



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

13494/2025

ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACION c/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y OTRO s/ ACCION MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Plata, (fechado digitalmente en Sistema Lex 100 PJN).- JMR

Autos y Vistos:

Este expediente FLP 13494/2025, caratulado “*Estado Nacional - Ministerio de Justicia de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires y otro s/ acción mere declarativa de inconstitucionalidad*”, del registro de la Secretaría N°11, traído a despacho para dictar sentencia y de cuyo examen:

Resulta:

I. Con fecha 21/04/2025 el Estado Nacional - Ministerio de Justicia, a través de sus letrados apoderados Nicolás Olivari y Luís Alejandro Guasti, inició acción declarativa contra la Provincia de Buenos Aires y la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) a fin de que se declare la inconstitucionalidad y, en consecuencia, se suspenda la vigencia y efectos de la Resolución 26/2024 emitida por el organismo recaudador provincial con fecha 27 de septiembre de 2024. En subsidio, requirió se declare la inconstitucionalidad de los arts. 39 y 40 de la ley 10.397 -Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires-.

Relató que, en virtud del Convenio de Complementación de Servicios suscripto el 3 de octubre de 1991 entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Justicia de la Nación, los Encargados de los Registros Seccionales de la DNRPA, ubicados en territorio bonaerense, actuarían como agentes de recaudación de estos tributos, debiendo inscribirse en tal carácter ante la autoridad fiscal provincial y proceder a la percepción de los gravámenes correspondientes en los trámites registrales alcanzados por tales obligaciones.

Expresó que, con fecha 30/08/2024, esa cartera ministerial nacional dictó la Resolución 276/24 por la cual denunció



la totalidad de los convenios de complementación de servicios vigentes suscritos entre dicha jurisdicción y diversas provincias, municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Añadió que la decisión fue notificada a ARBA por carta documento CD401385011, de fecha 04/09/2024.

Refirió que, el día 24/09/2024 mediante carta documento CD151707189, ARBA le comunicó a la DNRPA que la rescisión del convenio no alteraba las facultades de verificación y fiscalización que, según su interpretación, le corresponden a la provincia en materia tributaria y que por Resolución 26/2024, dispuso la continuidad de la obligación de los Encargados de Registros Seccionales de la DNRPA de actuar como agentes de recaudación de los Impuestos a los Automotores y de Sellos.

Dijo que la norma atacada, por la cual el ente recaudador provincial estableció que los Encargados de Registros Seccionales de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios continúan obligados a actuar en su carácter de agentes de recaudación de los Impuestos a los Automotores y de Sellos, incurre en palmaria violación del máximo orden jurídico ya que vulnera el orden institucional y del bloque constitucionalidad federal, lesiona el principio de federalismo y genera una gravedad institucional manifiesta.

Agregó que, con fecha 06/02/2025, la DNRPA dictó la Disposición DI-2025-74-APN-DNRNPACP#MJ por la cual creó el Registro Único Virtual (RUV) con carácter remoto, abierto, accesible y estandarizado bajo su órbita, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Registrales de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia, a fin de instrumentar la inscripción de trámites de carácter virtual de bienes en el marco del Régimen Jurídico del Automotor.

Señaló que, a la luz del nuevo sistema registral propuesto, los concesionarios compelidos a ejercer la función de calificación propia del Encargado de Registro, se encontrarían





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

obligados a actuar como Agentes de Recaudación, circunstancia que proyecta incertidumbre sobre el alcance y efectos de su intervención y, sobre todo, con relación a la magnitud de su responsabilidad frente a la inscripción que realizan, lo que desalienta su actividad al tornarla tributariamente más riesgosa.

II. Con fecha 13/05/2025 se dio trámite sumarísimo al proceso, se ordenó correr traslado de demanda a las accionadas y se hizo lugar a la medida cautelar requerida por la actora.

Apelada por la demandada, por resolución de fecha 04/09/2025 la Sala I de la CFALP revocó la decisión de grado (v. incidente FLP 13494/2025/2).

III. Corrido el traslado de ley, con fecha 05/06/2025 se presentó el Dr. Hernán Gómez, Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires, en representación de las demandadas, contestó demanda y negó todos y cada uno de los hechos expuestos por la contraria que no sean reconocidos por esa parte.

