



Verónica S.A.C.I.A.F.E.I. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 23 de abril de 2026

Vistos los autos: “Verónica S.A.C.I.A.F.E.I. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, de los que

Resulta:

I) A fs. 46/72 se presenta Verónica S.A.C.I.A.F.E.I. y promueve demanda en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Buenos Aires, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en que dice encontrarse y obtener un pronunciamiento que declare la inconstitucionalidad del artículo 27 de la ley impositiva 14.808 de la referida provincia -correspondiente al período fiscal 2016-, por cuanto la excluye de la aplicación de la alícuota reducida establecida para la liquidación del impuesto sobre los ingresos brutos correspondiente a la actividad industrial “Elaboración de productos lácteos n.c.p.” (Código NAIIB ’99 152090), debido a la mera circunstancia de no poseer su establecimiento industrial radicado en territorio de ese Estado provincial.

Desarrolla las razones por las cuales, a su entender, se cumplen los requisitos para la procedencia formal de la acción declarativa y cita jurisprudencia del Tribunal en apoyo de su postura.

Relata que es una empresa láctea de origen familiar fundada en 1923 en la Ciudad de Verónica, Provincia de Buenos Aires, cuyo establecimiento industrial se encuentra ubicado en la Provincia de Santa Fe, en donde se realizan los procesos de elaboración de sus productos que luego comercializa, tanto en el mercado interno como en el internacional, e indica que se encuentra inscripta para el pago del impuesto sobre los ingresos brutos como contribuyente del Convenio Multilateral. Informa que liquidó el impuesto en cuestión correspondiente al período fiscal 2016 -excepto los meses de enero y

abril- utilizando la alícuota del 1,75%, de conformidad con el tratamiento dispuesto por el artículo 27 de la ley impositiva 14.808. Agrega que la demandada ajustó la alícuota declarada a la general del 4% prevista en el artículo 21, inciso c, de dicha ley, a través de la disposición 5028/2022 dictada por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, mediante la cual dio inicio al procedimiento determinativo y sumarial, exteriorizando de esta forma el criterio fiscal que excluye a la actora de la aplicación de la alícuota reducida prevista para los contribuyentes con establecimiento productivo ubicado en la Provincia de Buenos Aires.

Refiere que el organismo de recaudación que se encuentra bajo la órbita administrativa de la contraria sostuvo que: "...el contribuyente aplicó erróneamente la alícuota del 1,75% a la actividad 'Elaboración de Productos Lácteos n.c.p.' (Código NAIIB 99 152090 ventas a responsables inscriptos)", y agregó luego que: "...cabe destacar lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Impositiva N° 14.808, que para la aplicación de la reducción alicuotaria dispone: 'Establécese en uno con setenta y cinco por ciento (1,75%) la alícuota del impuesto sobre los Ingresos Brutos' para las actividades detalladas en el inciso C) del artículo 21 de la presente (...) cuando las mismas se desarrollen en establecimiento industrial, agropecuario, minero, de explotación pesquera o comercial ubicado en la provincia de Buenos Aires".

Indica que en la aludida disposición se señaló que: "...conforme lo informado por el contribuyente (...), el establecimiento industrial de la firma se encuentra ubicado en provincia de Santa Fe, por lo que corresponde aplicar la alícuota del cuatro por ciento (4%)..."

Entiende que tal proceder configura una invasión a las facultades exclusivas de la Nación para reglar el comercio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 75, inciso 13, de la Constitución Nacional, una restricción a la libre



Verónica S.A.C.I.A.F.E.I. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

circulación de mercancías, en tanto instaura una aduana interior que vulnera lo prescripto en los artículos 9, 10, 11 y 12, 75, incisos 1 y 10, de la Ley Fundamental, un ejercicio prohibido de las facultades delegadas a la Nación, conforme el artículo 126 de la Constitución Nacional, y una violación de los principios y garantías constitucionales de supremacía constitucional, igualdad, razonabilidad y propiedad (artículos 31, 16, 28, 14 y 17 de la Carta Magna).

Se expone en cuanto a los fundamentos de derecho de la acción intentada.

Ofrece prueba y solicita que se haga lugar a la demanda, con costas.

II) A fs. 81 dictaminó la señora Procuradora Fiscal, y sobre la base de esa opinión, a fs. 82 el Tribunal declaró su competencia originaria para entender en la presente causa. A su vez, rechazó la medida cautelar pedida en el escrito de inicio.

III) A fs. 95/101 la Provincia de Buenos Aires contesta la demanda y solicita su rechazo.

En primer lugar, manifiesta que el objetivo de la medida fiscal en cuestión debe entenderse como una política de promoción y fomento enmarcada en la potestad tributaria provincial de promover la industria local, reservada para sí a través del artículo 125 de la Constitución Nacional, y agrega más adelante que la intención del legislador local para establecer la alícuota fue propiciar que los contribuyentes desarrollen su actividad industrial exclusivamente en establecimientos ubicados en territorio provincial. Esto, con la finalidad de proteger la actividad económica local y promover el desarrollo y el mantenimiento de las fuentes de trabajo.

