Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 1° de octubre de 2013.

Vistos los autos: "Unilever de Argentina y otros c/ Buenos Aires Prov. de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 388/409 se presenta Unilever de Argentina S.A. y otras dieciséis empresas y promueven una acción declarativa contra la Provincia de Buenos Aires a fin de que se dicte la inconstitucionalidad del decreto 321/87 de ese estado local, por resultar contrario a lo establecido en la resolución del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 155/98.

Manifiestan ser elaboradoras, importadoras y exportadoras, entre otros, de productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes de primera marca que son vendidos en cualquier punto del país, y contar con fábricas y centros de distribución en distintas regiones del territorio nacional, en razón de lo cual sus establecimientos y productos se encuentran habilitados y registrados ante la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), bajo el régimen de la resolución 155/98 y sus normas reglamentarias y complementarias.

Aducen que las autoridades de la Provincia de Buenos Aires han venido ejecutando diversos actos dirigidos a someter a la actividad y a los productos de las empresas actoras, a las disposiciones del decreto 321/87, y que, mediante el dictado de la resolución 2829/02 del Ministerio de Salud de la Provincia de

Buenos Aires, se derogó la disposición 504/99 de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública, que dispensaba del registro provincial a aquellos productos inscriptos ante la ANMAT en razón de su destino al comercio interprovincial.

Sostienen que el decreto provincial 321/87, al establecer un régimen específico en materia de autorización y registro de establecimientos y productos, así como una estructura de fiscalización y control encabezada por el Ministerio de Salud local, colisiona con el ordenamiento previsto en la resolución 155/98 y lo torna incompatible.

Argumentan que la aplicación simultánea de ambas normas genera una contradicción y superposición evidentes que da lugar a un conflicto normativo que solo pude ser zanjado en favor de la preeminencia de la regulación federal.

Explican que ambas normas son manifestaciones del poder de policía, que si bien corresponde como principio general a las provincias, reconoce una importante excepción constituida por todo lo referente a la regulación del comercio interprovincial, que es facultad de la Nación en virtud de lo reglado en el artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional.

Dicen tener interés en el proceso dado que existen acciones concretas de las autoridades públicas provinciales tendientes a someter a las actoras a dicho régimen sanitario local y, ante su incumplimiento, la posibilidad de que les sean impuestas las sanciones allí establecidas, lo cual produce un gran estado de incertidumbre acerca del alcance del decreto 321/87.

Añaden a ello, las actas de inspección labradas por las autoridades locales a los supermercados e hipermercados que comercializan sus productos, y que fueron inscriptos ante la ANMAT, los pedidos de información requeridos y las notificaciones cursadas a tales clientes, tendientes a obtener el cumplimiento de aquel sistema.

Ponen de resalto que el decreto cuestionado también contraría el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento suscripto entre la Nación y las provincias, que fue ratificado por ley local 11.463, en cuanto ha importado el compromiso de las provincias adheridas de dejar sin efecto los controles que graven la circulación interjurisdiccional de bienes.

Piden que se decrete una medida cautelar de no innovar, a fin de que se suspenda la aplicación del decreto impugnado hasta tanto se dicte sentencia definitiva en estas actuaciones.

II) A fs. 788/789, el Tribunal declaró que la presente causa corresponde a su competencia en instancia originaria, de conformidad con los términos del dictamen del señor Procurador General de fs. 531, decretó la prohibición de innovar solicitada y corrió traslado de la demanda.

III) A fs. 524/529 y 783/787, se adhieren a la demanda las empresas allí presentadas; a fs. 865/867, comparece The Value Brands Company de Argentina, S.C.A. denuncia transferencia de Fondo de Comercio que acreditan con la pertinente escritura y adhiere a la pretensión deducida.

IV) A fs. 869, las actoras amplían la demanda en los términos del artículo 331 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y agregan como prueba documental las constancias de inscripción de los productos cosméticos, para higiene personal y perfumes por ellas elaborados, expedidas por las autoridades nacionales (Anexos 1 a 52).

V) A fs. 892/896, la Provincia de Buenos Aires contesta la demanda y solicita su rechazo.

