



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 27 de Septiembre de 2022

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 169/195 Loma Negra Compañía Industrial Argentina S.A., con domicilio en Olavarría, Provincia de Buenos Aires, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Misiones, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del decreto provincial 2913/07 y de la resolución general 56/2007 dictada por la Dirección General de Rentas de la demandada.

Señala que, a partir de la normativa impugnada, la demandada establece un régimen de pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos conforme al cual, según explica, la Provincia de Misiones no permite el ingreso de aquellas mercaderías provenientes de extraña jurisdicción, si previamente no se acredita el pago del mencionado anticipo.

Explica que en cada ocasión en que un transporte con productos de Loma Negra arriba al territorio de la demandada es detenido por alguno de los puestos de control allí existentes, en los que, de acuerdo a las disposiciones que tacha de inconstitucionales, debe exhibir el comprobante de pago de los anticipos. Relata que, de no cumplir con tal procedimiento, los funcionarios locales impiden que la mercadería de su propiedad pueda ingresar a la provincia, estando facultados, incluso, para disponer la interdicción o secuestro de ella.

A partir de lo expuesto, sostiene que la legislación provincial que cuestiona constituye una barrera para la libre circulación de mercaderías en el territorio nacional, lo que vulnera el art. 75, inc. 13 de la Constitución Nacional que consagra la denominada "cláusula comercial" en virtud de la cual el comercio interprovincial e internacional es reglamentado exclusivamente por el Congreso de la Nación. Afirma que, en consecuencia, las provincias -entre ellas la demandada- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no se encuentran habilitadas para dictar normas como el decreto provincial 2913/2007 y la resolución general 56/2007, cuya declaración de inconstitucionalidad persigue.

Asimismo, destaca que "el pago a cuenta establecido actúa como un derecho de paso y la provincia constituye una aduana interior por medio de la cual se condiciona el ingreso o egreso de los bienes al cumplimiento del Régimen y al pago del gravamen allí establecido, todo lo cual se encuentra expresamente vedado por la Constitución Nacional en sus arts. 9, 10, 11, 75 incisos 1° y 10 y 126" (v. fs. 186 vta.).

En virtud de lo expuesto solicita la concesión de una medida cautelar, por la que se ordene a la Provincia de Misiones que, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en estos autos, se abstenga de: (i) exigir a Loma Negra el pago a cuenta del anticipo del impuesto sobre los ingresos brutos o el cumplimiento de cualquier otro deber formal o material vinculado a los preceptos impugnados; (ii) adoptar cualquier medida que en



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

forma directa o indirecta impida la introducción en la Provincia de Misiones de los productos fabricados y comercializados por Loma Negra y de aplicarles las sanciones previstas en el ordenamiento; (iii) obstaculizar de cualquier modo la actividad de la actora.

2°) Que a fs. 198/199 la señora Procuradora Fiscal opina que el proceso corresponde a la competencia originaria de este Tribunal al ser parte una provincia en un pleito de manifiesto contenido federal.

Señala que, aunque la actora dirige la acción de inconstitucionalidad contra normas locales, tal pretensión exige dilucidar si lo dispuesto en ellas interfiere en el ámbito que les es propio a la Nación en lo relacionado con la regulación del comercio interjurisdiccional y al establecimiento de aduanas interiores.

3°) Que, posteriormente, la actora acompaña tres resoluciones de la Dirección de Rentas de la Provincia de Misiones -1950/2017, 2364/18 y 6/2019- y refiere haber sido exceptuada, por el período de tiempo que surge de cada una de esas actuaciones administrativas, de tener que someterse al régimen de pago a cuenta de los anticipos del impuesto sobre los ingresos brutos conforme a la norma provincial cuestionada en estas actuaciones.

Señala que no obstante ello, la pretensión cautelar que se solicita no se ha tornado abstracta pues no existe un

procedimiento que establezca pautas precisas para la exclusión de dicho régimen, y que el criterio resulta arbitrario por lo que nada impediría que luego se pudieren dejar sin efecto esos actos administrativos, o que a futuro no se volviesen a renovar las excepciones otorgadas y se pudiese dilatar su tratamiento de forma indefinida.

