



***Ministerio Público***  
***Procuración General de la Nación***

S u p r e m a      C o r t e :

- I -

BUNGE ARGENTINA S.A., con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires, solicita, ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de San Nicolás N° 1, el dictado de una medida cautelar previa al inicio de la demanda, en el marco del art. 195 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (C.P.C.C.N.), contra la Provincia de Buenos Aires a fin de que se abstenga de aplicar, percibir, reclamar o ejecutar por cualquier medio el incremento adicional (en adelante "Adicional") del impuesto sobre los ingresos brutos (ISIB) establecido en el art. 100 de la ley provincial 15.170 para la actividad de "Servicios de Almacenamiento y Depósito N.C.P." código N° 522099 del nomenclador de actividades del ISIB (NAIIB 8).

Refiere que es una de las primeras compañías de agro-negocios del país y que, desde el inicio de su actividad agrícola, ofrece fertilizantes de producción nacional, integra la comercialización, recepción y almacenaje de granos, industrialización de oleaginosas, producción de harinas con diferentes contenidos proteicos y aceites vegetales, tanto refinados para consumo humano, como crudos destinados principalmente al mercado externo. Añade que en septiembre de 2005 inauguró la Terminal Portuaria del Complejo Industrial Ramallo, sede de diversas actividades, entre ellas, la destinada

a la exportación de granos y subproductos, para lo cual cuenta con un muelle que consta de cuatro torres.

Indica que la medida cautelar que solicita resulta anticipatoria de la acción de fondo que habrá de interponer dentro del plazo procesal correspondiente y que tendrá por objeto una acción declarativa de certeza (art. 322 del C.P.C.C.N.). Especifica que la urgencia de su solicitud responde a la necesidad de evitar el perjuicio económico que le genera el pago del Adicional hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

Explica que viene abonando el ISIB por la actividad de "Servicios de Almacenamiento y Depósito N.C.P", cuya alícuota fue fijada para el 2019 y el 2020 por la Provincia de Buenos Aires en el 4,5%, pero que en el año 2020, en virtud del art. 100 de la ley 15.170, se le ha sumado el Adicional, que se calcula en montos fijos por tonelada de mercadería cargada, descargada o removida.

Destaca que en esta presentación se limita "a cuestionar tal Adicional que integra el ISIB", el cual liquidó y abonó, bajo protesto, por los períodos vencidos -enero, febrero, marzo, abril y mayo 2020- para evitar embargos y demás medidas coercitivas que pudieran afectar o paralizar el desarrollo de la actividad.

Agrega que de acuerdo con el art. 2° de la resolución normativa 031/2020 de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), reglamentaria del citado art. 100 de la ley 15.170, el Adicional corresponde abonarlo sólo **cuando la mercadería tenga destino o procedencia fuera del país** (el resaltado es de la parte).



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

Entiende que la norma cuestionada fija un criterio vinculado al destino ulterior de la mercadería y no a la actividad portuaria en sí misma, toda vez que el Adicional no se aplica a aquellas que se encuentren "en tránsito, reembarque para trasbordo" (bajo regímenes especiales del Código Aduanero) ni "en tráfico" (que circulan dentro de una misma zona aduanera). En tales condiciones, estima que sólo se grava a la carga, descarga o remoción de mercaderías que están siendo destinadas a la exportación o importación para consumo en los términos del Código Aduanero.

Bajo esos términos, aduce que la Provincia de Buenos Aires carece de facultades para reglar en forma directa o indirecta el comercio internacional y que, por ende, el tema a decidir se refiere al discernimiento de facultades y derechos que se encuentran reglados por la Constitución Nacional, en particular los límites constitucionales al poder tributario de dicha Provincia.

En ese orden, pone de manifiesto que si bien la ley que establece el Adicional afirma recaer sobre las actividades de carga, descarga y remoción de mercaderías en el puerto, en realidad no hace otra cosa que gravar las operaciones de importación y exportación de mercaderías, es decir, el comercio internacional, lo cual más allá de la apariencia que la norma local le ha dado, este tributo es, en rigor, un "impuesto aduanero" de creación provincial, situación expresamente prohibida a las provincias por los arts. 4º, 31, 75 inc. 1º y

126 de la Constitución Nacional e implica una aduana de naturaleza local que afecta la circulación de bienes objeto del comercio exterior, invadiendo las facultades concedidas al Gobierno Federal en los arts. 9º, 10 y 11 de la Ley Fundamental.

Asimismo, considera que el gravamen viola el principio de supremacía constitucional contenido en el art. 31 de aquélla, toda vez que la ley fue dictada por una legislatura provincial que intenta modificar o restringir derechos elementales contenidos en la Constitución Nacional, pretendiendo apropiarse de facultades delegadas por ella al Gobierno Federal, del mismo modo que afecta el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita (art. 14 de la Constitución Nacional), ya que la elevada cuantía del tributo convierte en ruinosa a la actividad haciendo peligrar su continuidad, además de vulnerar el principio de razonabilidad derivado del Preámbulo y de los arts. 28 y 33 de la Constitución Nacional.