Tras las negativas de rigor, afirma en primer lugar, que la pretensión de las actoras debe ser desestimada pues no configura un "caso" judicial, dado que -a su entender- no existe un estado de incertidumbre, ni un acto concreto del poder administrador que afecte de modo directo, actual y suficiente los derechos constitucionales que se dicen vulnerados.

En cuanto al fondo de la cuestión, argumenta que la normativa local que se pretende impugnar —y que fue dictada cuando no existía legislación nacional— tiende a tutelar la salud pública e individual de los habitantes de la provincia, por lo que ha sido dictada en el ámbito de su competencia constitucional referida al poder de policía de salubridad que por principio le corresponde ejercer dentro de su jurisdicción territorial (artículos 121 y siguientes de la Constitución Nacional).

Invoca el artículo 42 de la Constitución Nacional que confiere tutela a los consumidores y usuarios de bienes y servicios, y argumenta acerca del deslinde de las órbitas de competencia entre la Nación y las provincias en materia de salud pública.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Sostiene, por ende, que se trata de facultades concurrentes de la provincia con las atribuidas a la Nación, que no se aplican sobre los productos destinados al comercio interprovincial y, por lo tanto, no pueden ser tachadas de incompatibles, como se intenta.

Aduce que no es cierto que la parte actora se vea imposibilitada de comercializar sus productos, sino simplemente deberá observar la normativa provincial vigente, que procede de la Constitución provincial (fs. 598 vta.). Pide en consecuencia el rechazo de la demanda con costas.

VI) A fs. 922/931 y 933/934, las empresas actoras y la Provincia de Buenos Aires presentan sus respectivos alegatos.

VII) A fs. 937, dictamina la señora Procuradora Fiscal sobre la cuestión debatida.

Considerando:

1°) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte en virtud de lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que el *thema decidendum* consiste en determinar si el decreto local 321/87, en su aplicación a los productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes denunciados, resulta o no compatible con el régimen federal, instaurado por la resolución 155/98, emitida por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. En efecto, la discusión central en el sub judice gira en torno a la concordancia, en el aspecto discutido en

autos, entre la regulación federal vigente en la materia y la pretensión de la provincia demandada de someter a las actoras al régimen de inscripción, aprobación, fiscalización y control de productos ya autorizados por la autoridad nacional, al referido decreto, en ejercicio del poder de policía local.

3°) Que con respecto a la naturaleza de la acción intentada cabe recordar la tradicional doctrina de esta Corte con arreglo a la cual su procedencia está condicionada a que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter simplemente consultivo, para configurar un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal (Fallos: 327:1108, considerando 2°).

Desde esta premisa y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado, el Tribunal tiene dicho que para que prospere la acción de certeza es necesario que medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo, que el grado de afectación sea suficientemente directo, y que aquella actividad tenga concreción bastante (causa "Elyen" (Fallos: 328:502) y sus citas, y 332:66).

Del examen de los antecedentes acompañados por Unilever Argentina, y las demás actoras partes en el proceso, surge que se ha dado cumplimiento a los recaudos enunciados en orden a la admisibilidad de la acción impetrada. En efecto, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires ha ejecutado varios actos administrativos tendientes a someter a las impugnantes al régimen sanitario instaurado por el decreto local 321/87, que

reputan ilegítimo, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones allí previstas; ello las sitúa 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: 310:606; 311:421), por existir un interés legítimo suficiente y por carecer aquéllas de otras vías procesales aptas para resguardar su derecho (v. fs. 414 y ss.).

4°) Que no empece a lo expuesto que la representación provincial haya desconocido la autenticidad de la documentación acompañada en la demanda (v. fs. 892 y el alegato de la demandada a fs. 933 vta.). A esta altura no resulta ocioso recordar que los expedientes administrativos tienen valor de prueba por sí mismos (Fallos: 259:398; 263:425; 268:475), doctrina que es aplicable a las actuaciones de entidades descentralizadas y empresas estatales (Fallos: 262:130; 264:120; 271:96; 275:436). Si bien ese valor de prueba no impide su impugnación por la parte oponente, para ello no bastan las meras impugnaciones genéricas (Fallos: 281:173 y causa C.721.XXXIX "Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia de la fecha).

