

DELTA DOCK SA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado digitalmente por
MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2026.09.02
10:36:13 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

Vuelven estas actuaciones en vista a esta Procuración General de la Nación, en razón de lo dispuesto en el proveído de fs. 1869, frente a las presentaciones formuladas por la parte actora el 8 de abril y 7 de agosto del corriente año.

-II-

En tal sentido, previo a ingresar al examen de la cuestión de fondo debatida en estas actuaciones, corresponde remitir al relato de los hechos y circunstancias de la causa formulado en mi dictamen agregado fs. 1857/1868, en razón de brevedad.

-III-

Sentado ello, estimo oportuno señalar -nuevamente- que la pretensión de la actora se encuentra dirigida a que se declare la inconstitucionalidad del art. 100 de la ley provincial 15.170 (y las dictadas subsiguientemente), en cuanto "*establece un impuesto a la carga, descarga y removido de mercaderías en puertos ubicados*" en la provincia de Buenos Aires, por considerar que resulta violatorio de los arts. 4°, 9°, 10°, 11, 12, 26, 75 -incs. 1°, 10° y 13- y 126 de la Constitución Nacional, así como del art. 18 de la ley 24.093.

Sobre el punto, no es ocioso recordar que la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes, constituye causa en los términos de la Constitución Nacional (Fallos: 308:2569; 310:606 y 977; 311:421, entre otros).

Sobre la base de estas premisas, estimo que -a la luz de las presentaciones realizadas por la actora luego de la vista conferida a este Ministerio Público a fs. 1763- ahora se encuentran reunidos los recaudos establecidos por el art. 322 del C.P.C.C.N.

En efecto, de las constancias de la causa surge que el organismo fiscal de la provincia demandada, a través de la Disposición Delegada SEATYS 3198, determinó de oficio el impuesto sobre los ingresos brutos (ISIB, en adelante) por los periodos fiscales enero a junio de 2020, por -entre otras cuestiones- el concepto cuestionado en estas actuaciones (fs. 1789/1855).

Pienso que tal conducta estatal luce con entidad suficiente para sumir a la actora en un *"estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica"*, entendiéndose por tal a aquella que es concreta al momento de dictarse el fallo (Fallos: 327:2529; 328:4320).

Y tal concreción se verifica en autos, toda vez que se han producido la totalidad de los presupuestos de hecho en que se apoya la declaración acerca de la existencia o inexistencia del derecho discutido, condición bajo la cual -según asentada doctrina de V.E.- sólo podrá afirmarse realmente que el fallo

DELTA DOCK SA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

pone fin a una controversia actual, diferenciándose de una consulta en la cual se responde acerca de la eventual solución que podría acordarse a un supuesto de hecho hipotético (dictamen de este Ministerio Público in re "Newland, Leonardo Antonio el Provincia de Santiago del Estero", del 4 de diciembre de 1986, compartido por V.E. en Fallos: 310:606, cons. 2°, criterio reiterado en Fallos: 311:421, cons. 3°, entre tantos otros).

-IV-

Despejado lo anterior, es preciso señalar que la norma cuestionada, esto es, el art. 100 de la ley provincial 15.170, estableció para el ejercicio 2020 -con carácter extraordinario- un incremento en el ISIB para ciertas actividades vinculadas a la explotación de terminales portuarias ubicadas en la provincia de Buenos Aires. Dicho incremento consistía en un importe predeterminado en esa ley por cada tonelada o fracción superior a quinientos kilogramos (500 kgs.) de mercadería cargada, descargada y removida en buques durante el mes, que debía adicionarse al resultado de aplicar la alícuota ya prevista para tales actividades.

Cabe destacar que esa ley provincial 15.170 estableció un importe predeterminado mayor para la descarga de mercadería que para el resto de las operaciones (cfr. inc. 2° del art. 100 citado) y, además, exceptuó del mencionado adicional a las mercaderías que se encontraran en tránsito, reembarque para transbordo o en tráfico. También eximió a la arena, a la piedra

y a otros productos áridos (en los términos y condiciones que determinase la reglamentación), a la mercadería vinculada con la actividad pesquera de los buques y embarcaciones que operan desde los puertos y apostaderos bonaerenses y a los productos de la pesca artesanal y acuicultura.

A su turno, las leyes 15.226 y 15.311 replicaron el gravamen adicional para los periodos fiscales correspondientes a los años 2021 y 2022, en términos análogos a los referidos precedentemente.

Paralelamente, el fisco local dictó la resolución normativa (ARBA) 31/20, mediante la cual se establecieron las formas, plazos y mecanismos para ingresar el impuesto adicional cuestionado. En particular, en el art. 2° se aclaró que "*[E]l importe del adicional previsto, se abonará con la carga o la descarga o la mercadería removida. Corresponderá abonar los importes a la carga o a la descarga en puertos de la Provincia de Buenos Aires, cuando la mercadería tenga destino o procedencia fuera del país, respectivamente. Sobre determinada mercadería removida, se abonará el importe en el primer puerto que intervenga en la Provincia de Buenos Aires y por única vez, aun cuando la misma sea pasible de sucesivas remociones*" (el subrayado, es propio).