En primer término, expresó que los eventuales alcances de una sentencia contraria a la validez de la Resolución 26/2024 de ARBA, excluye a los concesionarios de automóviles 0 KM ya que estos no están incluidos en la Resolución atacada y no hay constancia de que el ente recaudador los haya intimado a actuar como agentes de recaudación de los impuestos y tributos en cuestión.

Dijo que la actuación del Ministerio como sujeto activo de este juicio no puede ser admitida ya que no surge acreditado que esa cartera ministerial ostente representación procesal de los Encargados de los Registros Automotores, únicos sujetos afectados directamente por la Resolución 26/2024, ni que ésta ejerza por sí dentro de la jurisdicción provincial la actividad que da lugar a la aplicación de la citada Resolución, careciendo de un interés patrimonial directo y propio en el resultado de este juicio.

En cuanto al interés de los ciudadanos, usuarios y demás actores del servicio registral, sostuvo que la actora invoca



agravios meramente conjeturales, hipotéticos e imposibles de constatar, los cuales remiten a la afectación de sus supuestos intereses o derechos de naturaleza exclusivamente patrimonial, que se derivarían de sus obligaciones tributarias.

Expuso que el Convenio denunciado por la actora fue sostenido por más de 30 años, lo que generó la confianza legítima en el sistema de recaudación impositiva local, por lo que no puede ahora, de manera intempestiva, alegar que ello ocasiona un perjuicio institucional. Añadió que el Ministerio acude en defensa de la mera legalidad ya que los agravios esgrimidos no alcanzan para legitimar su condición de parte afectada por la norma impugnada, no existiendo en autos un “caso” o “controversia” judicial.

Respecto al fondo de la cuestión, manifestó que el Convenio de Colaboración celebrado en el año 1991 no otorgó a la Provincia la competencia para recaudar impuestos locales en el marco de operaciones registrales respecto de automotores, sino que, por el contrario, la reconoce como preexistente a la firma de éste.

Agregó que las partes celebraron dicho Convenio con la única finalidad de consensuar y coordinar las pautas y tareas operativas necesarias para tornar más eficiente el ejercicio de la competencia tributaria con la que ya contaba la Provincia.

Sostuvo que la designación de los Titulares de los registros de la Propiedad Automotor para que intervengan en la recaudación de ciertos impuestos, controlando, informando, exigiendo las constancias de pago o los certificados de libre deuda, y también recibiendo ellos mismos el pago de las gabelas respectivas, tiene una base legal y constitucionalidad sólida, por lo que no se da el exceso reglamentario endilgado en el obrar de ARBA.

Indicó que el art. 17 de la Constitución Nacional admite expresamente que se establezcan cargas o servicios personales, con la única condición de que se impongan por ley, recaudo que se encuentra debidamente cumplido en el caso a través de los arts. 39 y 40 del Código Fiscal bonaerense.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.
FEDERAL DE LA PLATA 4

Alegó que la postura asumida por el Ministerio actor pone en crisis institucional a la Provincia al negar sus potestades tributarias originarias y no delegadas, vulnerándose la letra de la Constitución Nacional.

Dijo que, si bien los registros automotores no son establecimientos de utilidad nacional, lo cierto es que, luego de más de 30 años de coincidencia con el ejercicio del poder tributario de la Provincia, el Ministerio intenta erigir el servicio que ellos realizan en una actividad de trascendencia institucional que no puede ser interferida con cargas tributarias.

Refirió que el desempeño del rol de agente de recaudación no afectó ni afecta el cumplimiento de la función registral y que el régimen de recaudación actual evita estafas en las operaciones comerciales que se realizan, favoreciendo la transparencia y legalidad de la circulación de los bienes.

Concluyó que la no aplicación del régimen de recaudación a los encargados titulares de los registros de la propiedad automotor, genera una reducción de ingresos al Fisco bonaerense de \$225.500 millones, de los cuales \$204.600 millones corresponden al impuesto de sellos y \$20.900 millones al impuesto a los automotores.