Por lo demás, la prueba documental que se adjuntó en ocasión de la ampliación de la demanda —anexos 1 a 52—, a fs. 869, contiene —entre otros elementos— copias certificadas de las constancias de inscripción expedidas por parte de las autoridades nacionales respectivas con relación a los productos elabora-

dos por las empresas actoras (v. fs. 925 vta. del alegato de la actora).

5°) Que, con respecto al fondo del asunto cabe señalar que la cuestión debatida en estos autos guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta *in re* "Baliarda S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de" (Fallos: 321:1705) y causa "Abbott Laboratories S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad" (Fallos: 323:1705), a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitirse en razón de brevedad.

En efecto en aquellos procesos se suscitó el mismo conflicto que el que enfrentan las partes en el presente, por lo tanto la decisión resulta plenamente aplicable al sub lite.

6°) Que en el caso de autos, la importación, exportación, elaboración, envasado y depósito de los productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes, y las personas físicas o jurídicas que intervengan en dichas actividades, quedaron sometidos, para su comercialización en todo el país, a lo dispuesto en la resolución 155/98 (artículo 1°). Dichas actividades solo pueden realizarse con productos registrados en la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, elaborados o importados por establecimientos habilitados por la misma, que cuenten con la dirección técnica de un profesional universitario debidamente matriculado ante el Ministerio de Salud y Acción Social y de acuerdo con las normas de su competencia (artículo 3°).

A su vez, en la elaboración de los listados de productos que se ordena por el artículo 4°, de dicha norma, se de-

berá tener en cuenta los armonizados en el ámbito del Mercado Común del Sur, que fueron confeccionados a partir de listas similares vigentes en la Unión Europea (*Cosmetic Directive* 76/768 E.E.C. Anexos y Actualizaciones) y no prohibidas por la *Food and Drug Administration* de los EE.UU.

La ANMAT queda asimismo facultada a efectuar la revisión periódica de los listados e introducir las modificaciones que estime convenientes.

Todo ello es indicativo del control que lleva a cabo la autoridad nacional (ANMAT), a fin de establecer un mecanismo ágil para los trámites de las solicitudes de inscripción correspondientes, y que al mismo tiempo posibilite la debida fiscalización por su parte (v. considerando segundo de la resolución *sub examine*).

7°) Que, al igual que en los precedentes citados en el considerando 5° anterior, la norma local impugnada no se puede conciliar en su aplicación simultánea con la regulación nacional expresada en la resolución 155/98, al manifestarse una repugnancia efectiva entre una y otra facultad, óbice que el Tribunal reconoció en numerosos precedentes (entre ellos: Fallos: 239:343; 300:402; 321:1705 y 323:1705, ya citados). Ello es así por cuanto el decreto 321/87 incluye entre sus disposiciones no solo productos que se producen y consumen dentro del ámbito provincial sino también a aquellos que certificados por la autoridad federal de aplicación son objeto de comercialización en todo el territorio de la Nación.

Al respecto cabe mencionar que las disposiciones provinciales establecen requisitos específicos a cumplir en recipientes y envases (capítulo IV, decreto 321/87), que se superponen con la reglamentación nacional (Disposición ANMAT 1110/99), como consecuencia de ello los productos fabricados en jurisdicción nacional o en cualquier otra provincia que sigan los lineamientos de la ANMAT no podrían ser comercializados y distribuidos en la Provincia de Buenos Aires al no cumplir con los recaudos exigidos por la normativa provincial, a riesgo de ser pasible las empresas de las sanciones previstas en el capítulo V del decreto 321/87 (v. también artículos 3°, 6°, 8°, 12 y 16 de ese decreto).

De ese modo, se pretende superar los límites de la provincia para trascender la regulación local en la esfera del comercio interprovincial, extremo que interfiere con la norma nacional y afecta la existencia de un mercado único de bienes y servicios en todo el territorio nacional (conf. causa "Molinos", considerandos 11 y 12, Fallos: 332:66).

8°) Que el reproche que se formula al decreto 321/87, no implica desconocer el legítimo derecho de las provincias a regular, en el ámbito de su competencia, la materia en debate, en la medida que no invada y exceda el marco normativo federal (v. causa C.721.XXXIX. "Colgate Palmolive S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia de la fecha).