Resalta luego que, por imperio de los incisos 18 y 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, no solo la Nación puede legislar en materia de políticas de promoción y fomento industrial, sino que también las provincias cuentan con esa potestad, tal como fue reconocido en el Pacto Federal del año 1993.

Niega que la norma tributaria en crisis afecte la prohibición constitucional de establecer una “aduana interior”, destaca que la Provincia no considera como hecho imponible la entrada o salida en sí de los productos que comercializa; y que tampoco grava el ejercicio de la actividad interjurisdiccional que desarrolla; ni la venta en sí de ciertos productos, por el hecho de provenir de otra jurisdicción.

Agrega que “el hecho imponible está dado por el ejercicio oneroso de la actividad económica gravada en territorio provincial”, y “en ello no existe discriminación alguna ya que la actividad se encuentra gravada con independencia del lugar en que se desarrolla, en tanto y en cuanto el producido de la misma se concrete en territorio local”.

También arguye que la fijación de las alícuotas del impuesto sobre los ingresos brutos depende del criterio valorativo del legislador, basado en el análisis de cuestiones de índole social y de política económica y fiscal.

Por último, niega que los artículos 21, inciso c, y 27 de la ley 14.808 confronten con el artículo 75, inciso 13 y resulten violatorios de los artículos 9, 10, 11 y 12, todos de la Constitución Nacional.

IV) A fs. 121 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal acerca de las cuestiones constitucionales propuestas, donde opina, por remisión a lo dictaminado en su oportunidad en la causa CSJ 114/2014 (50-H)/CS1 “Harriet y Donnelly S.A. c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

certeza”, que la pretensión deducida no constituye "causa" o "caso contencioso" que permita la intervención del Poder Judicial de la Nación.

Finalmente, a fs. 122 se pasan los autos a sentencia.

Considerando:

1º) Que, tal como lo ha decidido el Tribunal a fs. 82, esta demanda corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2º) Que la acción deducida constituye una vía idónea para motivar la intervención del Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta, sino que se propone precaver los efectos de la aplicación de la ley impositiva local 14.808, a la par de fijar relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206 y 327:1034, entre otros).

En ese sentido, en el presente caso, se advierte que ha mediado una conducta estatal explícita de la demandada, dirigida a la aplicación de la alícuota del impuesto sobre los ingresos brutos que la aquí actora cuestiona (Fallos: 311:421 y 328:4198).

En efecto, la actividad desplegada por la autoridad provincial, de la que da cuenta la prueba documental agregada a la causa (ver disposición 5028/2022, emanada de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del expediente administrativo 2360-0338761/2019, obrante a fs. 6/45), demuestra que la controversia es actual y concreta (Fallos: 310:606 y 311:421).

3º) Que en cuanto al fondo del asunto, la cuestión presenta sustancial analogía con la ya examinada y resuelta por el Tribunal en Fallos:

340:1480 y en la causa CSJ 114/2014 (50-H)/CS1 “Harriet y Donnelly S.A. c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de certeza”, sentencia del 31 de octubre de 2017, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en cuanto fueren aplicables al caso de autos, en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

4°) Que, por lo tanto, la aplicación de la ley impositiva que se cuestiona, en el caso concreto, al gravar la actividad ya referida de la actora con una alícuota más gravosa, obstaculizaba el desenvolvimiento del comercio entre las provincias.

5°) Que, en tales condiciones, a la luz de los preceptos constitucionales examinados en las causas citadas en el considerando 3° precedente, y de los criterios fijados por esta Corte a su respecto, en el caso queda en evidencia la discriminación generada por la legislación provincial en función del lugar de radicación del establecimiento productivo del contribuyente, en tanto –durante su vigencia- se lesionaba el principio de igualdad (Constitución Nacional, artículo 16) y se alteraba la corriente natural del comercio (Constitución Nacional, artículos 75, inciso 13, y 126), instaurando así una suerte de “aduana interior” vedada por la Constitución Nacional (artículos 9° a 12), para perjudicar a los productos foráneos en beneficio de los manufacturados en su territorio, extremo que conduce a la declaración de invalidez de la pretensión fiscal de la demandada (Fallos: 340:1480).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se decide: Hacer lugar a la demanda entablada por Verónica S.A.C.I.A.F.E.I. y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del requisito de desarrollar la actividad en establecimiento ubicado en la Provincia de Buenos Aires, establecido en el artículo 27 de la ley 14.808 de dicha provincia, como así también la de la pretensión fiscal plasmada en la disposición 5028/2022 dictada



Verónica S.A.C.I.A.F.E.I. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

por la Agencia de Recaudación de la referida provincia. Con costas a la vencida (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Parte actora: **Verónica S.A.C.I.A.F.E.I.**, representada por el **Dr. Luis María Flores Giménez**.

Parte demandada: **Provincia de Buenos Aires**, representada por la **Dra. Adriana María Alicia Padulo** y el **Dr. Lucas Campodónico**, con el patrocinio letrado del **Dr. Hernán Gómez**.