IV. Con fecha 17/12/25 se declaró la cuestión como de puro derecho y pasaron los autos a sentencia.

Y Considerando:

I. Aclaración preliminar

Cabe recordar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido.^[1]

II. Legitimación activa del Ministerio de Justicia

1. La Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires alega que el Ministerio no puede ser sujeto activo de este juicio

1. CSJN, Fallos 258:308; 262:222; 278:271; 297:140; 301:970.



por entender que no ostenta representación procesal en favor de los derechos económicos de los Encargados de los Registros Automotores ni en pos del interés de los ciudadanos, usuarios y demás actores del servicio registral.

2. Visto el escrito de contestación de demanda, se observa que la Fiscalía de Estado local técnicamente no interpuso excepción de falta de legitimación activa en los términos del art. 347 inc. 3° del CPCCN. Sin perjuicio de ello, corresponde tratar dicho extremo como defensa de fondo sobre la cuestión debatida.

3. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que la pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte de un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.^[2]

La Corte también ha sostenido que el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que el requisito de la existencia de un "caso" sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para la trascendente preservación del principio de división de poderes^[3]. Y que la existencia de un "caso" o "causa" presupone la de "parte", es decir, de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso.^[4]

4. En el caso, si bien a lo largo de su demanda el Ministerio de Justicia de la Nación hace mención a la protección de los derechos económicos de los Encargados de los Registros Automotores dependientes de la DNRPA así como del interés general de los usuarios de ese servicio registral, lo cierto es que también la presente acción declarativa versa sobre la inconstitucionalidad de la Resolución 26/2024 emitida por ARBA por vulnerar, según lo

2. CSJN, Fallos: 340:1346.

3. CSJN, Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342 y 339:1223.

4. CSJN, Fallos: 331:2287 y sus citas.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

alegado por la actora, el orden institucional, el bloque de constitucionalidad y el principio de federalismo, por la obstaculización ilegítima de normas de orden público nacional, entre otras.

De tal manera, de la demanda surge que la cartera ministerial nacional denuncia una intromisión de parte del ente recaudador local sobre potestades propias, un exceso de reglamentación en materia tributaria que colisiona con la normativa federal y constitucional y las obligaciones a su cargo.

Adviértase que el ministerio actor dictó la Resolución 276/24 denunciando los convenios de colaboración. Así como también que Arba le comunicó a la ahora actora el dictado de su Res. 26/24, reconociéndole un interés particular en la cuestión.

En este sentido, cabe entender que la actora posee un interés propio en la resolución del caso, por fuera de los derechos o beneficios que los Encargados registrales y los usuarios del sistema pudieran obtener con lo que se resuelva sobre el fondo de la cuestión debatida.

Como lo ha destacado la jurisprudencia, “al decidir sobre la legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado (por el litigante) y el reclamo que se procura satisfacer”, el cual “resulta esencial para garantizar que (aquél) sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal”, lo que encuentro justificado en el caso.^[5]

En función de expuesto, la doctrina y jurisprudencia citada, corresponde rechazar la defensa de falta de legitimación opuesta por la Fiscalía de Estado demandada.

III. Marco normativo

1. El art. 17 de la Constitución Nacional establece que “*Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley.*”.

5.

CSJN, Fallos: 322:528, cons. 9º, con cita del precedente '*Flast v. Cohen*', de la Corte Suprema de los Estados Unidos -3' u.s. 83-.



#39939191#485018858#20260219121314781

La Constitución Nacional en el art. 75 incisos 1° y 2° realiza la distribución de facultades tributarias entre la Nación y las Provincias, estableciendo en el primer párrafo del segundo inciso citado, que corresponde al Congreso de la Nación *“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.”*.

Conforme se desprende del art. 121 de la Carta Magna nacional, las Provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal. Es así que se ha reconocido a las provincias amplias facultades para establecer impuestos, con excepción de los derechos de importación y exportación, que son de competencia exclusiva de la Nación.