9°) Que las costas del juicio deben ser soportadas por la Provincia de Buenos Aires, según lo establece el artículo

68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, toda vez que la conducta asumida por la demandada hizo necesaria la promoción de este proceso (Fallos: 332:66, ya citado).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda, y en consecuencia, declarar la invalidez del decreto 321/87 de la Provincia de Buenos Aires, con el alcance indicado en el considerando 8° precedente. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

CARLOS S. FAYT

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

ENRIQUE S. PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

DISI-//-

(en disidencia parcial)

CARMEN M. ARGIBAY

-//-DENCIA PARCIAL DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1°) Se da por reproducido el voto suscripto por la mayoría, hasta el considerando 1°, inclusive.

2°) El *thema decidendum* consiste en determinar si el decreto local 321/87, en su aplicación a los productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes denunciados, excede las facultades regulatorias con que cuentan las provincias según la distribución de competencias entre el gobierno central y los estados locales establecida por la Constitución Nacional.

3°) Que con respecto a la naturaleza de la acción intentada cabe recordar la tradicional doctrina de esta Corte con arreglo a la cual su procedencia está condicionada a que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter simplemente consultivo, para configurar un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal (Fallos: 327:1108, considerando 2°).

Desde esta premisa y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado, el Tribunal tiene dicho que para que prospere la acción de certeza es necesario que medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo, que el grado de afectación sea suficientemente directo, y que aquella actividad tenga concreción bastante (Fallos: 328:502, causa "Elyen" y sus citas, y 332:66).

Del examen de los antecedentes acompañados por Unilever Argentina, y las demás actoras partes en el proceso, surge que se ha dado cumplimiento a los recaudos enunciados en orden a la admisibilidad de la acción impetrada. En efecto, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires ha ejecutado varios actos administrativos tendientes a someter a las impugnantes al régimen sanitario instaurado por el decreto local 321/87, que reputan ilegítimo, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones allí previstas; ello las sitúa 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: 310:606; 311:421), por existir un interés legítimo suficiente y por carecer aquéllas de otras vías procesales aptas para resguardar su derecho (v. fs. 414 y ss.).

4°) Que no empece a lo expuesto que la representación provincial haya desconocido la autenticidad de la documentación acompañada en la demanda (v. fs. 892 y el alegato de la demandada a fs. 933 vta.). A esta altura no resulta ocioso recordar que los expedientes administrativos tienen valor de prueba por sí mismos (Fallos: 259:398; 263:425; 268:475), doctrina que es aplicable a las actuaciones de entidades descentralizadas y empresas estatales (Fallos: 262:130; 264:120; 271:96; 275:436). Si bien ese valor de prueba no impide su impugnación por la parte oponente, para ello no bastan las meras impugnaciones genéricas (Fallos: 281:173 y causa C.721.XXXIX. "Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia de la fecha).

Por lo demás, la prueba documental que se adjuntó en ocasión de la ampliación de la demanda —anexos 1 a 52—, a fs. 869, contiene —entre otros elementos— copias certificadas de las constancias de inscripción expedidas por parte de las autoridades nacionales respectivas con relación a los productos elaborados por las empresas actoras (v. fs. 925 vta. del alegato de la actora).

5°) Esta Corte, desde sus primeros tiempos, ha establecido que, en virtud de la reserva hecha por las provincias de todo poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, "los actos de la Legislatura de una Provincia, no pueden ser invalidados, sinó en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo poder, ó en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido á las Provincias, ó cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas; fuera de cuyos casos, es incuestionable que las Provincias retienen una autoridad concurrente con el Congreso" (Fallos: 3:131, 136 [1865]; "Mendoza, Domingo y otro c/ Provincia de San Luis s/ derechos de exportación"; 137:212, "Griet"; Fallos: 239:343, "Gimenez Vargas Hnos.")

Quedó así delineado un criterio de tres niveles para decidir en qué situaciones las normas o los actos provinciales impugnados desconocen la distribución de competencias establecida en la Constitución Nacional, a saber: a) cuando avanzan sobre una atribución exclusiva del gobierno central; b) cuando infringen una prohibición expresa de que ciertas decisiones sean toma-

das por los gobiernos provinciales o c) la posible incompatibilidad en el ejercicio de atribuciones concurrentes, es decir que, nominalmente, están dentro de los poderes de ambos gobiernos.