Sostiene que V.E. resulta competente para entender en esta presentación en virtud de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución Nacional, ya que la acción se entabla contra la Provincia de Buenos Aires y el conflicto versa sobre normas y principios de carácter federal, toda vez que las disposiciones cuestionadas resultan inconstitucionales, ya que el nuevo tributo grava la exportación e importación de mercaderías, entrometiéndose en las regulaciones al comercio internacional y erigiendo una verdadera aduana externa provincial que afecta el comercio internacional de bienes, invadiendo -como dijo- las facultades concedidas al gobierno federal. Asimismo, configura un ejercicio abusivo de las potestades tributarias de la



**Ministerio Público**  
**Procuración General de la Nación**

demandada, por contravenir la prohibición de apoderarse de una parte sustancial de la renta del contribuyente.

En consecuencia, expone que se verifican los presupuestos de la competencia de la Corte, tanto *ratione personae* por ser parte una provincia y *ratione materiae* porque persigue la invalidez de normas provinciales que considera contrarias a lo dispuesto en los arts. 4°, 9°, 10, 11, 14, 17, 28, 31, 33 y 75 incs. 1° y 13, y 126 de la Constitución Nacional.

- II -

El juez federal de Primera Instancia de San Nicolás N° 1 se declaró incompetente para atender en la cuestión por considerar que el asunto era propio de la competencia originaria de la Corte, en tanto se encontraba demandada una provincia y la cuestión resultaba de contenido federal (art. 116 de la Constitución Nacional); por tal motivo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal.

En ese estado, se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- III -

Ante todo, corresponde señalar que no resulta prematura la declaración de incompetencia que efectuó oportunamente -a mi juicio- el juez federal en la citada resolución.

En efecto, ello es así en virtud de los fundamentos expuestos en el dictamen de este Ministerio Público del 20 de julio de 2006 *in re*: A.373.XLII. Originario "A.F.I.P. c/ Neuquén, Provincia s/ ejecución fiscal", publicado en Fallos: 331:793, a los que me remito *brevitatis causae*.

- IV -

Cabe recordar que el Tribunal tiene dicho en reiterados precedentes que no basta con que una provincia sea parte en un pleito para que proceda la competencia originaria de la Corte, ya que resulta necesario, además, examinar la materia sobre la que versa, esto es, que se trate de una cuestión de naturaleza directa y exclusivamente federal (Fallos: 311:1812 y 2154; 313:98 y 548; 315:448; 318:992 y 2457; 322:1470; 323:2380 y 3279) y que uno de los supuestos que la suscita se configura cuando además de ser parte una provincia, la causa reviste un manifiesto contenido federal, es decir, en el caso en que la demanda entablada se funde directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 323:2380 y 3279).

Esta hipótesis, en la que procede la justicia federal en razón de la materia (conf. art. 116 de la Ley Fundamental), lleva el propósito de afirmar las atribuciones del Gobierno Federal en las causas relacionadas con la Constitución, los tratados y las leyes nacionales así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima (Fallos: 310:136; 311:489, entre otros).



***Ministerio Público***  
***Procuración General de la Nación***

A mi modo de ver, en el *sub lite*, el planteamiento que efectúa la actora reviste un manifiesto contenido federal y, por ende, es apto para surtir la competencia originaria de la Corte, pues según se desprende de los términos del escrito introductorio -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según los arts. 4° y 5° del C.P.C.C.N. (Fallos: 339:1033 y 340:815)-, la actora, mediante la cautelar anticipatoria, tiene como fin último cuestionar una disposición local por ser contraria, en forma directa y exclusiva, a la Constitución Nacional en cuanto afecta presuntamente facultades exclusivas del Congreso Nacional en materia de comercio interjurisdiccional, importación y exportación de mercadería (arts. 4°, 9°, 10, 11, 14, 17, 28, 31, 33 y 75 incs. 1° y 13, y 126).

En tales condiciones, cabe asignar manifiesto contenido federal a la materia del pleito, ya que lo medular del planteamiento que se efectúa remite necesariamente a desentrañar el sentido y los alcances de los referidos preceptos federales, cuya adecuada hermenéutica resultará esencial para la justa solución de la controversia y permitirá apreciar si existe la mentada violación constitucional (Fallos: 311:2154, cons. 4°; 326:880, 330:2470; 331:2528, entre otros).

Así lo pienso, pues la cuestión debatida exige, en última instancia, dilucidar si la actuación de las autoridades locales invade el ámbito que le es propio a la Nación en esa materia. En consecuencia, considero que la causa se encuentra

entre las especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2º, inc. 1º de la ley 48, en tanto versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno Federal y los de una provincia, lo que hace competente a la justicia nacional para entender en ella (Fallos: 315:1479; 333:60, entre muchos otros).

En atención a lo expuesto, al ser parte una Provincia en un pleito de naturaleza federal, considero que –cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de la actora (Fallos: 317:473; 318:30 y sus citas y 323:1716, entre otros)– el proceso corresponde a la competencia originaria de la Corte.

Buenos Aires,                    de septiembre de 2020.