Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2023

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que Holcim Argentina S.A., domiciliada en la Provincia de Córdoba, promueve acción declarativa prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Santa Fe, a fin de que se haga cesar el estado de incertidumbre en el que dice encontrarse frente a lo previsto en los capítulos V a IX de la ley provincial 13.959, cuya declaración de inconstitucionalidad solicita, por entender que, por dichas normas, la provincia demandada crea una tasa ambiental y establece barreras administrativas discriminatorias, lo que resulta violatorio de los artículos 9°, 10, 16, 18, 28, 31, 41, 42, 75, inciso 13, y 126 de la Constitución Nacional, así como del artículo 3°, inciso d de la ley 27.442 (de Defensa de la Competencia).

Señala que es una compañía dedicada a la industria de la construcción y a la provisión de servicios de gestión de residuos a través de la tecnología de "coprocesamiento", por la cual se incorporan al proceso de fabricación de cemento residuos generados por otras industrias, los que son reciclados o recuperados en un 100% sin producir ningún residuo adicional y destruyendo sus componentes tóxicos, lo que se convierte en una herramienta estratégica para minimizar la huella ecológica.

Explica que presta su servicio de coprocesamiento a generadores en todo el país -entre ellos a los de la Provincia de Santa Fe- contando para el tratamiento de residuos con tres

plataformas ubicadas en las provincias de Córdoba, Mendoza y Jujuy.

Sostiene que por el artículo 16 de la ley 13.959 la Provincia de Santa Fe crea el "Fondo para Control y Fiscalización de Residuos Peligrosos", el cual se integra por una tasa ambiental equivalente al precio de medio litro de gasoil por cada kilogramo de residuo peligroso que se transporta para su tratamiento o disposición final en extraña jurisdicción, a cargo del generador de dichos residuos.

Destaca que según se establece en el artículo 17 de la referida ley provincial, el depósito previo de la tasa es condición necesaria para que la autoridad de aplicación ambiental autorice el envío de los residuos peligrosos a extraña jurisdicción, con la única excepción de aquellas corrientes de residuos que no puedan recibir tratamiento en la provincia (cfr. artículo 18).

Concluye que, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 5° a 10 de dicha norma, los generadores deben pagar la tasa sin tener certeza sobre si su solicitud de salida de residuos peligrosos fuera de la provincia será viable o no y sin saber cuánto tardará en ser resuelta -sea que se la apruebe o no-, lo que, según afirma, implica instalar barreras administrativas y arancelarias a los co-procesadores y transportistas de residuos peligrosos de extraña jurisdicción.

Enfatiza que el objetivo que se persigue con la tasa es beneficiar a las empresas operadoras de residuos instaladas en la Provincia de Santa Fe en desmedro de las ubicadas en otras, e impidiendo toda posibilidad de competencia foránea, lo que se traduce en un accionar proteccionista, discriminatorio e inconstitucional.

Funda su legitimación para interponer esta acción declarativa en: a) que las normas atacadas tornan inviable la prestación de los servicios de Holcim a sus clientes santafesinos, dejándola fuera del mercado de manera totalmente discriminatoria; b) lo establecido en diversos precedentes del Tribunal y, c) lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Afirma que la provincia demandada excede sus potestades tributarias al imponer la tasa y las barreras administrativas discriminatorias, en tanto está reglando el comercio interjurisdiccional, instaura verdaderas aduanas interiores y restringe la libre competencia, vulnerando así los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y el derecho a ejercer industria lícita.

Finalmente, requiere el dictado de una medida cautelar de no innovar, por la que, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa, se ordene a la demandada que se abstenga de: (i) hacer efectiva la aplicación del tributo y de las barreras para-arancelarias creadas, respectivamente, por

el artículo 16 y siguientes, y 5 y siguientes, de la ley local 13.959, a los generadores de residuos peligrosos ubicados en la Provincia de Santa Fe que contraten los servicios de Holcim y (ii) exigir a la actora el cumplimiento de las obligaciones que la ley 13.959 le impone en su condición de co-procesador y transportista de residuos peligrosos de extraña jurisdicción.

En subsidio, plantea la incompatibilidad de la ley provincial con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional y con las normas nacionales de presupuestos mínimos ambientales.

2°) Que mediante presentación realizada con posterioridad, la parte actora reitera el pedido de medida cautelar pues, según afirma, la ley 13.959 continúa afectando a la empresa y los perjuicios se han profundizado. Acompaña un informe elaborado por un contador público nacional que da cuenta de la situación denunciada.

3°) Que este juicio es de la competencia originaria de este Tribunal de acuerdo a la exposición de los hechos que se efectúa en la demanda (artículos 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), y de conformidad con los fundamentos y la conclusión desarrollados en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que cabe remitir en razón de brevedad.

4°) Que en función de los hechos invocados por la parte actora, que han dado lugar a la promoción de este proceso,

y ponderando las razones expuestas como fundamento de su pretensión cautelar, resulta pertinente considerar el tratamiento de la medida solicitada una vez contestada la demanda por la Provincia de Santa Fe, o vencido el plazo correspondiente a dicha citación.