Estas pautas deben entenderse orientadas a preservar la órbita de competencias no solo del Estado nacional, sino también de las provincias. Así lo dejó expuesto esta Corte al decir, en Fallos: 147:239, que el "Gobierno de la Nación no puede impedir o estorbar a las provincias en el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o reservado, porque por esa vía podría llegarse a anularlos por completo. Y recíprocamente, es igualmente cierto que las provincias, a su turno, no pueden restringir o limitar los poderes que expresa o implícitamente le han sido conferidos al gobierno de la Nación" (Fallos: 147:239, 251); expresión que fue reproducida en pronunciamientos posteriores mediante los cuales se convalidó el ejercicio por las autoridades provinciales del poder con que cuentan para regular el comercio interno de la provincia (Fallos: 239:343, 348), o el ejercicio de profesiones liberales (Fallos: 320:89, 100).

Es este el marco conceptual dentro del cual corresponde apreciar la procedencia o improcedencia de los diversos argumentos expuestos en el escrito de demanda para sostener la inconstitucionalidad del decreto 321/87 de la provincia de Buenos Aires.

6°) El principal fundamento propuesto por la parte actora supone que resulta aplicable al presente caso el criterio

seguido en los precedentes "Baliarda" (Fallos: 321:1705 [1998]) y "Abbott" (Fallos: 323:1705 [2000]), es decir, que habría una incompatibilidad entre leyes nacionales y normas locales. Por consiguiente, se trataría de un conflicto del tipo que se acaba de individualizar con la letra "c".

En el caso, la norma nacional que, según se dice en la demanda, vendría a tener preeminencia sobre el decreto 321/87, es la resolución 155/1998, emitida por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Sin embargo, la citada resolución 155 no es equiparable a una ley a los efectos de invalidar actos dictados por autoridades provinciales en ejercicio de facultades propias que, en todo caso, pueden ser concurrentes con las del Congreso, pero no con las del Poder Ejecutivo Nacional.

En este aspecto, es oportuno recordar un importante señalamiento hecho por esta Corte, según el cual "el principio fundamental contenido en el art. 31 de la Constitución Nacional no significa que todas las leyes dictadas por el Congreso tengan el carácter de supremas, cualesquiera sean las disposiciones en contrario de las leyes provinciales; lo serán si han sido sancionadas *en consecuencia* de los poderes que la Constitución ha conferido al Congreso expresa o implícitamente" (Fallos: 239:343, 346 —la bastardilla corresponde al original—). Es indudable que si la legislación del Congreso encuentra este límite, más aún debe aplicarse el mismo principio a las disposiciones dictadas por la administración pública nacional que carece de

facultades constitucionales para imponer restricciones a los gobiernos locales en el ejercicio de sus propios poderes.

No suple la ausencia de una ley la mera referencia en los fundamentos de la res. 155/98 al artículo 23.15 de la Ley de Ministerios, en cuanto faculta al ministro de salud para asistir al Presidente en lo concerniente a "la fiscalización de todo lo atinente a la elaboración y distribución de los productos medicinales, biológicos, drogas, dietéticos, insecticidas, de tocador, aguas minerales, hierbas medicinales y del material e instrumental de aplicación médica, en coordinación con los Ministerios pertinentes;….". Dicha atribución de competencia, por su generalidad en cuanto al tipo de actos que autoriza y las bases dentro de las cuales debe ser ejercitada, sólo puede entenderse referida a los actos para los cuales el Presidente ya se encuentra previamente facultado por una ley del Congreso que, o bien demanda reglamentación (artículo 99.2), o bien hace una expresa delegación (artículo 76).

7°) Otro de los argumentos centrales en que se funda la demanda, se relaciona con el supuesto "a", esto es, que el decreto 321/87 avanza sobre atribuciones exclusivas del Congreso, en particular, la conferida a ese cuerpo por el artículo 75.13 para reglar el comercio de las provincias entre sí.