2. La ley 10.397 -Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires- en su art. 39 dispone que *“Los escribanos, agrimensores, titulares de los registros seccionales de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, así como el Registro Nacional de Buques, están obligados a suministrar información o denunciar los hechos que lleguen a su conocimiento en el desempeño de sus actividades profesionales o funciones y que puedan constituir o modificar hechos imponible. Con la finalidad de controlar el pago de los gravámenes, los profesionales y funcionarios mencionados deberán suministrar a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, en los casos, forma y plazos que establezca la reglamentación, la información relativa a actos, contratos u operaciones en los que hubieran intervenido o tomado conocimiento, en ocasión del cumplimiento de sus funciones. En caso de incumplimiento resultarán, en forma personal, solidariamente responsables del pago del gravamen omitido total o parcialmente, intereses, recargos,*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

multas y sus accesorios, o del perjuicio que pudiese derivar para el fisco de tal incumplimiento."

El art. 40 establece que *"Los escribanos autorizantes, los intermediarios intervinientes y los titulares de los registros seccionales de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, así como el Registro Nacional de Buques, deberán asegurar el pago de los gravámenes y otros créditos fiscales a que se refiere el párrafo anterior o los correspondientes al acto mismo. Asimismo, deberán informar a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires y/o demás Autoridades de Aplicación mencionadas en los artículos 8 y 9 de este Código, conforme lo establezca la reglamentación, todos los datos tendientes a la identificación de la operación y de las partes intervinientes. El certificado de inexistencia de deudas emitido por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires tendrá efectos liberatorios, cuando se trate de los impuestos Inmobiliarios, a los Automotores y a las Embarcaciones Deportivas o de Recreaciones."* (texto según leyes 14.394 y 14.880).

Por su parte, el art. 40 bis dispone que *"La Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires podrá entregar la información que sea necesaria a las personas jurídicas de derecho público representativas de los profesionales mencionados en los artículos 39 y 40 de este Código y a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor, cuando la misma tuviera por objeto facilitar a éstos el control del cumplimiento, en el marco de sus respectivas competencias y/o en virtud de convenios de colaboración y/o complementación de servicios técnicos especializados suscriptos con esta Agencia de Recaudación, de las obligaciones resultantes de los mencionados artículos, por parte de los profesionales y funcionarios allí aludidos."* (art. incorporado por ley 15.226).

3. Por Convenio de Complementación de Servicios suscripto entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Justicia de la Nación el 03/10/1991, se



estableció que *"Los Encargados de los Registros Seccionales ubicados en la Provincia de Buenos Aires, actuarán como Agentes de Recaudación de los impuestos de Sellos y a los Automotores, de conformidad a lo dispuesto en el Código Fiscal, las leyes provinciales y disposiciones normativas complementarias... debiendo inscribirse a tal efecto en la Dirección Provincial."* (art. 1°).

También dispuso que *"Las sumas percibidas en concepto de Impuestos a los Automotores y de Sellos serán depositadas e el banco de la Provincia de Buenos Aires, el primer día hábil de la semana siguiente a la de su percepción"* (art. 6°), y que *"Los registros Seccionales... Percibirán y rendirán el Impuesto de Sellos que grava a la compraventa de automotores y el que grava el Contrato de Prenda con Registro Sobre Automotores..."* (art. 8°).

4. La Resolución 276/2024^[6] dictada por el Ministerio de Justicia de la Nación con fecha 30/08/2024, dispuso *"Denúncianse todos los Convenios vigentes de Complementación de Servicios suscriptos entre este Organismo y las Municipalidades, Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,, en el marco de los cuales los distintos Registros Seccionales perciben en la actualidad los impuestos y/o tasas relativos a la radicación de los automotores y de sellos, y las multas por infracciones de tránsito cometidas en jurisdicción provincial o municipal."* (art. 1°).

5. La Resolución Normativa 26/2024^[7] dictada por ARBA con fecha 27/09/2024, estableció que *"...los Encargados de Registros Seccionales de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios continúan obligados a actuar en su carácter de agentes de recaudación de los Impuestos a los Automotores y de Sellos, y a remitir a esta Agencia de Recaudación toda la información que corresponda, de conformidad con las previsiones contenidas en el Libro Primero, Título V, Capítulo III, Sección Siete y en el Capítulo V, Sección Dos, de la Disposición Normativa Serie "B" N° 1/2004 y*

6. <https://www.boletinoficial.gob.ar>

7. <https://normas.gba.gob.ar>





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

modificatorias; en las Disposiciones Normativas Serie "B" N° 116/2004 y 117/2004; y en las Resoluciones Normativas N° 26/2018, N° 14/2022 y N° 21/2022." (art. 1°).