Incluso, aduce que, aun con el certificado de exclusión vigente, hay ocasiones en los que los inspectores de la Dirección General de Rentas Provincial no dejan ingresar mercadería a esa provincia sin el previo pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos (ver fs. 233/235, 238/240, y fs. 247/249).

4°) Que la presente demanda es de la competencia originaria de esta Corte, de acuerdo con los fundamentos y la conclusión dados en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal de fs. 198/199, a los que cabe remitir en razón de brevedad.

5°) Que, con relación a la pretensión cautelar, este Tribunal ha establecido que si bien, por vía de principio, medidas como las requeridas no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695).

6°) Que, asimismo, ha dicho en Fallos: 306:2060 "que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad”.

En ese sentido, los elementos de ponderación obrantes en la causa permiten concluir que, en el presente caso, resultan suficientemente acreditadas la verosimilitud en el derecho y la configuración de los demás presupuestos establecidos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para acceder a la medida pedida.

En efecto, de los antecedentes aportados surge que el procedimiento de control implementado resultaría *prima facie* contrario a disposiciones de carácter federal, en tanto -como se señaló precedentemente- la Provincia de Misiones condiciona el ingreso de mercaderías provenientes de extraña jurisdicción al pago a cuenta del anticipo del impuesto sobre los ingresos brutos (ver. actuación notarial de fs. 98/98 vta.).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte. II. Correr traslado de la demanda a la Provincia de Misiones por el plazo de sesenta días (arts. 319, 322 y 338 del Código Procesal Civil Comercial de la Nación). A los fines de su notificación al

señor gobernador y al señor fiscal de Estado, líbrese oficio al señor juez federal de la ciudad de Posadas. III. Decretar la medida cautelar de no innovar solicitada, y ordenar a la Provincia de Misiones que deberá abstenerse de obstaculizar el ingreso de mercaderías fabricadas y comercializadas por Loma Negra Compañía Industrial Argentina S.A. provenientes de extraña jurisdicción por el solo hecho de no haber efectuado el pago a cuenta de los anticipos del impuesto sobre los ingresos brutos previsto en la resolución general 56/2007 dictada por la Dirección General de Rentas Provincial, como así también de adoptar cualquier medida que en forma directa o indirecta impida el ingreso y/o egreso de la mercadería con fundamento en las normas provinciales que aquí se impugnan y constituyen el objeto de estos autos, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en las presentes actuaciones. Líbrese oficio al señor Gobernador a fin de poner en su conocimiento la presente decisión. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Parte actora: **Loma Negra Compañía Industrial Argentina Sociedad Anónima**,  
representada el Dr. Walter C. Keiniger y el patrocinante doctor Tomás E.  
García Botta.

Parte demandada: **Provincia de Misiones, aun no presentada.**

*Procuración General de la Nación*

S u p r e m a     C o r t e :

-I-

A fs. 169/195, Loma Negra Compañía Industrial Argentina S.A. (en adelante "Loma Negra"), con domicilio en Olavarría, Provincia de Buenos Aires, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Misiones, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del decreto provincial 2913/07 y de la resolución general 56/2007 dictada por la Dirección General de Rentas de la demandada.

Señala que, a partir de la normativa impugnada, la demandada establece un régimen de pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos conforme al cual, según explica, la Provincia de Misiones no permite el ingreso de aquellas mercaderías provenientes de extraña jurisdicción, si previamente no acredita el pago del mencionado anticipo.

Explica que en cada ocasión en que un transporte con productos de Loma Negra arriba al territorio de la demandada es detenido por alguno de los puestos de control allí existentes, en los que, de acuerdo a las disposiciones que tacha de inconstitucionales, debe exhibir el comprobante de pago de los anticipos. Relata que, de no cumplir con tal procedimiento, los funcionarios locales impiden que la mercadería de su propiedad pueda entrar a la provincia, estando facultados, incluso, para disponer la interdicción o secuestro de ella.

