Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 20 de agosto de 2024

Vistos los autos: "Cargill S.A.C. e I. c/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 305/329 se presenta Cargill Sociedad Anónima Comercial e Industrial e inicia acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia del Chaco, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 6723, y de las regulaciones y actos dictados en consecuencia, en cuanto den sustento a la pretensión de la demandada de condicionar su actuación en el territorio provincial a la previa inscripción de una sucursal ante la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio de esa jurisdicción.

Relata que la empresa se encuentra debidamente inscripta como sociedad en la Inspección General de Justicia y que su centro de administración y finanzas se encuentra localizado en la Ciudad de Buenos Aires, desde donde concentra sus operaciones como exportadora de granos y subproductos de oleaginosas del país.

Destaca que la actividad que desarrolla, por su propia naturaleza, tiene carácter netamente interjurisdiccional en tanto se extiende por las distintas regiones del territorio nacional. Al respecto, indica que tiene presencia física en ocho provincias y que posee una importante red de acopios, molinos, plantas industriales y puertos en el interior del país, que constituyen eslabones necesarios para la comercialización de granos y productos industrializados.

En la Provincia del Chaco –continúa diciendo– es titular de un molino harinero sito en la ciudad de Resistencia, en el que se procesa el trigo que proviene de diversas

provincias, cuyo producido se destina en su mayoría al mercado interno y el porcentaje restante a la exportación. Expone que también realiza operaciones desde las instalaciones portuarias de la localidad de Puerto Vilelas, que permiten el transporte de las mercaderías hacia otras jurisdicciones para su comercialización.

Manifiesta que, mediante la ley provincial 6723, la demandada creó la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio en el ámbito local, a la que le otorgó facultades para el registro de las filiales, sucursales y delegaciones cuyo domicilio principal se encuentre fuera de la jurisdicción provincial. Explica que la norma impugnada prevé que la falta de inscripción de la entidad importa el impedimento para desarrollar actividades en su territorio (artículo 3°) y añade que la ley en cuestión otorga al organismo local facultades sancionatorias (artículos 5°, 13 y 14).

Señala que, a su vez, el artículo 3° de la resolución 1734/2012 de la Administración Tributaria Provincial establece que "se considerará que existe sucursal, agencia, filial con o sin fines de lucro, como cualquier especie de representación permanente o establecimiento productivo en la Provincia del Chaco que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria en materia de la Tasa Retributiva de Servicio, cuando se realicen actividades de producción primaria, manufacturera, comercial o de prestación de servicios por parte de las entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente, y las mismas se desarrollen mediante la utilización de bienes registrables a nombre de los sujetos obligados, o

locales alquilados o inmuebles arrendados en esta Provincia destinados a tal fin, u otros medios que permitan verificar la existencia de actividad económica en la Provincia del Chaco".

Denuncia que la Inspección General de Personas Jurídicas local emitió la nota 1083/2012, en el marco del expediente 124-0921/06 "E", por medio de la cual se la intimó a proceder a la inscripción de sucursal y se le otorgó el plazo de diez (10) días para ello, bajo apercibimiento de la aplicación de las previsiones contenidas en la ley 6723.

Expone que al contestar la intimación adujo que no tenía constituida sucursal alguna en la provincia, y que, de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional vigente, la inscripción de una sociedad ante el Registro de su domicilio social la habilita para ejercer el comercio de forma regular en todo el territorio nacional, por lo que –a su entender– resulta innecesaria la inscripción adicional ante los registros de otras jurisdicciones.

Sostiene que la inscripción de las sucursales prevista en el artículo 5° de la Ley de Sociedades Comerciales no habilita a las provincias a exigir a una sociedad que adopte esa forma de descentralización como condición para operar en sus respectivas jurisdicciones, ni tampoco a asumir que existe sucursal por el hecho de que la sociedad de que se trate tenga una actividad económica en territorio provincial.

Menciona que la constitución de una representación de esa naturaleza le exigiría modificar su administración y esquema de organización, descentralizar actividades en una sucursal, llevar contabilidad separada respecto de las actividades en la Provincia del Chaco y, probablemente, la

asignación de un capital de trabajo a esa descentralización administrativa. También aduce que podría ser sometida a un tratamiento tributario distinto del que corresponde.

En tales condiciones, considera que las disposiciones de la ley provincial 6723 resultan contrarias a la legislación nacional y desconocen la competencia exclusiva y excluyente del Gobierno Federal prevista en los artículos 75, incisos 12 y 13, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Por último, desarrolla las razones por las cuales, a su entender, se cumplen los requisitos para la admisibilidad de la acción declarativa y argumenta sobre la competencia de este Tribunal para entender en estos autos. Cita jurisprudencia en apoyo de su postura, ofrece prueba y peticiona que se haga lugar a la demanda, con costas.

