

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *ocho de julio de 2020.-*

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 91/138 Agropez S.A., con domicilio en la Provincia de Buenos Aires, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia del Chubut (Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable), a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en el que dice encontrarse a raíz de que la demandada le exige el pago del arancel consagrado en las leyes locales I-620, I-627 y I-658, reglamentadas por los decretos provinciales 723/18 y 806/18, que recae sobre cada uno de los cajones de langostinos que se descargan en los puertos de la provincia demandada, con excepción del ubicado en la localidad de Comodoro Rivadavia.

Señala que se encuentra legitimada para promover esta acción por resultar obligada al pago del arancel que impugna, y que fue intimada por la demandada a abonarlo bajo apercibimiento de ejecución y prohibición de uso de los puertos provinciales.

Relata que se trata de una empresa dedicada a la captura, procesamiento y exportación de productos vivos del mar; que utiliza buques propios y rentados, como así también plantas en tierra; que desarrolla su actividad con permisos de pesca provinciales (hasta las 12 millas marinas) y nacionales (desde la milla 12 hasta la 200); que opera con buques denominados "fresqueros", que zarpan y regresan en el día -o poco más- al puerto de Rawson y con buques "fresqueros de altura" o "congeladores", que operan en aguas que se encuentran bajo


jurisdicción nacional; y que se dedica exclusivamente a la pesca del langostino, destinando prácticamente la totalidad de sus capturas a la exportación.

Explica que mediante la sanción de las leyes cuya declaración de inconstitucionalidad se requiere, la provincia demandada crea el Fondo Ambiental Provincial con el objeto de preservar la biodiversidad, el uso sustentable de los recursos naturales y la reparación de daños generados al ambiente, el cual -según su descripción- se conforma por un arancel aplicado a cada cajón de langostinos desembarcado en cada localidad portuaria de la provincia accionada, salvo la ciudad de Comodoro Rivadavia (arts. 1 y 2, ley I-620 -modif. por ley I-658-).

Sostiene que el arancel cuestionado no se trata de un canon por uso de puertos o muelles, no existe un servicio concreto destinado al contribuyente, ni se especifica contraprestación alguna por el Estado provincial que permita caracterizarlo como una tasa. Considera que persigue un propósito recaudatorio destinado -en parte- al aumento de sueldos del personal del Ministerio de Ambiente provincial, y que contiene todos los elementos constitutivos de un impuesto.

Afirma que la gabela impugnada resulta inconstitucional por cuanto desconoce los principios, derechos y garantías de legalidad, igualdad, propiedad, defensa, debido proceso, seguridad jurídica y demás implícitos establecidos en la Constitución Nacional (arts. 1°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 31 y 33).

Entiende que la pretensión tributaria constituye una



Corte Suprema de Justicia de la Nación

regulación del comercio interprovincial e internacional que desconoce la prohibición que pesa sobre las legislaturas locales de ejercer facultades delegadas con carácter exclusivo al Gobierno Federal (art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional).

Asimismo, alega que el arancel provoca una injusta discriminación según el origen del bien gravado. Sobre el punto, describe que cuando el langostino es capturado en el mar territorial que se encuentra bajo el dominio y jurisdicción de la provincia, por buques con permisos de pesca local, se reduce en un 50% el arancel que le corresponde abonar, mientras que se le exige pagar el 100% del arancel, cuando los langostinos fueron capturados en la zona económica exclusiva nacional o en aguas de otra provincia por buques con permisos emitidos por la Nación u otras provincias distintas de la demandada.


Frente a ello, manifiesta que la exigencia local actúa como una inadmisibles protección económica a la actividad de pesca provincial en perjuicio de otros territorios de la Nación. Agrega que, dado que los langostinos que captura se destinan en casi un 97% a la exportación, el aludido arancel afecta el comercio internacional y, por lo tanto, su imposición se encuentra prohibida por la Carta Magna (arts. 8°, 9°, 10, 11, 12 y 75, inc. 13).

Asevera que su cobro afecta lo establecido en las leyes federales que regulan el régimen de pesca y el deslinde de las jurisdicciones marítimas (leyes 24.922 y 23.968, respectivamente) y, además, desconoce las disposiciones y principios de la Ley General del Ambiente (ley 25.675).