Sentado ello, cabe recordar que la parte actora descalifica el incremento adicional dispuesto por la ley provincial aludida, al considerar que la demandada carece de competencia para establecer una obligación de esa naturaleza por configurar en los hechos -y según la operatoria de que se trate- un derecho de importación o exportación (art. 75, inc. 1°, de la Constitución Nacional), así como por interferir en la regulación

DELTA DOCK SA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

del comercio interjurisdiccional, al gravar mercadería que no se ha incorporado a la riqueza general de la provincia y por propiciar un tratamiento impositivo diverso en función del origen o el destino de aquella (art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional).

En esos términos, considero que le asiste la razón al demandante, ya que es posible advertir que la provincia de Buenos Aires instituyó un gravamen que confiere un trato más gravoso a la actividad de la actora en función del origen o destino de la mercadería de la cual se ocupa, circunstancia que no ha sido justificada por la demandada en estas actuaciones, pese a que claramente afecta en el régimen tributario el principio de igualdad (Fallos: 307:360, cons. 14, y 307:374, cons. 18; 340:1480).

En efecto, la garantía del art. 16 de la Constitución Nacional otorga al Poder Legislativo una amplia libertad para ordenar, agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación (Fallos: 182:355; 236:168; 264:185; 301:1185, entre muchos otros), bajo la condición de que las clasificaciones y categorías suponga que todos los que sean colocados en una clase o categoría reciban el mismo tratamiento y, especialmente, que la clasificación misma tenga razón de ser, esto es, que corresponda razonablemente a distinciones reales (Fallos: 200:424).

Si bien este enunciado, según refiere la Corte en Fallos: 340:1480, entrega a la discreción y sabiduría de los

gobiernos una amplia latitud para ordenar y agrupar distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación, ello no supone que la mera clasificación permita superar la exigencia que importa la garantía del art. 16, sino que es indispensable demostrar que aquella se ha basado en alguna diferencia razonable y no en una selección puramente arbitraria (Fallos: 149:417).

En esos términos, el control de razonabilidad de dicha clasificación impone examinar los elementos que la componen, más allá del mero acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas, aspectos sobre los cuales no cabe al Poder Judicial pronunciarse. Ello implica, necesariamente, que dicha revisión solo procede en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (Fallos: 308:1361, voto del juez Petracchi; 340:1480).

Como desprendimiento de ello, no se advierte -a mi modo de ver- razón suficiente en el presente caso para instituir al origen o al destino "*fuera del país*" de la mercadería como elemento esencial para agravar el tratamiento tributario de la actividad desarrollada por la actora, en la medida que segmenta arbitrariamente el nacimiento de la obligación incremental, ya no por la actividad portuaria concretamente alcanzada por el hecho generador del ISIB o por una distinta manifestación de capacidad contributiva que amerite un tratamiento impositivo diverso, sino que depende exclusivamente -vale insistir una vez más- del origen o el destino "*fuera del país*" de la mercadería cargada o descargada (arg. Fallos: 175:205 y 194:284).

DELTA DOCK SA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Cabe al respecto precisar que la norma no puede constreñir en definitiva al afectado, a fin de beneficiarse con una menor carga impositiva, a desarrollar su actividad de carga y descarga únicamente con mercadería cuyo origen o destino gravado no se encuentre "fuera del país". La conclusión contraria llevaría a lesionar seriamente su libertad de elección para desarrollar sus tareas y la igualdad frente a las cargas públicas con relación a aquellas entidades que, igualmente libres, habilitadas y con idéntica actividad, las desempeñan con mercadería de otro origen o destino (arg. Fallos: 340:1480, cons. 14, tercer párrafo).

Por tales motivos, en mi opinión, el criterio legal implementado por la normativa cuestionada no constituye una pauta razonable que permita distinguir al demandante de otros sujetos que realizan idéntica actividad y exhiben similar capacidad contributiva a los efectos impositivos (Fallos: 340:1480 y sus citas de Fallos: 320:1302 y 322:1781).

-V-

La circunstancia expuesta en el apartado anterior, adquiere mayor relevancia en el caso en función de las limitaciones que emergen del art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional, que le atribuye al Estado Nacional la potestad exclusiva de "[R]eglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí".

Al respecto, cabe recordar que la Corte ha dicho en Fallos: 332:66 que "...el diseño del sistema federal en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de todos los poderes que éstas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central, a la vez que exige aplicar estrictamente la preeminencia de los poderes federales en las áreas en que la Ley Fundamental así estableció ...".

En ese marco, esto es, al examinar la distribución de tales potestades, es que reiteradamente ha sostenido que "...los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (Fallos: 304:1186 y 312:1437)".

