



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 22 de Diciembre de 2020

Vistos los autos: "Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 168/193 vta. Sucesores de Alfredo Williner S.A. promueve acción de amparo (que a fs. 202/224 se encauzó a la vía del proceso ordinario, conf. fs. 198 vta.) contra la Provincia de Mendoza, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 3° de la ley local 6959 (modificada por la ley 8006 y reglamentada por el decreto 1216/2009), en cuanto establecen una tasa aplicada al tránsito interjurisdiccional de productos lácteos denominada "derechos por servicios de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal".

Cuestiona tales disposiciones al considerar que se trata de un tributo por la introducción de los productos lácteos que comercializa y distribuye en jurisdicción mendocina procedentes de su planta elaboradora que posee fuera de dicho territorio provincial, que supone un caso de "aduanas interiores", no admitido por nuestro ordenamiento constitucional.

Funda su postura en que la gabela en cuestión es violatoria de lo dispuesto en los artículos 9°, 10, 11 (prohibición de derechos de tránsito), 31, 75, inc. 13 (cláusula de comercio), y 126 (prohibición a las provincias de establecer aduanas interiores) de la Constitución Nacional; y que también

infringe las normas del Código Alimentario Argentino, ley nacional 18.284, y su decreto reglamentario 815/99.

Relata que el establecimiento en donde se elaboran los productos se localiza en la Provincia de Santa Fe, que se encuentra habilitado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), y que dicho organismo emite un certificado en virtud del cual se lo habilita a realizar el tráfico federal e internacional de aquéllos. Asimismo, todos los productos allí elaborados se encuentran inscriptos ante la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), quien se encarga de realizar la inscripción en el Registro Nacional de Productos Alimenticios (R.N.P.A.). Al momento de la inscripción ante la ASSAL debe abonar una tasa y que luego esta última emite un certificado de Registro en el R.N.P.A. que declara que dichos productos son de "libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República Argentina". Al respecto, refiere a las copias certificadas acompañadas como prueba documental, que tratan de certificados de inscripción del establecimiento y de diversos productos (ver anexo IV), de acta labrada por funcionarios de COPROSAMEN por intervención de mercaderías (ver anexo V), y de intimaciones efectuadas por la Provincia de Mendoza, reconocimiento de deuda y pago de tasa bajo protesto (ver anexos VII, IX, X y XI).

Señala que conforme lo dispone el artículo 36 del decreto PEN 815/99 que establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos "las habilitaciones, inscripciones, certificaciones



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro y no implicará mayores costos...”.

En el mismo sentido manifiesta que, si un producto se encuentra inscripto ante la autoridad sanitaria que resulta competente en función de la distribución de competencias establecida por el Código Alimentario Argentino, como es en el caso ante el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, dicho producto puede ser comercializado, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación (artículo 3° de la ley 18.284). Las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios son las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio (artículo 19 del decreto PEN 815/99).

Por último, solicita que se dicte una medida cautelar para que se ordene a la Provincia de Mendoza que se abstenga de realizar cualquier control sanitario de los productos que elabora y que se introduzcan en tránsito federal en el territorio de la demandada; y liquidar, reclamar, intimar o exigirle el pago del gravamen hasta tanto recaiga sentencia definitiva en estas actuaciones.

II) A fs. 198 el Tribunal declara que esta causa corresponde a su competencia en instancia originaria, concede el plazo de diez días para que la actora encauce su demanda por vía

del juicio ordinario, y hace lugar a la medida cautelar peticionada, en cuanto le ordena a la demandada que se abstenga de exigir el pago de la "tasa retributiva por derecho de servicio de inspección", en los términos de la ley provincial 6959, modificada por la ley 8006 y, de impedir u obstaculizar su ingreso, la distribución y la comercialización de los productos lácteos y derivados elaborados por la empresa actora e introducidos en "tránsito federal" a su territorio hasta tanto se dicte sentencia en esta causa.

III) A fs. 202/224 la actora encauza la demanda y refiere, además de los argumentos expuestos en el escrito de inicio, al decreto local 1216/2009 mediante el cual se aprobó el Convenio de Complementación de Servicios Sanitarios suscripto el 8 de abril de 2009 entre la Provincia de Mendoza y la "Fundación COPROSAMEN" (Comisión Provincial de Sanidad Animal Mendoza), a quien le fue delegada el control del pago de la tasa, sin perjuicio de que la Dirección Provincial de Ganadería quedó a cargo de intervenir -o secuestrar, según alega- tanto los vehículos como los productos por los que no se hubiera abonado el tributo.