En particular, precisa que la ley 24.922 crea el Consejo Federal Pesquero, órgano integrado por representantes de la Nación y de las provincias con litoral marítimo, y que dentro de sus funciones se destacan, en lo que aquí interesa, las de: fijar los derechos de extracción, establecer los cánones para el ejercicio de la pesca y reglamentar las normas del régimen de administración de los recursos por cuotas de captura. Añade que la referida ley constituye el Fondo Nacional Pesquero y que la mitad de sus recursos son coparticipables entre la Nación y las provincias con litoral marítimo. Al respecto, resalta que la Provincia del Chubut se adhirió al régimen federal de pesca, sin reservas, mediante la sanción de la ley provincial XVII nro. 59, del 7 de diciembre de 1999, y que al dictar su propia Ley General de Pesca Marítima esa provincia reconoció la obligación de conformarse al régimen federal, aun respecto de los recursos vivos marinos sujetos a su dominio y jurisdicción provincial (art. 2, ley IX-75).

Concluye que con la sanción de la ley I-620, sus modificatorias y reglamentos, la Provincia del Chubut crea el "impuesto al langostino" en contraposición con las normas federales y provinciales citadas. Por un lado, entiende que se concede un privilegio a los barcos con permisos otorgados por la jurisdicción local -los que tributan la mitad de dicho gravamen- y, por otro, apunta que los objetivos que justifican la creación del FAP -la preservación de la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos naturales- resultan propios de la autoridad nacional pesquera.

En lo que respecta a la ley 23.968, que regula los



Corte Suprema de Justicia de la Nación

espacios marítimos y fija las líneas de base de la República Argentina, considera que la Provincia del Chubut no tiene potestad tributaria sobre los recursos vivos marinos del mar territorial más allá de las doce millas desde la línea de base.

A su vez, expresa que la finalidad ambiental del tributo consagrado en las normas cuestionadas contradice los principios de la Ley General del Ambiente (ley 25.675) y los presupuestos mínimos establecidos por la ley federal de pesca (ley 24.922). Puntualiza que por resolución 7/2018 el Consejo Federal Pesquero aprobó los presupuestos mínimos ambientales en materia de pesca del langostino y que -según sus dichos- las provincias con litoral marítimo se comprometieron a adecuar sus normas a dicha regulación. En este sentido, entiende que las normas locales cuya inconstitucionalidad se pretende, al regular la protección de la biodiversidad de los recursos vivos del mar de manera autónoma, ignoran las reglas federales de preservación del langostino. Asegura que la normativa provincial quebranta los principios de política ambiental de cooperación, congruencia y solidaridad, establecidos en el art. 4° de la ley 25.675.

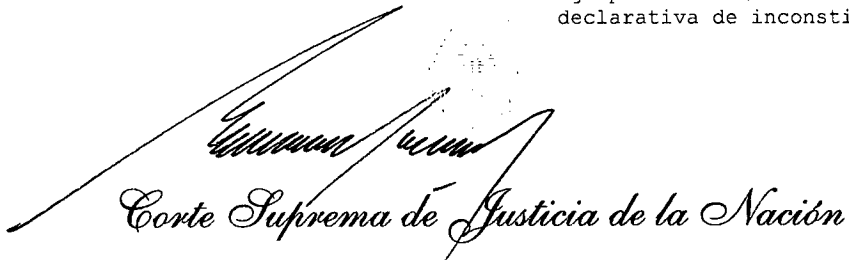
Por otra parte, plantea que el tributo genera tres violaciones al régimen de coparticipación federal de recursos fiscales (ley 23.548), dado que resulta análogo a los nacionales distribuidos. Asimismo, denuncia que la demandada grava materias primas (langostino) utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los impuestos nacionales coparticipables (langostinos procesados) y advierte que la imposición local afecta la exportación de su mercadería.

Destaca que aspectos sustanciales del hecho

imponible, en particular, la identificación del sujeto obligado al pago del gravamen en cuestión, han sido fijados en el decreto provincial 723/2018, en franca transgresión del principio de legalidad o reserva de ley en materia tributaria consagrado en los arts. 17, 19 y concordantes de la Constitución Nacional y en los arts. 135 y 156 de la Constitución de la Provincia del Chubut.

Finalmente, peticiona el dictado de una medida cautelar por la que se le ordene a la demandada que se abstenga de iniciar o, en su caso, suspenda la tramitación de cualquier acción administrativa o judicial tendiente al cobro del arancel impugnado y, a la vez, que prive de efectos a la intimación que le fue cursada por el Ministerio de Ambiente y Control de Desarrollo Sustentable mediante correo electrónico del 5 de agosto de 2019. Requiere, asimismo, que se le ordene a la accionada que se abstenga de bloquear o suspender los servicios portuarios que realiza y de negar futuros desembarcos de mercadería. También solicita que se abstenga de bloquear cualquier beneficio fiscal de la empresa o trámite iniciado por ella y, particularmente, de obstaculizar el otorgamiento de permisos de pesca.