II) A fs. 335/337 dictaminó la señora Procuradora Fiscal, y sobre la base de esa opinión, a fs. 346/348 este Tribunal declaró su competencia originaria para entender en la presente causa.

Por otra parte, a fs. 379/380 del incidente CSJ 1672 /2012 (48-C)/CS2 "Cargill S.A.C. e I. c/ Chaco, Provincia del s/ medida cautelar" se concedió la medida precautoria peticionada en la demanda.

En dicha oportunidad, se tuvo por verosímil el derecho invocado dado que, al encontrarse la sociedad accionante inscripta en la Inspección General de Justicia (v. fs. 2/131), "no le resultarían exigibles, en principio, inscripciones adicionales en otras jurisdicciones en las que desarrolle actividades o tenga presencia comercial, en tanto no se configure el supuesto expresamente previsto en el artículo 5° de la ley 19.550". A su vez, se consideró aconsejable

"mantener la situación existente e impedir que la demandada le aplique a la actora las sanciones anunciadas en la nota 1083/12 de la Inspección General de Personas Jurídicas" provincial, "hasta tanto se dicte sentencia definitiva" (v. considerando 3°, fs. 379/379 vta.).

III) A fs. 439/444 la Provincia del Chaco contesta la demanda y solicita su rechazo.

Respecto del fondo del asunto, afirma que ley 6723 simplemente reorganiza y unifica, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo, la Inspección General de Personas Jurídicas y el Registro Público de Comercio y determina las funciones administrativas, de fiscalización, procedimiento y régimen de personal.

Sostiene que la ley en pugna ha sido sancionada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la ley 19.550 pues –recuerda– esta última determina que las sucursales de las sociedades deben ser inscriptas en el registro público de comercio correspondiente al asiento de cada una de ellas.

Manifiesta que su contraria opera un molino harinero en el territorio de la provincia y que allí realiza diferentes actividades económicas, tales como la recepción, almacenamiento y procesamiento de granos de trigo y sus productos derivados, por lo que la empresa no podría desconocer que "desarrolla una gran actividad económica en la provincia del Chaco". Por ello, continúa diciendo, con fundamento en la resolución general 1734 /2012 de la Administración Tributaria local, la actividad económica de producción primaria y manufacturera de la actora sería –a su entender– constitutiva de una sucursal que, como tal, debe ser inscripta ante el referido organismo registral de la provincia.

Por otro lado, resalta que la demandante no acreditó de qué modo la aplicación de las normas que impugna vulnera sus derechos. En este sentido, entiende que el escrito de demanda contiene alegaciones genéricas sobre la afectación de garantías constitucionales que implican una mera discrepancia o disconformidad con las leyes locales, lo que constituye –a su parecer– un valladar infranqueable para la procedencia de la acción declarativa entablada.

IV) A fs. 922/928 dictaminó la señora Procuradora Fiscal en sentido favorable a la admisión de la demanda, y a fs. 929 se dispuso el llamado de autos para dictar sentencia.

Considerando:

1°) Que, tal como lo decidió el Tribunal a fs. 346 /348, este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la acción deducida constituye la vía idónea para motivar la intervención del Tribunal, ya que es sabido que la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un caso, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (Fallos: 310:606; 310:977; 311 :421, entre otros).

En ese sentido, en los presentes actuados se advierte que ha mediado una conducta estatal explícita de la demandada a partir de la cual se condiciona la actividad de la sociedad actora en el territorio de la Provincia del Chaco.

En efecto, las actuaciones llevadas adelante por la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio local durante el trámite del expediente 124-0921/06

"E" (ver nota 1083/2012, del 10 de octubre de 2012), evidencian que la actividad administrativa desplegada tiene entidad suficiente para sumir a la sociedad actora en un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica, por lo que la controversia es actual y concreta (Fallos: 310:606 y 311:421, precedentemente citados, entre otros).

En consecuencia, la alegada improcedencia formal de la acción por parte de la representación provincial no se ajusta a las circunstancias concretas de la causa, toda vez que la actividad de sus órganos basta para justificarla (causa CSJ 147/2008 (44-I)/CS1 "Intesar S.A. c/ Chubut, Provincia del y otro s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 18 de diciembre de 2012 y sus citas).

