procesal Civil”, t. VII, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2005, p. 137).

V.- Que, por su parte, y sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, no puede soslayarse que el Alto Tribunal también ha sostenido que si bien esta acción no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la acción de amparo tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (CSJN, Fallos 329:4741). Ello, en razón de que la vía del amparo resulta idónea para prevenir o impedir lesiones de derechos con base constitucional (CSJN, Fallos 317:1224).

V.- Que, sobre la base de tales premisas, y conforme lo dictaminado por el señor Fiscal Federal, se advierte que la firma actora no ha demostrado la inoperancia de las vías ordinarias para resolver su planteo, así como tampoco ha acreditado el daño que le ocasionaría recurrir a ellas; máxime, cuando la lesión aludida tiene estricto carácter patrimonial, no surgiendo de autos el carácter grave y manifiesto que,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 9

para su derecho de propiedad, justificaría la habilitación de la vía excepcional del amparo, que se encuentra reservada –como se dijo– a los casos en los cuales la afrenta a los derechos fundamentales no puede ser conjurada por otra vía más idónea.

En este sentido, es dable recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que no basta con invocar un perjuicio o agravio concreto, dado que éste es un requisito común a todo caso, causa o controversia, en los términos del artículo 116, de la Constitución Nacional, sino que quien lo padece debe acreditar que los medios judiciales que el sistema procesal ordinario pone a su alcance no son suficientes –en razón del grado de concreción y gravedad de la lesión– para brindar una respuesta jurisdiccional útil, de modo que el daño sólo resultará efectivamente reparable por la vía sumarísima y expedita del amparo (CSJN, Fallos 319:2955; 322:1733; 323:183; 323 :2536; 324:343, entre otros).

VI.- Que, a ello cabe agregar, que en el dictamen elaborado por el señor Fiscal Federal se hizo énfasis en que la discusión sobre la aplicación de las normas tributarias requiere de un ámbito de mayor debate y prueba, y que, en principio, tales planteos deben realizarse por alguna de las vías previstas en la ley de rito tributaria, si no se demostró que el actuar estatal adolece de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta (v. dictamen, numeral 6, en cita de CSJN, Fallos 331:1403, del dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte Suprema).

A su vez, se remarcó que el contribuyente tiene la posibilidad de promover la acción y demanda de repetición de los tributos y sus accesorios que hubieran sido abonados de más, ya sea espontáneamente o a requerimiento del organismo fiscal (conf. artículo 8, de la Ley de Procedimiento Tributario N° 11.683); pudiendo, en su caso, en la medida que la pretensión se afine exclusivamente en hacer cesar un estado de incertidumbre frente a la aplicación del tributo en cuestión,



y/o que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del mismo a un contribuyente determinado, puede acudirse a la acción declarativa en los términos del artículo 322, del CPCCN (conforme doctrina de Fallos 307:1379; 307:2384; 308:1498; 308:1498; 308: 2569; 308: 2580; 310:142; 310:606; 310:977).

VII.- Que, sin perjuicio de que lo antes expuesto resulta suficiente para proceder al rechazo de la acción intentada, debe también indicarse -en concordancia con lo dictaminado por el señor Fiscal Federal- que conforme la doctrina sentada por el Máximo Tribunal, no compete a los tribunales considerar la bondad de un sistema fiscal para obtener los recursos que necesita el erario público, ni decidir si uno es más conveniente que otro. En cambio, sólo le corresponde declarar si repugna o no a los principios y garantías contenidos en la Constitución Nacional (Fallos: 223:233).

En función de ello, toda vez que de la lectura del artículo 24, de la Ley 25.997, surge que el Fondo Nacional de Turismo se encuentra constituido -entre otros- por *“El producto del siete por ciento (7%) del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior, y los fluviales al exterior, conforme lo determine la reglamentación, vendidos o emitidos en el país y los vendidos o emitidos en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional”* (conf. inciso “b”) y que el mismo fue constituido por un plazo de diez años, a partir de la fecha de promulgación de la ley (conf. inciso “m”), es claro que lo argumentado por la actora, en el sentido de que se ha vulnerado el principio de legalidad tributaria, debe ser desestimado.

Ello, por cuanto bien lo señala el señor Fiscal Federal, la asignación específica del tributo indirecto creado por el Congreso es lo que está sujeto a un plazo determinado, y que por ende requiere





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

prórroga; no así el tributo indirecto *per se*, el cual, desde el momento en que es establecido por ley, se mantiene en la medida que no sea derogado, modificado o sustituido por el mismo órgano legislativo.

Tal extremo se corrobora por el hecho de que el artículo 58, de la Ley 27.008, prorrogó por el plazo de diez años, la vigencia de la constitución efectuada en el citado inciso “m”, del artículo 24, de la Ley 25.997, cuyo vencimiento motivó el dictado de la norma cuestionada en autos.

Siendo necesario agregar, que no se vislumbra que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 4/25 transgreda el principio de legalidad tributaria, en la medida que el citado artículo 24, inciso “b”, es la norma que determina los sujetos alcanzados por el tributo, establece el presupuesto fáctico para su imposición y la alícuota aplicable, a lo que se añade que el artículo 25, designa a las compañías transportadores como agentes de percepción.

De este modo, la prórroga del Fondo al que se asigna el producido del impuesto no ocasiona agravio a las garantías de reserva de ley tributaria e inviolabilidad de la propiedad. Pues, como se indica en el dictamen antes referenciado, estando a salvo la legalidad del tributo, no se advierte un interés especial y suficientemente directo (CSJN, Fallos, 326:1007) de la actora en objetar el eventual establecimiento de una asignación específica para el producido por su cobro, por una forma eventualmente distinta que la ordenada por la Constitución Nacional.

Por ello, en concordancia con el señor Fiscal Federal,

FALLO:

I.- Rechazando la acción de amparo incoada por la firma Ocean Export SA.

II.- Respecto a las costas, corresponde que éllas sean impuestas a la parte actora, en su calidad de vencida (artículo 68, segundo párrafo, del CPCCN).



Regístrese, notifíquese a las partes y al señor Fiscal Federal.

Firme que se encuentre este decisorio, se procederá a la regulación de los honorarios de los profesionales intervinientes.

PABLO G. CAYSSIALS

Juez Federal

NOTA: En la misma fecha se cumple con las notificaciones ordenadas.

Conste.

EDGARDO TOBÍAS ACUÑA

Secretario Federal



#39639432#465872965#20250806114510438