2º) Que a fs. 141/143 la señora Procuradora Fiscal dictamina que esta causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte, sobre la base de considerar que es parte una provincia y se trata de un pleito de manifiesto contenido federal, porque se pone en tela de juicio la interferencia que la pretensión provincial produciría en el ejercicio de facultades propias de la Nación en las materias de pesca,



aduanera y de regulación del comercio internacional.

3º) Que a fs. 153/160 la parte actora amplía su demanda, denuncia un hecho nuevo y aporta nuevos fundamentos relacionados con su pretensión cautelar.

Pone en conocimiento del Tribunal que el 7 y el 11 de febrero de 2020 recibió las notas 28/20-SP-SRyCA y 63/20-SP-SRyCA, respectivamente, emitidas por el Ministerio de Ambiente y Control de Desarrollo Sustentable del Estado provincial demandado, mediante las cuales se la intima a pagar en el plazo de cinco días el arancel consagrado en las normas aquí impugnadas, bajo apercibimiento de iniciar ejecución fiscal.

En cuanto al planteo de fondo, entre otras cosas, añade que la Provincia del Chubut pretende cobrarle un impuesto inexistente dado que el hecho imponible definido en el art. 2º de la ley I-620 refiere a la descarga de "cajones" de langostinos frescos y enfriados con hielo en los buques fresqueros y no al desembarco de "cajas" o "contenedores" de langostino congelado, desestibadas de los congeladores, envases estos últimos que -según entiende- no son mencionados en la referida norma como objeto del hecho imponible, razón por la que considera que no es deudora del impuesto del caso sobre las "cajas" o "contenedores" de langostinos.

En lo que respecta a la medida cautelar, alega que las intimaciones cursadas por la demandada y la inminente ejecución fiscal del arancel cuya inconstitucionalidad se pretende, generará inmediatas medidas compulsivas que la pondrían en trance de falencia. Ante la circunstancia relatada,

petición que se ordene cautelarmente la suspensión de las intimaciones cursadas por el Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable local mediante las notas 28/20-SP-SRyCA y 63/20-SP-SRyCA.

4°) Que en función de los antecedentes reseñados, el Tribunal considera que este proceso no debe radicarse ante la jurisdicción prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, porque la apertura de dicha instancia, en razón de la materia, solo procede cuando la acción entablada se basa directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso, o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 311:1588; 315:448; 322:1470; 323:2380 y 3279; 334:902; 339:525, entre muchos otros).

Por consiguiente, quedan excluidos de la referida competencia aquellos procesos en los que también se planteen cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de estas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos de las autoridades provinciales, legislativos o judiciales de carácter local (Fallos: 245:104; 311:1597; 319:2527; 329:937, entre muchos otros), ya que el respeto de las autonomías provinciales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que versan sobre cuestiones propias del derecho provincial, a fin de lograr el equilibrio que debe coexistir evitando acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos:



329:5814 y CSJ 4576/2015/1 "Enap Sipetrol Argentina S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de y otros s/ acción declarativa de certeza e inconstitucionalidad", sentencia del 22 de agosto de 2017).

5°) Que, en ese sentido, esta Corte ha decidido reiteradamente que constituye materia propia de la zona de reserva provincial la facultad de "darse leyes y ordenanzas de impuestos locales..., y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitación, que las enumeradas en el artículo ciento y ocho [actual 126] de la misma Constitución [Nacional]" (Fallos: 7:373); siendo la creación de impuestos, elección de objetos imponibles y formalidades de percepción, del resorte propio de las provincias, porque entre los derechos que constituyen la autonomía de ellas, es primordial el de imponer contribuciones y percibir las, sin intervención alguna de autoridad extraña (Fallos: 105:273; 114:282; 137:212; 150:419; 235:571; 320:619, y causa "Enap Sipetrol", precedentemente citada).

Por ese motivo, solo se debe discutir en la instancia originaria la validez de un tributo cuando es atacado exclusivamente como contrario a la Constitución Nacional (Fallos: 316:324 y 318:2551, entre otros).

6°) Que, a los fines de determinar si la cuestión reviste esa característica, debe regir el principio según el cual, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales, es necesario considerar la realidad jurídica de cada caso particular, ya que lo contrario importaría dejar librado al resorte de aquellos la determinación de la

competencia originaria (Fallos: 330:4372 y 341:480, entre otros).