Sin embargo, es manifiesto que el decreto 321/87 se trata de una disposición de policía sanitaria que busca proteger a las personas contra los posibles efectos perjudiciales que podría ocasionarles la utilización de productos químicos de uso doméstico (limpieza, desinfección, erradicación de animales y

vegetales dañinos o peligrosos), cosmético o industrial. No hay nada en el texto de este cuerpo normativo que discrimine o diferencie entre el comercio interior de la provincia y el comercio o la economía de otras provincias, ni disposición alguna que esté destinada a reglamentar la entrada o salida de bienes o factores de la producción, ni tampoco a tener efectos solamente sobre personas o cosas que se encuentran fuera del territorio bonaerense.

Por consiguiente, cae por su base este argumento contenido en la demanda: el decreto 321/87 no es una reglamentación del comercio interprovincial, sino un régimen dictado en uso del denominado "poder de policía en protección de la salud pública", o "policía de seguridad, moralidad y salubridad" que, según esta Corte lo ha reconocido, corresponde a los estados locales como regla (Fallos: 7:150, 153; 110:391, 408; 154:5, 17; 192:350, 353; 243:381, 383; 277:147, 162; 289:315, 319) y con carácter concurrente (322:2780, 2789-90). Si, como queda dicho, el decreto 321/87 ha sido dictado por el gobernador en función de intereses cuya protección corresponde a las autoridades locales, debe afirmarse, por lógica implicancia, que no se trata de una usurpación de las atribuciones que la Constitución reserva al Congreso.

8°) La parte actora, ha esgrimido, asimismo, una última línea de argumentación en contra de la validez del decreto 321/87 y que hace pie en la prohibición constitucional que pesa sobre las provincias de interferir en el comercio interprovincial, es decir, en el funcionamiento del sistema económico

organizado por la Constitución Nacional en sus artículos 8 a 12. (El propósito y los límites de este sistema unificado, fueron abordados por esta Corte, entre otros, en Fallos: 178:9, 22; sobre el alcance de los poderes del Congreso para reglamentar su funcionamiento, debe recordarse el pasaje de Fallos: 154:104, 112-113). En este sentido, corresponde examinar –de acuerdo con la regla que en el considerando 5° es mencionada bajo la letra "b"– si el decreto 321/87 infringe la referida prohibición constitucional en alguna de las dos siguientes modalidades: a] porque se trata, en su letra o en sus fines, de un régimen proteccionista o b] porque, de algún otro modo, distinto del proteccionismo interno, ocasiona un entorpecimiento ilegítimo en el comercio inter o extraprovincial.

9°) Sobre el primer punto, esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de normas provinciales que estaban dirigidas a introducir políticas protectoras de su economía interna en perjuicio de la economía de otras provincias y que, por ese mismo carácter, resultaban contrarias a la Constitución (ver en este sentido, el expediente A.2043.XLI. "Antonio Barillari S.A. c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", y los precedentes citados en el voto de la jueza Argibay, sentencia del 18 de septiembre de 2012).

A diferencia de casos como el aludido, el decreto 321/87 no ofrece flanco alguno a este tipo de ataques por cuanto su texto no contiene ninguna cláusula que introduzca discriminaciones de trato o restricciones al comercio que favorezcan a la propia economía y tampoco se ha demostrado que el proteccionismo

económico haya estado en el propósito con el que se dictó en el año 1987, ni en el que motivó su restablecimiento en 2002. Por último, nada hay en la demanda sobre la posibilidad de que este régimen esté siendo aplicado por las autoridades competentes para obtener un efecto similar al que se conseguiría con normas explícitamente proteccionistas.

10) Sin embargo, como ya se dejó dicho en el considerando 8°, estas trabas dirigidas a cerrar la economía local, no son las únicas alteraciones del comercio interprovincial que pueden ser descalificadas constitucionalmente. Además del texto y el propósito, también procede un análisis basado en ciertos efectos de las normas locales que se traducen en un entorpecimiento de dicho comercio. Sobre este aspecto de la cuestión, cabe hacer algunas aclaraciones preliminares.