Aduce que el decreto 1216/09 obliga a quien pretenda comercializar productos lácteos en la Provincia de Mendoza y que no los elabore en dicha jurisdicción a abonar la tasa, bajo apercibimiento de que en caso contrario sus vehículos y productos sean "intervenidos". Menciona que la actora abonó la tasa hasta el mes de agosto de 2012 y que a partir de esa fecha,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en función a lo resuelto por esta Corte en la causa "Logística La Serenísima S.A." (Fallos: 335:49), dejó de pagarla.

Como consecuencia de esa falta de pago, la Provincia de Mendoza intervino la mercadería e impidió la comercialización por intermedio de funcionarios del COPROSAMEN. En consecuencia, la actora decidió pagar la tasa bajo protesto y firmar en disconformidad las actas de reconocimiento de deuda. Esa conducta de las autoridades provinciales perturba el normal desarrollo de los negocios de la actora, lesionando y restringiendo derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional como es la libertad de tránsito y de comercio.

IV) A fs. 361/381 se presenta la Provincia de Mendoza y contesta demanda. Niega los hechos allí expuestos y solicita su rechazo.

En primer término, niega la existencia de un estado de incertidumbre, de un agravio concreto y de que no haya otro medio legal más idóneo, que justifiquen la viabilidad de la acción declarativa instaurada.

En cuanto al fondo del asunto, afirma que la Provincia de Mendoza no ha invadido las facultades constitucionales mencionadas por la actora. Al respecto, sostiene que en ejercicio de sus incuestionables atribuciones de policía sanitaria, expresamente reconocidas en el artículo 3° de la ley 18.284, ha establecido una precisa mecánica para

efectivizar esas competencias y dispuesto a la vez una "tasa" por ese servicio de esencial importancia para la protección de la salud de la población. La inspección en bocas de expendio está expresamente autorizada por el artículo 19 del decreto 815/99, y de la normativa vigente no surge que se entienda por aquéllas a los supermercados o lugares de venta al consumidor final, como pretende la actora en su interpretación.

En ese orden, concluye en que la Dirección de Ganadería Provincial actúa en ejercicio de funciones propias, pero también en el marco de facultades delegadas por la Nación a los Estados provinciales, y que con las inspecciones en cuestión no solo se protege la sanidad de los productos sino la actividad comercial, en la medida en que se verifica que aquéllos que ingresan tengan la documentación que la normativa nacional exige en la materia tanto para la producción como para el transporte, lo que elimina la posibilidad de comercializarlos fuera del marco normativo vigente. Lo único que se exige es la inscripción -sin costo- como "introducción", establecida en el decreto 1224/09, que comprende un registro de las empresas que ingresan con este tipo de productos y el destino al "establecimiento habilitado", asegurando de esta forma que la mercadería va a mantener las condiciones requeridas y adecuadas de temperatura y depósito.

Por último, deduce reconvención contra la actora por el cobro de la suma de \$ 167.323,37 comprensiva de tasas por los servicios de control de ingreso e inspección cumplidos conforme



Corte Suprema de Justicia de la Nación

las disposiciones de la ley provincial n°. 6959, durante el período 01/01/2013 a 28/08/2013, que surgen de las actas acompañadas como prueba -ver anexo 1-, más los intereses resarcitorios y costas. Refiere a las inspecciones que realiza la Dirección Provincial de Ganadería en cumplimiento de la citada ley provincial 6959, modificada por la ley 8006, mediante las cuales sostiene que se asegura el control sanitario y ambiental de los productos, para la preservación del derecho a la vida y a la salud de los habitantes.

Ofrece prueba y expresa reserva de ampliación de la demanda reconvenional por los períodos sucesivos en que se practiquen los servicios de control e inspección detallados y no puedan percibirse las tasas correspondientes.

V) A fs. 399/404 la actora contesta la reconvenición. Niega legitimidad al planteo y se opone a la producción de la prueba informativa ofrecida por la demandada.

Argumenta que la reconvenición es prematura, toda vez que incumple el mandato dispuesto por el propio Código Fiscal de la Provincia de Mendoza, en el sentido de que previo a cualquier intimación de pago de tributos es necesario desarrollar previa y obligatoriamente el procedimiento determinativo de oficio a fin de que su mandante pueda ejercer su derecho de defensa.

VI) A fs. 436/439 se agrega el alegato presentado por la parte actora.

VII) A fs. 444/447 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales propuestas.

Considerando:

1°) Que esta demanda corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que la acción deducida constituye una vía idónea para motivar la intervención del Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta sino que se propone precaver los efectos de la aplicación de una norma local, la ley 6959, a la par de fijar relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206 y 327:1034).

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" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes, al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (Fallos: 310:606 y 977; 311:421, entre otros). A la luz de lo expuesto, en el presente caso, se advierte que ha mediado una conducta estatal explícita de la demandada dirigida a la "percepción" de la tasa que la aquí actora cuestiona (Fallos: 311:421 y 328:4198).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En efecto, de la prueba documental agregada a la causa se desprende que la actividad desplegada por la autoridad provincial tiene entidad suficiente para sumir a la 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; 311:421, entre otros).