IV. Análisis del caso

1. De los antecedentes expuestos se desprende que, en el caso, no se discute la potestad del Estado Provincial de imponer y percibir impuestos locales como Sellos y Automotor por las operaciones realizadas en su territorio, sino que está debatida la facultad de éste de asignar la carga de agente de recaudación de dichos tributos a un ente de carácter público nacional, dependiente de la DNRPA.

El Ministerio actor sostiene que las provincias carecen de facultades para obligar a los Registros a recaudar sus impuestos si los convenios son denunciados o rescindidos, y considera que, rescindido el convenio de colaboración, los encargados de los registros automotores nacionales ya no actúan como agentes de recaudación de los impuestos provinciales.

El Estado provincial defiende su potestad tributaria y el principio de colaboración entre jurisdicciones, plasmado en normativas como la Resolución 26/2024 de ARBA, y sostiene que el requisito establecido en el art. 17 de la Constitución Nacional para imponer cargas públicas, se encuentra cumplido con los arts. 39 y 40 del Código Fiscal local.

2. El art. 39 del Código Fiscal local refiere que los registros seccionales de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios deben "controlar el pago" y el art. 40 refiere a "asegurar el pago" de los gravámenes y otros créditos fiscales.

Pero de ello no se desprende que dichas entidades resulten, por ley, agentes de recaudación de los tributos de Sello y Automotor.

Bueno es recordar que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra, sin que sea admisible una inteligencia



que equivalga a prescindir del texto legal. Así, cuando la prescripción legal es clara, no exige un esfuerzo de integración con otras disposiciones de igual jerarquía, ni plantea conflicto alguno con principios constitucionales, debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma.^[8]

Se ha enfatizado que no son reglas hermenéuticas aceptables la de presumir la inconsecuencia o imprevisión del legislador, ni la de considerar superfluos los términos utilizados en la norma, ni la de distinguir donde la ley no distingue.^[9]

3. Por el contrario, el carácter de agente recaudador de los Registros seccionales encuentra base legal en el Convenio de Complementación de Servicios suscripto en el año 1991 entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Justicia de la Nación.

De acuerdo a la naturaleza del Convenio de Complementación objeto de autos, surge que la recaudación de impuestos locales por parte de los Registros Seccionales no es una obligación legal originaria de la Nación, sino el resultado de un acuerdo de voluntad celebrado entre las partes.

Al ser este Convenio producto de un acuerdo voluntario entre partes, una de ellas -en el caso, la Nación- posee la facultad legal de rescindirlos o "denunciarlos" cuando lo considere pertinente por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Así, el Ministerio de Justicia de la Nación, en su carácter de autoridad de aplicación de la DNRPA, posee el derecho legal de "denunciar" (rescindir) los Convenios unilateralmente si considera que la tarea allí convenida entorpece la función principal de los registros.

De acuerdo con el sistema federal argentino, sumado a los principios de legalidad y reserva de ley, la obligación de actuar como agente de recaudación de un órgano nacional respecto

8. CSJN, Fallos: 218:56; 299:167; 326:4909; 344:3006.

9. CSJN, Fallos: 338:1344; 343:140; 344:5.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.
FEDERAL DE LA PLATA 4

de un tributo local, debe surgir de una ley o convenio que respete las jurisdicciones y competencia de cada ente estatal.

Un Estado provincial carece de facultades para imponer unilateralmente obligaciones administrativas a órganos o agentes que dependen directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

Denunciado y dejado sin efecto el Convenio Marco por el Ministerio actor por Resolución 276/2024, ARBA incurre en un exceso de facultades al pretender que una resolución administrativa provincial obligue a un ente de otra jurisdicción (Nación) a actuar en su beneficio, sin un acuerdo interjurisdiccional vigente.