El cumplimiento de determinada regulación económica, además de los efectos centrales sobre las actividades a las cuales está dirigida la medida, tiene, inevitablemente, un sinnúmero de consecuencias más o menos indirectas que impactan en otros procesos económicos. En vista de esta circunstancia, no puede descartarse la posibilidad de que regulaciones cuya materia es de resorte local causen, de todas maneras, graves perturbaciones en el sistema económico interjurisdiccional. Ahora bien, si cualquier efecto sobre el comercio interprovincial, por indirecto que sea, tuviese aptitud para servir de fundamento a la invalidación de sus actos, las autoridades locales se verían privadas prácticamente de todas sus facultades legislativas y reglamentarias.

En este sentido, es útil recordar el enfoque adoptado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para resolver situaciones que, en aspectos relevantes, resultan similares. La jurisprudencia de ese tribunal, distingue entre leyes provinciales que tienen fines proteccionistas (lo que no ocurre en este caso, por las razones expuestas en el considerando 9°) y las que no hacen tal discriminación.

Si la regulación discrimina contra el comercio interestatal, "sea de manera expresa o en la práctica", resulta en principio inconstitucional a menos que el estado local demuestre que sirve a un legítimo propósito local y que ese propósito no puede ser alcanzado por ningún otro medio que no incluya la discriminación. Por el contrario, si la disposición cuestionada no tiene un carácter proteccionista y sus efectos sobre el comercio interestatal son solo incidentales, dicha ley deberá ser, como regla, convalidada, a menos que introduzca un entorpecimiento sobre dicho comercio que resulte claramente excesivo en relación con los beneficios que se busca alcanzar. (Ver, Tribe, Laurence, Constitutional Law, third edition, volume one, New York, 2000, p. 1059 y 1062-3; también: Gunther, Gerald y Sullivan Kathleen, Constitutional Law, thirteenth edition, New York 1997, pp. 297-322 y Redlich, N., Attanasio, J. y Goldstein, J., Constitutional Law, fifth edition, 2008, p. 220-227).

En el caso *Pike v. Bruce Church*, Inc., 397 U.S. 137 (1970) y, más recientemente, en el caso *Edgar v. MITE Corp.*, 457 U.S. 624 (1982), la Corte invalidó leyes locales cuyo impacto sobre el comercio interjurisdiccional, si bien colateral, no se veía compensado por un beneficio concreto de esas leyes a favor

del estado que las dictó. En el primero de esos pronunciamientos, ese tribunal declaró inválida una regulación del estado de Arizona que prohibía la salida de melones a granel, es decir, sin contar con un empaquetado en el que se consignase el origen del producto. El propósito de la restricción era el de facilitar el reconocimiento de los melones producidos en ese estado, evitar su confusión con los provenientes de otros lugares y mantener así el prestigio que los productores locales se habían ganado. Sin embargo, la Corte consideró que ese propósito, aún cuando era legítimo y estaba dentro de las atribuciones de la legislatura local, no servía como contrapeso del grave perjuicio que ocasionaba a los productores que se veían así impedidos de utilizar instalaciones de empaquetamiento ubicadas fuera del territorio del estado. En el caso *"Edgar"*, declaró la inconstitucionalidad de una ley del estado de Illinois mediante la cual se establecían exigencias muy rigurosas que debía cumplir una oferta pública para adquirir el capital accionario de una empresa con el propósito de tomar su control. El argumento que concitó la conformidad de la mayoría de los jueces de la Corte fue el de que dicha ley local, si bien había sido sancionada en ejercicio de legítimas atribuciones del estado de Illinois, no generaba beneficios concretos que contrapesaran el entorpecimiento sustancial que causaba en el comercio interestatal. Se señaló que este entorpecimiento estaba dado por el alcance nacional que en los hechos tenía la ley, ya que el secretario de estado local tenía el poder de bloquear cualquier oferta para comprar empresas radicadas en Illinois sea cual fuere el lugar del que provinieran, mientras que, por otra parte, los mayores rigores de la

ley local no otorgaban una protección sustancialmente mejor que la conferida por la ley nacional que regía el tema, por lo que sus beneficios resultaban meramente conjeturales.