En consecuencia, se han reunido los recaudos exigidos por el artículo 322 del código de rito, para la procedencia de la acción declarativa.

3º) Que en cuanto al fondo del asunto, la cuestión a resolver en el *sub lite* presenta sustancial analogía con las ya examinadas y resueltas por el Tribunal *in re* CSJ 238/2010 (46-L)/CS1 "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y CSJ 834/2012 (48-M)/CS1 "Milkaut S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencias del 9 de diciembre de 2015 y 15 de marzo de 2016, respectivamente, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir en cuanto fueren aplicables al caso de autos, en razón de brevedad.

En efecto, el proceder de la Provincia de Mendoza con sustento en la norma impugnada implica, como allí se ha sostenido, un intento de establecer una especie de valla aduanera interior, al someter el tránsito interprovincial a requisitos que resultan incompatibles con las garantías

previstas en los artículos 4°, 9°, 10, 75 inciso 1° y 10 de la Constitución Nacional.

En la prohibición de establecer aduanas interiores que emerge del art. 10 de la Constitución Nacional "lo abolido y prohibido es el gravamen a la *circulación 'territorial'*. El paso de una provincia a otra no puede convertirse en un 'hecho imponible' porque el hecho de transitar el territorio, cualquiera sea la demarcación o el límite que se atravesase, goza de *libertad* (...). Ahora bien, la circulación llamada *económica* es otra cosa: (...) la exoneración impositiva de la circulación territorial no impide que las provincias graven mercaderías no producidas en ellas una vez que *han entrado en la circulación económica local o se han incorporado a la riqueza provincial*. Distinguida, pues, la circulación territorial exenta y libre, de la circulación económica imponible, lo que la constitución desestimula e impide es que una provincia hostilice el comercio de productos originarios o provenientes de otras, o destinados a otras, pero no que mantenga su poder impositivo cuando los artículos extraños se han mezclado o confundido con la masa general de sus bienes, cualquiera sea su origen territorial" (Bidart Campos, Germán, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Editorial Ediar, Buenos Aires, nueva edición ampliada y actualizada 2000-2001, Tomo I-B, pág. 462).

En este marco, se concluye que la norma cuestionada en el *sub examine*, al prever una "tasa por servicio de inspección" sobre la introducción al territorio provincial de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

productos lácteos y derivados elaborados en otras jurisdicciones, resulta un claro ejemplo de afectación a la "circulación territorial" interprovincial, cuya libertad recibe tutela constitucional.

4º) Que, en su mérito, la acción incoada por la empresa actora contra la Provincia de Mendoza debe prosperar y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1º y 3º de la ley 6959, modificada por la ley 8006.

En virtud de la solución que se adopta, corresponde rechazar la reconvención planteada, toda vez que no existe motivo para reclamar el cobro de las sumas pretendidas.

Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez constitucional de los artículos 1º y 3º de la ley 6959, modificada por la ley 8006 y reglamentada por el decreto 1216/09, de la Provincia de Mendoza. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). II. Rechazar la reconvención deducida por la Provincia de Mendoza. Con costas (artículo 68 del código citado). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

VO-//-

-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON
de NOLASCO

Considerando:

Que la infrascripta coincide con el considerando 1° del voto que encabeza este pronunciamiento.

2°) Que corresponde distinguir los supuestos en los que, como en la presente causa, se pretende una declaración judicial respecto de la validez constitucional de normas, cuyo cuestionamiento configura el objeto principal y directo de la acción intentada, de aquellos casos en los cuales, si bien puede resultar necesario el ejercicio del control de constitucionalidad este ocurre de manera accesoria en tanto la acción está dirigida a obtener una sentencia que haga cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica, conforme a lo previsto en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Es menester señalar que un reclamo como el descripto en primer término, al que se denomina acción declarativa de inconstitucionalidad, no parte de un estado de duda que el actor pretende disipar en relación con la existencia o alcance de alguno de sus derechos o relaciones jurídicas, sino que quien, con interés legítimo, promueve esta acción exterioriza con certeza, exponiendo razones y fundamentos, su convencimiento acerca de la inconstitucionalidad de la norma que impugna y de la aptitud de esta para provocarle en el caso concreto un



Corte Suprema de Justicia de la Nación

perjuicio a una determinada relación jurídica que, aunque no consumado, resulta cierto, no conjetural o hipotético.

No obstante tales diferencias en relación con el objeto de la acción y con la posición subjetiva del actor ante la cuestión planteada, ambos remedios procesales -esto es, la acción declarativa de inconstitucionalidad y la acción declarativa de certeza prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- presentan puntos esenciales en común.