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 Santa Fe por el plazo de sesenta días (artículos 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 Santa Fe. III. Hacer saber que el tratamiento de la medida cautelar solicitada por la parte actora será considerado una vez contestada la demanda por la Provincia de Santa Fe, o vencido el plazo para hacerlo. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

DISI-//-

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Se dan por reproducidos los considerandos 1° a 3° de la sentencia del Tribunal.

4°) Que 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; 316:2855, entre muchos otros).

En el precedente "Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina" (Fallos: 306:2060), se dejó establecido que, por su naturaleza, las medidas cautelares, "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 el presente caso resultan suficientemente acreditadas la verosimilitud en el derecho y la configuración de

los presupuestos establecidos en los incisos 1 y 2 del artículo 230 del código adjetivo para acceder a la medida pedida.

5°) Que, la parte actora ha puesto en cuestión la validez constitucional de la ley provincial 13.959 dictada por la Provincia de Santa Fe, en cuanto sobrecarga con cargos tributarios y otros impedimentos administrativos la circulación de residuos que utiliza la empresa actora como insumo de su proceso industrial, por el solo hecho de que tales residuos son transportados para su tratamiento fuera del territorio provincial (Capítulos V a IX de la ley 13.959).

El texto de las normas impugnadas fija expresamente como condición de su aplicabilidad el hecho de que los residuos estén destinados a su procesamiento en extraña jurisdicción. Por lo demás, el informe contable acompañado por la actora describe la reducción muy pronunciada de la facturación a clientes radicados en la Provincia de Santa Fe (cfr. Informe Especial de Contador Público Independiente, presentado el 28 de diciembre de 2021).

Todo ello pone de manifiesto —bien que de manera provisoria como es propio de toda decisión cautelar— una situación similar a la de otros casos en los que esta Corte ha resuelto suspender cautelarmente los actos y leyes provinciales que buscaban sobrecargar con mayores impuestos el comercio interprovincial que el comercio interior de la provincia (cfr., entre muchos otros, CSJ 38/2014 (50-D)/CS1 "Droguería del Sud

S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 2 de junio de 2015 y CSJ 2025/2017 "La Redención S.A. c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 5 de agosto de 2021). En el mismo sentido, se ha resuelto suspender restricciones a la circulación que no tienen naturaleza tributaria (cfr., entre otros, CSJ 2043/2005 (41-A)/CS1 "Antonio Barillari S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", resolución del 11 de julio de 2006; "Molinos Río de la Plata S.A. y otra c/ Misiones, Provincia de", Fallos: 331:2919).

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 prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional. II. Correr traslado de la demanda interpuesta contra la Provincia de Santa Fe que se sustanciará por la vía del proceso ordinario, por el plazo de sesenta días (arts. 338 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Para su comunicación al señor Gobernador y al señor Fiscal de Estado, líbrese oficio al señor juez federal en turno de la ciudad de Santa Fe. III. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada; en consecuencia, el Estado provincial deberá abstenerse de exigir el pago de la tasa establecida en el artículo 16 de la ley 13.959 y de aplicar a la actora el procedimiento previsto en el Capítulo V de dicha ley respecto de los residuos procesados por Holcim Argentina S.A. en extraña jurisdicción; todo ello hasta tanto se dicte sentencia

definitiva en estas 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 ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Parte actora: **Holcim (Argentina) Sociedad Anónima,** representada por su letrada apoderada **Dra. Corina P. Laudato** y el patrocinante **Dr. Rafael González Arzac.**

Parte demandada: **Provincia de Santa Fe, aún no presentada.**

Ministerio Público

Procuración General de la Nación

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

-I-

El 18 de noviembre de 2020 (conf. sitio www.csjn.gov.ar –consulta de causas en trámite–), Holcim Argentina S.A. (en adelante, "Holcim"), con domicilio en la Provincia de Córdoba, promueve la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), contra la Provincia de Santa Fe, a fin de que V.E. haga cesar el estado de incertidumbre en el que dice encontrarse frente a lo dispuesto en los capítulos V a IX de la ley provincial 13.959, cuya declaración de inconstitucionalidad solicita, por entender que por dichas normas la provincia demandada crea una tasa ambiental y establece barreras administrativas discriminatorias, lo que resulta violatorio de los arts. 9°, 10, 11, 16, 18, 28, 31, 41, 42, 75, inc. 13, y 126 de la Constitución Nacional, así como en el art. 3°, inc. d) de la ley 27.442 (de Defensa de la Competencia).

Señala que Holcim es una compañía dedicada a la industria de la construcción y la provisión de servicios de gestión de residuos a través de la tecnología de "coprocesamiento" por la cual se incorporan al proceso de fabricación de cemento residuos generados por otras industrias, los que son reciclados o recuperados en un 100% sin producir ningún residuo adicional y destruyendo sus componentes tóxicos,

lo que se convierte en una herramienta estratégica para minimizar la huella ecológica.