3°) Que, llegado a este punto, cabe precisar que el tema a decidir se circunscribe a desentrañar si la intimación de la Provincia del Chaco, relativa a que Cargill S.A.C. e I. inscriba "la sucursal" en la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio provincial, resulta compatible con las prescripciones de nuestra Constitución Nacional. En concreto, se deberá determinar si la inscripción que pretende imponer la jurisdicción demandada, por el hecho de tener la sociedad actora una determinada actividad económica en el territorio provincial, importa un condicionamiento ilegítimo (conf. artículos 5° y 7°, de la ley 19.550).

4°) Que, en tales condiciones, resulta conveniente reseñar las disposiciones y actos, así como los antecedentes fácticos, que dan origen a esta controversia.

En primer término, se encuentra fuera de debate que la firma Cargill S.A.C. e I. tiene su domicilio social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que se encuentra inscripta

ante la Inspección General de Justicia (artículo 5°, ley 19.550).

Tampoco es objeto de discusión que en la Provincia del Chaco la citada sociedad es propietaria y opera un molino harinero (en la ciudad de Resistencia), y que también realiza operaciones desde sus instalaciones portuarias (ubicadas en la localidad de Puerto Vilelas).

Ahora bien, respecto de las normas involucradas en la contienda corresponde señalar que, mediante la ley 6723, la provincia demandada creó la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio (IGPJ y RPC) en el ámbito del Poder Ejecutivo local y le otorgó, entre otras atribuciones, competencia para entender en el "...*registro de las filiales, sucursales y delegaciones cuyo domicilio principal se encuentre fuera de la jurisdicción provincial*" (ver artículo 3°, inciso q). A su vez, dispuso que "...*las entidades no inscriptas en el registro de la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio, no podrán en tal carácter funcionar ni realizar ninguna actividad en esta provincia*" (artículo citado, párrafo final).

En similar sentido y con anterioridad, la Disposición General 43/1997 de la Dirección de Personas Jurídicas (del Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo provincial) determinó en su artículo 1° que "(l)*as agencias, sucursales o cualquier clase de representación que las entidades con domicilio legal en otro lugar de la República o fuera de la misma establecieran en esta provincia deberán: 1) inscribirse en el Registro General*...". Entre los recaudos a presentar para dicha inscripción, se requirió copia de la

documentación societaria de la que surgiera la legalidad de la "*decisión de instalar las filiales o sucursales a inscribir*" en la jurisdicción (inciso f del artículo citado).

Por su parte, mediante la ya citada ley 6723 (en sus artículos 36 a 38) y el decreto 136/2012 (en su artículo 8°), se creó un fondo especial de la IGPJ y RPC con el objeto de contribuir al cumplimiento de sus funciones, cuya percepción de los recursos que lo integrarían se dejó en manos del organismo recaudador del estado provincial, al que se le defirió la reglamentación de "*la forma de dicha percepción*". Con el declarado propósito de cumplir con tales normas y "*establecer la modalidad de ingreso de las tasas*" por servicios administrativos, la Administración Tributaria de la Provincia del Chaco dictó la resolución general 1734/2012, por medio de la cual, después de establecer que entre los sujetos obligados al pago se encuentran "(l)*as filiales, sucursales, delegaciones o cualquier otra especie de representación permanente, cuyo domicilio principal se encuentre fuera de la jurisdicción provincial*" (artículo 1°, inciso 17), dispuso que "(s)*e considera que existe sucursal, agencia, filial con o sin fines de lucro, como cualquier especie de representación permanente o establecimiento productivo en la Provincia del Chaco que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria en materia de la Tasa Retributiva de Servicio, cuando se realicen actividades de producción primaria, manufacturera, comercial o de prestación de servicios por parte de las entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente, y las mismas se desarrollen mediante la utilización de bienes registrables a nombre de los sujetos obligados, o locales alquilados o*

inmuebles arrendados en esta Provincia destinados a tal fin, u otros medios que permita verificar la existencia de actividad económica en la Provincia del Chaco" (artículo 3°).

Finalmente, unos meses después de la citada resolución de la administración tributaria, y si bien lo hizo con fundamento expreso en las normas que regulan lo atinente a la inscripción registral, el titular de la IGPJ y RPC local emitió la nota 1083/2012, a través de la cual informó a Cargill S.A.C. e I. que debía "...*dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición General 043/97, de este organismo, inscribiendo la sucursal, debido a que la firma no se halla inscripta, en esta Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio* [...] *bajo apercibimiento de la aplicación de lo previsto en la Ley 6723*".