En esa consonancia, de la lectura de la ley 10.397 de Procedimiento Tributario bonaerense no surge que ésta otorgue a ARBA la autoridad para hacerlo sin un acuerdo específico con el organismo nacional.

Para ello precisamente se había celebrado el Convenio, ahora rescindido.

4. Haciendo énfasis en los motivos por los cuales una resolución de ARBA no puede obligar a un ente nacional, como es el caso de los Registros Automotores dependientes de la DNRPA, puede señalarse lo siguiente.

a) El régimen federal constitucional: este principio impone que las funciones concurrentes o la colaboración entre niveles de gobierno deben ser fruto de pactos o convenios. Si una de las partes decide que el convenio ya no es conveniente para sus intereses, la otra no puede reemplazar ese vacío de voluntad con una imposición unilateral.

b) Inexistencia de relación de jerarquía: en el derecho administrativo, la obligación de cumplir órdenes o reglamentaciones emana de la jerarquía administrativa. Los titulares de los Registros Seccionales son funcionarios que dependen jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Justicia de la Nación.



El organismo provincial (ARBA) es "extraño" a la estructura de mando de un organismo nacional, por lo tanto, una Resolución Normativa local no tendría fuerza legal sobre un ente Nacional a menos que medie un acuerdo interjurisdiccional.

c) Límite extraterritorial y nexo jurisdiccional: las Provincias no pueden designar agentes de recaudación fuera de su territorio, ni imponer cargas a sujetos sobre los que no tiene jurisdicción directa. Para que un Estado local pueda obligar a alguien a ser agente de recaudación de un tributo propio debe existir un "sustento normativo" o nexo suficiente de subordinación a la normativa local.^[10]

5. En conclusión, el poder de imposición de una carga pública, como alega la demandada, no es poder de mando. La facultad de ARBA de designar agentes de recaudación se limita a sujetos bajo su jurisdicción (empresas privadas, escribanos locales, ciudadanos bonaerenses).

Pretender que un ente federal sea su agente de recaudación, sin convenio, es una "extralimitación de competencias" que vulnera el Artículo 121 y concordantes de la Constitución Nacional. La recaudación por parte de los Registros dependientes de la DNRPA es una concesión graciosa y contractual de la Nación hacia la Provincia, y no una obligación jurídica que la Provincia pueda exigir por sí sola.

Por tanto, cabe considerar que la rescisión del convenio deja sin sustento al organismo recaudador para poder exigir tal actuación de los encargados de registros.

Dicha interpretación se ve respaldada por la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, que establece y refuerza la importancia de los convenios entre la Nación y las provincias para la recaudación y distribución de impuestos.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

Con este marco, la Resolución Normativa 26/2024 dictada por ARBA no encuentra sustento legal que le posibilite poner en cabeza de un ente nacional, dependiente de la DNRPA, el carácter de agente de recaudación de tributos locales.

V. El transcurso del tiempo

Respecto a lo alegado por la demandada relativo a que el Convenio de colaboración denunciado “*fue sostenido por más de 30 años, lo que generó la confianza legítima en el sistema de recaudación impositiva local*”, es doctrina del máximo Tribunal que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones, por lo que las normas pueden ser reformadas o dejadas sin efecto como consecuencia del ejercicio de las facultades propias del legislador.^[11]

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que nadie tiene derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico, ya que las normas se aplican a las consecuencias de las relaciones jurídicas existentes a partir del momento de su vigencia^[12], y que la diferencia existente entre las situaciones anteriores y posteriores a la sanción de un nuevo régimen legal no configura agravios a la garantía de igualdad, porque de lo contrario toda modificación legislativa importaría desconocerla.^[13]

Lo dicho resulta extensivo a la derogación o reemplazo de los decretos y normas reglamentarias, ya que estas participan del mismo régimen que las leyes, en cuanto a que ningún derecho adquirido puede impedir su remoción del ordenamiento jurídico pues, de lo contrario, importaría admitir el postulado de la inamovilidad del derecho objetivo en materia reglamentaria^[14], a lo que cabe agregar los Convenios de colaboración suscriptos entre el Estado nacional con los Estados partes, entre dichos Estados o entre ellos y los municipios que lo integran.