En ese entendimiento, si bien la actora pretende presentar la cuestión traída a debate como exclusivamente federal, en el sentido de invocar como objeto de la afectación, solo la legislación a la que le asigna ese rango, esa pretensión encuentra un obstáculo insalvable constituido por actos provinciales que -según los propios antecedentes de la demanda- también invalidarían el reclamo fiscal (conf. arg. Fallos: 330:4372).

En efecto, además del cuestionamiento relacionado con el supuesto propósito recaudatorio que tendría el arancel consagrado en la ley I-620 -y sus modificatorias-, la actora afirma que "aspectos sustanciales del hecho imponible", en particular, la identificación del sujeto obligado al pago del gravamen, han sido fijados en el decreto provincial 723/2018, en franca transgresión del principio de legalidad o reserva de la ley en materia tributaria, consagrado en los arts. 17, 19 y concordantes de la Constitución Nacional, y en los arts. 135 y 156 de la Constitución de la Provincia del Chubut.

De la misma manera, aduce que la demandada pretende cobrarle un impuesto inexistente, porque el hecho imponible definido en el art. 2° de la ley I-620 refiere a la descarga de "cajones" de langostinos frescos y enfriados con hielo en buques fresqueros y no al desembarco de "cajas" o "contenedores" de langostinos congelados, desestibadas de los congeladores, envases estos últimos que -según arguye- no son mencionados en la norma como objeto del hecho imponible.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Con relación a la invocada afectación del denominado "Régimen Federal de Pesca" (ley 24.922), afirma que la Provincia del Chubut se adhirió a él, sin reservas, mediante la sanción de la ley provincial XVII N° 59, y que dictó su propia Ley General de Pesca Marítima, reconociendo la obligación de conformarse al régimen federal (art. 2°, ley IX-75), de modo que concluye en que la ley I-620 (sus modificatorias y reglamentos) consagra un impuesto en contraposición con las normas federales y provinciales citadas.

También dice que el tributo violenta el régimen de coparticipación federal de recursos fiscales (ley 23.548), dado que resulta análogo a otros impuestos nacionales coparticipables y se proyecta sobre la exportación de la mercadería.

Estas cuestiones, cuya consideración la interesada reclama para el sustento jurídico de su propia posición, no pueden ni deben ser examinadas en su alcance y sentido por este Tribunal, por la vía pretendida, sin violentar el principio federal antes recordado.

7°) Que ello no obsta a la tutela que esta Corte eventualmente pueda dar a los aspectos federales que el litigio pudiera comprender, la que debe procurarse por la vía del recurso extraordinario y en la medida en que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes (Fallos: 277:365; 310:2841, entre muchos otros).

El juez Rosatti suscribe la presente en la localidad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades

nacionales.

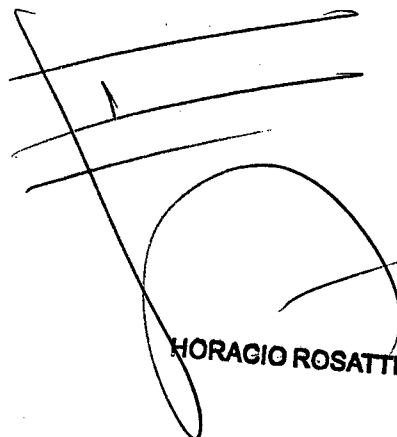
Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

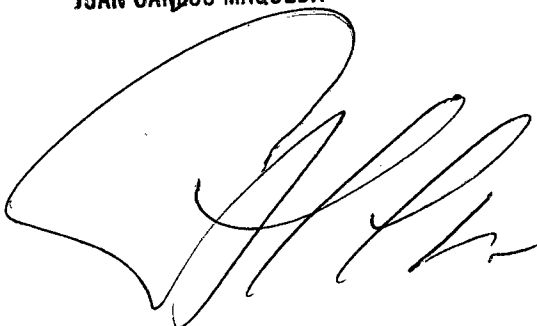
2) Declarar la incompetencia de esta Corte para conocer en la causa por vía de su instancia originaria. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.



JUAN CARLOS MAQUEDA



HORACIO ROSATTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora: **Agropez S.A.**, representada por su letrado apoderado, **doctor Jorge Alberto Losicer**, con el patrocinio letrado del **doctor Javier M. Gatto Bicain**.

Parte demandada: **Provincia del Chubut**, no presentada en autos.