11) La consideración de los hechos del caso, bajo los lineamientos expuestos precedentemente, revela que el decreto 321/87, si bien como se dijo antes, se trata de una disposición de policía sanitaria, tal como pretende ser aplicado por la Provincia de Buenos Aires, tiene un impacto sobre el comercio interprovincial, sin que la provincia haya alegado, ni mucho menos demostrado, que esta política le depare beneficio alguno.

De acuerdo con la prueba documental producida, puede afirmarse que las autoridades de la Provincia de Buenos Aires admitieron en su jurisdicción la fabricación y comercialización de productos cosméticos elaborados de acuerdo con las normas nacionales, los que, además, se encontraban registrados y habilitados por la autoridad respectiva (Administración Nacional de Materiales, Alimentos y Tecnología Médica - ANMAT). Sin embargo, en lo concerniente a los productos que no contaban con dicha habilitación nacional (elaborados en la provincia o producidos fuera de ella, pero comercializados en su territorio), se autorizó su registro de acuerdo con el decreto 321/87 (resolución 005486/99 del Ministerio de Salud provincial, confirmatoria de la disposición 504/99 de la Dirección de Laboratorio Central).

La situación descripta se mantuvo hasta el 26 de junio de 2002, fecha en que el mismo Ministerio de Salud dejó sin efecto este esquema que discriminaba entre productos con habilitación de ANMAT y productos que requerían habilitación provin-

cial. La decisión fue tomada mediante el dictado de la resolución 2829/02, que derogó su anterior 005486/99. De sus fundamentos se desprende el propósito de "retomar la aplicación del Decreto 321/87 sin excepciones basadas en normas ajenas a esta jurisdicción". El itinerario y las expresiones seguidas por los actos públicos referidos, permiten inferir que la inscripción en el registro creado por el decreto 321 y, por lógica consecuencia, de los estándares de elaboración y rotulación en él fijados, sería exigido con independencia de que dicha elaboración o su posterior comercialización tenga lugar en la provincia o fuera de ella. Esto último se ve confirmado por actos de la propia demandada, como lo son las intimaciones dirigidas a firmas cuyas plantas y oficinas se encuentran ubicadas en otras jurisdicciones, según se desprende de la prueba documental (por ejemplo, fs. 367/377).

El motivo aducido por el ministerio provincial para volver sobre sus propios pasos fue que la regulación de las actividades relacionadas con los productos cosméticos es una competencia provincial no delegada a la Nación y que tampoco ha habido adhesión a las resoluciones nacionales. Nada se dice sobre la calidad sanitaria de los artículos cosméticos elaborados bajo la habilitación nacional, ni mucho menos que la salud pública se vea más protegida si se cumplen con los estándares requeridos por el decreto 321/87. Por el contrario, del comportamiento seguido por las autoridades locales es pertinente colegir que los estándares fijados en el decreto 321/87 no otorgan una mayor protección a la salud pública que los contenidos en las disposiciones nacionales, puesto que aquellos ya estaban vi-

gentes al momento en que la provincia autorizó la comercialización y consumo en su jurisdicción de productos registrados y habilitados solamente por ANMAT.

Es significativo, en esta misma línea, que la provincia demandada no haya alegado, ni intentado probar, deterioro alguno en la salud pública que se pretenda revertir mediante la reposición del régimen establecido en el decreto 321/87. De hecho, el motivo aducido para restablecer su aplicabilidad a estos productos es de carácter formal y no responde a variaciones en las circunstancias existentes durante el período previo.

Es decir, que la restauración del decreto 321/87, dispuesta por la resolución 2829/2002, no reporta ningún beneficio concreto para la salud pública, que sirva como contrapeso y justificación de las perturbaciones al comercio interprovincial de productos cosméticos que venían desarrollando las actoras en el marco de las normas nacionales y locales vigentes.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez del decreto 321/87 de la Provincia de Buenos Aires, con el alcance que resulta del considerando 11. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, archívese.

CARMEN M. ARGIBAY

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Demanda promovida por: **Unilever de Argentina y otros.**

Parte demandada: **Provincia de Buenos Aires.**

Profesionales intervinientes: **Doctores Pablo J. Piccoli, Walter Oscar Gatti, Juan Carlos Cassagne; Máximo J. Fonrouge, Pablo Perrino; Alejandro Fernández Llanos y Luisa M. Petcoff.**