A partir de lo expuesto, sostiene que la legislación provincial que cuestiona constituye una barrera para la libre circulación de mercaderías en el territorio nacional, lo que vulnera el art. 75, inc. 13 de la Constitución Nacional que consagra la denominada "cláusula comercial" en virtud de la cual el comercio interprovincial e internacional es reglamentado



exclusivamente por el Congreso de la Nación. Afirma que, en consecuencia, las provincias -entre ellas la demandada- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no se encuentran habilitadas para dictar normas como el decreto provincial 2913/07 y la resolución general 56/2007, cuya declaración de inconstitucionalidad persigue.

Asimismo, destaca que *"el pago a cuenta establecido actúa como un derecho de paso y constituye una aduana interior por medio de la cual se condiciona el ingreso o egreso de los bienes al cumplimiento del Régimen y al pago del gravamen allí establecido, todo lo cual se encuentra expresamente vedado por la Constitución Nacional en sus artículos 9, 10, 11, 75 incisos 1° y 10, y art. 126" (v. fs. 186 vta.)*.

En virtud de lo expuesto solicita la concesión de una medida cautelar, por la que se ordene a la Provincia de Misiones que, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en estos autos, se abstenga de: (i) exigir a Loma Negra el pago a cuenta del anticipo del impuesto sobre los ingresos brutos o el cumplimiento de cualquier otro deber formal o material vinculado a los preceptos impugnados; (ii) adoptar cualquier medida que en forma directa o indirecta impida la introducción en la Provincia de Misiones de los productos fabricados y comercializados por Loma Negra ni aplicarles las sanciones previstas en el ordenamiento; (iii) obstaculizar de cualquier modo la actividad de la actora.

A fs. 197 V.E. corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

-II-

En cuanto a la competencia originaria del Tribunal, corresponde recordar que uno de los supuestos que la suscita se configura cuando es parte una provincia y la causa reviste un

### *Procuración General de la Nación*

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: 322:1470; 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 (doctrina de Fallos: 310:136; 311:489 y 919; 323:872; entre otros).

A mi modo de ver, en el *sub lite*, el planteamiento que efectúa Loma Negra reviste un manifiesto contenido federal y, por ende, es apto para surtir la competencia originaria de la Corte. En efecto, según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308: 1239 y 2230-, el actor cuestiona diversas normas provinciales, en cuanto exigen el pago del anticipo del impuesto sobre los ingresos brutos como condición para ingresar a Misiones los productos que elabora en otra jurisdicción (decreto provincial 2913/07 y resolución 56/2007 dictada por su Dirección General de Rentas) por considerarlas violatorias de lo dispuesto en los artículos 9°, 10, 11, 75. incs. 1°, 10 y 13, y art. 126 de la Constitución Nacional.

Así entonces, aunque la actora dirige la acción de inconstitucionalidad contra normas locales, se advierte que tal pretensión exige -esencial e ineludiblemente- dilucidar si lo dispuesto en ellas interfiere en el ámbito que le es propio a la

Nación en lo relacionado con la regulación del comercio interjurisdiccional (arts. 75, inc. 13 y 126 de la Ley Fundamental) y al establecimiento de aduanas interiores.

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 diversas cláusulas constitucionales (arts. 9; 10 y 75, incs. 10 y 13 de la Ley Fundamental), cuya adecuada hermenéutica resultará esencial para la justa solución de la controversia (Fallos: 311:2154; 326:880 y 331:2528).

Lo hasta aquí señalado, desde mi punto de vista, implica que la causa se encuentra entre las especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2º, inc. 10), de la ley 48, ya que versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre las jurisdicciones locales y el Gobierno Federal que determina nuestra Ley Fundamental, lo que torna competente a la justicia nacional para entender en ella (Fallos: 314:508; 315:1479; 322:2624, entre muchos otros).

En razón de lo expuesto, opino que al ser parte una provincia en un pleito de manifiesto contenido federal, cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de la actora, el proceso corresponde a la competencia originaria.

Buenos Aires, 4 de abril de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

  
ADRIANA N. MARCHISIO  
Subsecretaria Administrativa  
Procuración General de la Nación