Cobra así preeminencia, en este punto, la noción orgánica o integradora del término "comercio", que fue descripta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 154:104, al expresar que "El derecho de la Nación o del Congreso para reglamentar las comunicaciones entre las provincias es tan extenso y absoluto, que se convierte para el Congreso en el deber de vigilar que el intercambio entre los estados y la transmisión de ideas por cualquier clase de sistemas, desde el correo a caballo hasta la telefonía, no sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de los

DELTA DOCK SA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

estados (Cooley, Derecho Constitucional Reglamentario del Comercio, pág. 60)".

Sobre el punto, cabe destacar que V.E. ha señalado que la carga y la descarga de mercaderías configura una operación propia del transporte interprovincial e internacional, comprendidas en el art. 67, inc. 12 (actual art. 75, inc. 13), de la Constitución Nacional (cfr. Fallos: 282:104; 307:374).

Esta concepción del comercio ha procurado evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por las provincias, lo cual conspira contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento. La Corte ha dicho, sobre este punto, que "... cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones provinciales en el área abarcada por la llamada 'cláusula comercial' debe acudirse a esa noción integradora de la actividad económica en el territorio nacional, que fue la base no sólo de la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial, sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales, por las autoridades locales (Fallos: 324:3048, considerando 6°)..." (Fallos: 332:66; CSJ 721/2003 (39 - C)/CS1 "Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 1° de octubre de 2013, entre otros).

Ahora bien, V.E. también advirtió que la concesión al Congreso Nacional de tales facultades, así como la prohibición correlativa contenida en el art. 126 de la Constitución Nacional de "*expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior*", no implica la abdicación total del poder tributario provincial sobre aquellas actividades ni el reconocimiento de una inmunidad o privilegio que las libere de la potestad de imposición general que corresponde a las provincias (arg. Fallos: 306:516; 307:374).

Sin embargo, el alcance asignado a tales preceptos sí previene a las legislaturas provinciales de dictar leyes que discriminen el comercio interior o exterior en función de su origen o que beneficien a un Estado provincial respecto de otro, o que se grave su desenvolvimiento al extremo de dificultarlo o impedirlo (Fallos: 307:374; 310:450; 335:1794; 340:1480). Esto, necesariamente, implica que los Estados provinciales no pueden invocar la titularidad territorial para poner trabas de índole alguna a las actividades que, en sustancia, se vinculan al tráfico interprovincial e internacional (conf. Fallos: 320:1302; 340:1480).

Para que se produzca esa circunstancia invalidante, es necesario, entre otras, que el impuesto provincial funcione, de hecho, como un derecho aduanero gravando la entrada, el tránsito o la salida de un producto (doctrina de Fallos: 95:327; 159:23; 174:193; 183:462) o bien que posea carácter discriminatorio, lo que acontece cuando una mercancía, en razón únicamente de su origen o destino "*fuera del país*", es gravada -como aquí sucede- en forma más intensa por el fisco local (cf. Fallos: 125:333; 149:137; 171:79; 183:462).

DELTA DOCK SA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Es indudable que una provincia puede someter a imposición a las actividades desarrolladas en su territorio, pero desde el momento en que el gravamen establece diferencias en función del origen o el destino "*fuera del país*" de la mercadería sobre la cual dicha actividad se lleva a cabo, sale de su esfera propia de acción y afecta el comercio interprovincial e internacional, cuya reglamentación ha sido atribuida al Congreso de la Nación. La Constitución ha querido impedir que con leyes impositivas o de cualquier otra naturaleza, una provincia pudiera hostilizar el comercio tanto de las mercaderías y productos originados fuera de sus límites como de las actividades que los tienen por objeto, provocando medidas de retorsión inconciliables con la armonía y recíproca consideración que debe reinar entre las provincias; sin embargo no restringe las fuentes de renta, por cuanto esa prohibición se encuentra compensada con el aumento de valores que se incorporan mediante ese libre intercambio a la riqueza local, aumentando directa o indirectamente, en la generalidad de los casos, el caudal susceptible de ser gravado en beneficio de la provincia (arg. Fallos: 125:333).

Una interpretación contraria, que contemple la posibilidad de regulaciones locales "*defensivas*" en esta materia, sería incongruente con el sistema económico creado por la Constitución Nacional en sus arts. 8°, 9°, 10, 11 y 12, cuya preservación se encuentra a cargo del Congreso Nacional, con jurisdicción para "*reglar el comercio con las naciones*

extranjerías, y de las provincias entre sí" (Fallos: 335:1794, cons. 13, entre otros).

En tales condiciones, es mi parecer que el régimen cuestionado no solo instituye una pauta arbitraria para configurar el nacimiento de la obligación incremental, sino que al hacerlo en tales términos, invade también facultades delegadas con exclusividad al Estado Nacional por el art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional), al pretender la provincia "*reglar el comercio*", lo que se traduce en un desaliento a la actividad de carga y descarga portuaria que se realiza con mercadería cuyo origen o destino se encuentra "*fuera del país*", circunstancias ambas que imponen la descalificación constitucional de las normas provinciales aquí impugnadas.

-VI-

Por todo lo expuesto, considero que corresponde hacer lugar a la demanda intentada.

Buenos Aires, de septiembre de 2026.