11. CSJN, Fallos: 304:1374; 324:2248.

12. CSJN, Fallos: 330:2206.

13. CSJN, Fallos: 295:694; 299:181; 315:839; 316 :2483; 318:1237; 324:2248; 325:1297.

14. CSJN, Fallos: 323:3412; 328:2457.



VI. El perjuicio alegado

Finalmente, en cuanto al perjuicio económico a las arcas provinciales alegado por la Fiscalía de Estado, ello no es suficiente para rebatir los argumentos aquí expuestos ya que, como señalara, no está aquí discutida la potestad tributaria de la demandada respecto a la imposición de los tributos en cuestión.

El Estado provincial sigue facultado al cobro de los impuestos de Sellos y Automotor por las transacciones realizadas en su territorio, pero esa tarea no puede ser impuesta como carga a un ente de carácter nacional, extraño a su jurisdicción administrativa.

Ello no implica que no pueda recaudar estos impuestos, sino que para ello habrá de organizarse otro sistema de recaudación.

Al momento de ejercer las potestades tributarias señaladas, las provincias encuentran como límite directo el bloque de garantías para los particulares que emana de la parte dogmática de la Constitución Nacional, lo que debe interpretarse en armonía con el sistema federal que adopta la República Argentina.^[15]

Las relaciones entre los Estados miembros y el Estado federal son de supra subordinación ya que afirman la supremacía de éste último sobre los primeros, cuyos ordenamientos jurídicos no pueden contradecir al orden federal y deben cumplir con las exigencias impuestas por la Constitución Nacional.

Como corolario, puede afirmarse que las facultades tributarias de las provincias son amplias, sin perjuicio de que su ejercicio no puede afectar los límites impuestos por los principios constitucionales tributarios, la distribución de facultades tributarias, los poderes expresamente delegados y la jerarquía de normas establecidos en la Constitución Nacional.

VII. Costas





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.
FEDERAL DE LA PLATA 4

Atento la solución alcanza, considero que no hay motivos para apartarse del principio objetivo de la derrota por lo que las costas del proceso se imponen a la demandada en su carácter de vencida (arts. 68 y cdtes. CPCCN).

VIII. Honorarios

Conforme lo dispuesto en los arts. 16, 29, 44, 52 y cdtes. de la ley 27.423 y la Resol. SGA n° 36/2026 CSJN, corresponde regular honorarios profesionales de los Dres. Nicolás Olivari y Luís Alejandro Guasti -en representación de la actora-, en 6 UMAs equivalentes a pesos quinientos veinticuatro mil cincuenta y dos (\$524.052), para cada uno.

Ello, con más el 10% de aporte legal y la alícuota de IVA en caso de corresponder.

Se hace saber a los profesionales intervinientes que deberán acreditar en autos, en el plazo de cinco días el pago de los aportes previsionales, conforme lo dispuesto por la Res. 484/10 del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, una vez percibido el honorario.

El pago será definitivo y cancelatorio únicamente si se abona la cantidad de moneda de curso legal que resulte equivalente a la cantidad de UMAs contenidas en las resoluciones regulatorias, según su valor vigente al momento del pago (cfr. art. 51 de la Ley 27.423).

Respecto a la actuación del letrado representante de la demandada, sus honorarios se encuentran comprendidos en las disposiciones del art. 2° de la ley 27.423.

Por ello,

Fallo:

1. Haciendo lugar a la acción declarativa iniciada por el Ministerio de Justicia de la Nación contra la Provincia de Buenos Aires y la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).



2. Declarando la inconstitucionalidad de la Resolución Normativa 26/2024 dictada por ARBA con fecha 27 de septiembre de 2024 y, en consecuencia, corresponde suspender su aplicación en cuanto obliga a los Encargados de Registros Seccionales de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios a actuar en carácter de agentes de recaudación de los Impuestos a los Automotores y de Sellos.

3. Imponiendo las costas a la demandada vencida.

4. Regulando los honorarios profesionales conforme lo dispuesto en el considerando VIII. de la presente.

Regístrese. Notifíquese.

ALBERTO OSVALDO RECONDO

Juez Federal