5°) Que, efectuada la reseña que antecede, cabe poner de resalto que la cuestión planteada concierne al deslinde de competencias entre el Estado Nacional y las provincias en torno de la constitución y regulación de las sociedades comerciales. Ello exige interpretar el alcance de las disposiciones normativas relacionadas con el ejercicio por parte de las provincias de los poderes no delegados a la Nación (artículo 121 de la Constitución Nacional) y con las facultades que la Ley Fundamental acuerda al gobierno federal, a fin de determinar si, como lo afirma la actora, la demandada se ha arrogado funciones que no le competen.

El diseño del sistema federal previsto en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de todos los poderes que estas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central.

En el marco de estos principios, esta Corte ha resaltado que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos. Por ello, cuando el aspecto regulado por la provincia corresponde al ejercicio de facultades propias al que concurre una regulación del Congreso federal, el estándar de análisis exige adentrarse en la comparación de si media entre ambas una incompatibilidad intolerable, toda vez que la mera cohabitación de normas emanadas de diferentes autoridades no resulta inconciliable (Fallos: 137:212; 239:343 y 338:1110). En cambio, si se entiende que mediante la regulación de la materia por parte de la provincia se ha invadido el ejercicio de las facultades delegadas exclusivamente a la Nación, la consecuencia fatal es la invalidez de la normativa local, pues en tal caso la convivencia competencial se convierte en sí misma en insostenible (Fallos: 137:212 citado).

Sentado lo expuesto, cabe señalar que entre aquellas facultades que la Constitución confiere a la Nación con carácter exclusivo se encuentran precisamente las del artículo 75, inciso 12, que imponen al Congreso federal el "*dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales*". A su vez, la Carta Fundamental les prohíbe a las provincias dictar el Código Civil y Comercial (artículo 126), de manera que ello surge como una clara atribución exclusiva del Poder Legislativo Nacional y así lo ha sostenido esta Corte (Fallos: 57:337; 252:26; 332 :1704 y 335:6).

Tal prerrogativa implica la atribución del Congreso Federal para regular lo concerniente al régimen de las sociedades comerciales (arg. Fallos: 267:158), y es en uso de

estas facultades exclusivas que el legislador nacional sancionó la ley general de sociedades 19.550.

Así, el artículo 5° del citado cuerpo normativo establece: "*El acto constitutivo, su modificación y el reglamento, si lo hubiese, se inscribirán en el Registro Público del domicilio social y en el Registro que corresponda al asiento de cada sucursal, incluyendo la dirección donde se instalan a los fines del artículo 11, inciso 2...*". Por su parte el artículo 7° señala: "*La sociedad solo se considera regularmente constituida con su inscripción en el Registro Público de Comercio*".

6°) Que, en razón de lo hasta aquí expuesto, el artículo 3° de la resolución 1734/2012 de la Administración Tributaria provincial, invocado por la demandada en la causa en sustento de su pretensión, al definir lo que debe entenderse por sucursal invadió una atribución expresa del Congreso Nacional, como es la atinente a la regulación de las sociedades comerciales (normadas mediante la ley 19.550) y, como consecuencia de ello, impuso un condicionamiento ilegítimo a la actividad de la actora.

Sobre la base de lo manifestado, la conducta de la demandada plasmada en la nota (IGPJ) 1083/2012 resulta igualmente ilegítima, colisionando además con la legislación nacional, con la consecuente lesión al principio de supremacía reconocido en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

7°) Que, finalmente, lo expuesto no implica menoscabar la facultad que asiste a la provincia accionada para organizar un registro público de comercio dentro de su territorio y así fiscalizar a las sociedades y sucursales que allí se inscriban (arg. Fallos: 235:516). Sin embargo, el

ejercicio de tales prerrogativas propias no puede invadir la facultad, de naturaleza exclusiva, conferida a la Nación de dictar los códigos y leyes comunes, alterando o modificando el contenido de tales leyes sustantivas (Fallos: 156:20 y 321 :3108).

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se decide: Hacer lugar a la demanda seguida por Cargill Sociedad Anónima Comercial e Industrial y, en consecuencia, declarar la invalidez del artículo 3° de la resolución 1734/2012 de la Administración Tributaria Provincial y de la pretensión de la Inspección General de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio de la Provincia del Chaco plasmada en la nota 1083 /2012, del 10 de octubre de 2012, dictada en el expediente administrativo 124-0921/06 "E", en los términos que surgen de este pronunciamiento. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

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: **Cargill Sociedad Anónima Comercial e Industrial.**

Parte demandada: **Provincia del Chaco.**

Profesionales intervinientes: **doctores Héctor A. Mairal, Enrique V. Veramendi, Mariela G. Viarenghi, Ricardo A. Ostrower, Horacio Daniel García Pietro, María Laura Roude, Luis Santiago Soria, Mariana Inés Almirón, José Miguel Braceras y Julia Elena Duarte Articona.**