Explica que presta su servicio de coprocesamiento a generadores en todo el país -entre ellos a los de la provincia de Santa Fe-, contando para el tratamiento de residuos con tres plataformas ubicadas en las provincias de Córdoba, Mendoza y Jujuy.

Puntualiza que por el art. 16 de la ley 13.959 la Provincia de Santa Fe crea el "Fondo para Control y Fiscalización de Residuos Peligrosos", el cual se integra por una tasa ambiental equivalente al precio de medio litro de gasoil por cada kilogramo de residuo peligroso que se transporta para su tratamiento o disposición final en extraña jurisdicción, a cargo del generador de los mismos.

Destaca que según se establece en el art. 17 de la referida ley provincial, el depósito previo de la tasa es condición necesaria para que la autoridad de aplicación ambiental autorice el envío de los residuos peligrosos a extraña jurisdicción -con la única excepción de aquellas corrientes de residuos que no puedan recibir tratamiento en la provincia (cfr. art. 18)-.

Concluye que, teniendo en cuenta lo dispuesto establecido en los arts. 5° a 10 de la norma, los generadores deben pagar la tasa sin tener certeza sobre si su solicitud de salida de residuos peligrosos fuera de la provincia será viable o no y sin saber cuánto tardará en ser resuelta -sea que se la apruebe o no-, lo que, según afirma, implica instalar barreras administrativas y arancelarias a los co-procesadores y transportistas de residuos peligrosos de extraña jurisdicción.



Enfatiza que el objetivo que se persigue con la tasa es beneficiar a las empresas operadoras de residuos instaladas en la Provincia de Santa Fe en desmedro de las ubicadas en otras e impidiendo toda posibilidad de competencia foránea, lo que se traduce en un accionar proteccionista, discriminatorio e inconstitucional de la jurisdicción local.

Funda su legitimación para interponer esta acción declarativa en: a) que las normas atacadas tornan inviable la prestación de los servicios de Holcim a sus clientes santafesinos, dejándola fuera del mercado de manera totalmente discriminatoria; b) lo establecido por V.E. en diversos precedentes y, c) lo dispuesto en el art. 43 de la C.N. (cfr. punto V de la demanda).

Afirma que la provincia demandada excede sus potestades tributarias al imponer la tasa y las barreras administrativas discriminatorias, en tanto está reglando el comercio interjurisdiccional, instaura verdaderas aduanas interiores y restringe la libre competencia, vulnerando así los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y el derecho a ejercer industria lícita.

Requiere el dictado de una medida cautelar de no innovar, por la que, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa, se ordene a la demandada que se abstenga de: (i) hacer efectiva la aplicación del tributo y las barreras arancelarias creadas, respectivamente, por el art. 16 y sigtes., y 5 y sigtes., de la ley local 13.959, a los generadores de

residuos peligrosos ubicados en la Provincia de Santa Fe que contraten los servicios de Holcim y ii) exigir a la actora el cumplimiento de las obligaciones que la ley 13.959 le impone en su condición de co-procesador y transportista de residuos peligrosos de extraña jurisdicción.

Finalmente, en subsidio y a mayor abundamiento, plantea la incompatibilidad de la norma provincial con lo dispuesto en el art. 41 de la CN y con las normas nacionales de presupuestos mínimos ambientales.

El 19 de noviembre de 2020, se corre vista, por la competencia, a esta Procuración General.

-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 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).

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.

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 CPCCN y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230-



Holcim cuestiona la constitucionalidad de los capítulos V a IX de la ley 13.959 de la Provincia de Santa Fe en tanto por los preceptos allí contenidos se crea una tasa ambiental equivalente al precio de medio litro de gasoil por cada kilogramo de residuo peligroso que se transporta para su tratamiento o disposición final en extraña jurisdicción, a cargo del generador de ellos, y se establecen barreras administrativas discriminatorias en violación a lo 9°, 10, 11, 16, 18, 28, 31, 41, 42, 75 -inc. 13- y 126 la Constitución Nacional.

Así entonces, aunque la actora dirige la acción de inconstitucionalidad contra una norma local, se advierte que lo medular del planteamiento que se efectúa exige –necesaria e ineludiblemente- desentrañar el sentido y los alcances de la cláusula comercial consagrada en el art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional, 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 como dilucidar, en forma previa, si la actuación de las autoridades provinciales invade un ámbito de competencia que es propio de la Nación.

Según mi punto de vista, tal circunstancia implica que la causa se encuentra entre las especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2°, inc. 1°), de la ley 48, ya que versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre las provincias 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 e *in re*: L.238, L.XLVI, *"Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"*, sentencia del 14 de febrero de 2012, entre muchos otros)

-III-

Por lo expuesto, al ser parte una provincia en una causa de manifiesto contenido 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 abril de 2021.

MONTI Laura Mercedes

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2021.04.21 17:25:06 -03'00'