En este sentido, se debe remarcar que ninguna de estas acciones tiene carácter simplemente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa, sino que ambas deben responder a un caso y, como regla, buscan precaver los efectos de un acto en ciernes, al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto (Fallos: 307:1379; 310:606; 311:421; 333:1088, entre otros).

Cabe recordar que los casos o controversias contenciosos que habilitan la jurisdicción de los tribunales federales son aquellos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho o prerrogativa debatidos entre partes adversas ante la existencia de una lesión o, al menos, una amenaza inminente a dicho derecho o prerrogativa (conf. Fallos: 321:1352; 322:528, entre muchos otros).

Asimismo, en ciertos supuestos excepcionales, la norma legal cuestionada -ya sea como pretensión principal en la acción declarativa de inconstitucionalidad o de modo accesorio en la declarativa de certeza- podría ser susceptible de provocar una afectación tangible en el ejercicio de un determinado derecho, sin que para ello sea necesaria la existencia de una actuación administrativa (ver en este sentido Fallos: 310:977; 2812 y 322:1253, entre otros). Ello es así cuando por las características del planteo y de las normas impugnadas están dadas las condiciones para concluir que no se trata de una petición con carácter "simplemente consultivo" o que importa una "indagación meramente especulativa" (ver en este sentido: Fallos: 333:1279, disidencia de las juezas Highton de Nolasco y Argibay).

La afectación del ejercicio de un derecho individual puede, entonces, derivarse, excepcionalmente, de un contexto normativo o administrativo que el peticionario puede cuestionar o pretender esclarecer de forma inmediata, sin estar obligado a propiciar o soportar un acto administrativo que concrete su agravio. Ello puede darse, por ejemplo, cuando en el tiempo previo al acto administrativo que concretaría el agravio, el derecho que el peticionario busca proteger se encuentra de hecho negado o cuando el costo en que debe incurrir durante dicho tiempo implica la negación de su derecho (conf. Fallos: 341:101).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ahora bien, ante la falta de una actividad administrativa concreta que pruebe directamente el daño, que la acción busca precaver, debe extremarse la carga argumentativa y probatoria que pesa sobre el peticionario. A él le corresponde demostrar en qué medida el contexto mencionado afecta sus intereses de modo actual, diferenciado, directo y concreto (conf. Fallos: 333:1088; 341:101).

3°) Que cabe prescindir del *nomen iuris* utilizado por el demandante y atender a la real sustancia de lo requerido, que en el caso encuadra en la figura de la acción declarativa de inconstitucionalidad. En efecto, la presentación de la firma actora se dirige a obtener la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 3° de la ley local 6959 (modificada por la ley 8006 y reglamentada por el decreto 1216), mientras que la falta de certeza que invoca se limita a la determinación de la validez constitucional de dichas normas, pues resuelta esta cuestión el estado de incertidumbre respecto del pago de las tasas desaparece.

4°) Que en autos no se pretende motivar la intervención del Tribunal para dar solución a una hipótesis abstracta, sino que con el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas locales impugnadas se busca precaver los efectos de su aplicación en relación a las partes en conflicto. En esta línea, se advierte que ha mediado una conducta explícita de la demandada orientada a la percepción de las tasas en cuestión. En efecto, de la prueba documental

agregada a la causa surge que la actividad desplegada por la autoridad provincial tiene entidad suficiente para generar un perjuicio cierto y real a la actora, y que la controversia planteada resulta actual y concreta (Fallos: 310:606; 311:421, entre otros).

En consecuencia, se han reunido los recaudos expresados anteriormente para la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad.

5°) Que en cuanto al fondo del asunto, la cuestión a resolver en el *sub lite* presenta sustancial analogía con las ya examinadas y resueltas por el Tribunal *in re* CSJ 238/2010 (46-L)/CS1 "Logística La Serenísimas S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" y CSJ 834/2012 (48-M)/CS1 "Milkaut S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencias del 9 de diciembre de 2015 y 15 de marzo de 2016, respectivamente, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir en cuanto fueren aplicables al caso de autos, en razón de brevedad.

6°) Que, en su mérito, la acción incoada por la empresa actora contra la Provincia de Mendoza debe prosperar y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 3° de la ley 6959, modificada por la ley 8006.

En virtud de la solución que se adopta, corresponde rechazar la reconvención planteada, toda vez que no existe motivo para reclamar el cobro de las sumas pretendidas.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez constitucional de los artículos 1° y 3° de la ley 6959, modificada por la ley 8006 y reglamentada por el decreto 1216/09, de la Provincia de Mendoza. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). II. Rechazar la reconvención deducida por la Provincia de Mendoza. Con costas (artículo 68 del código citado). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Profesionales intervinientes: Parte actora. **Sucesores de Alfredo Williner S.A.**
Letrado apoderado: **Dr. Gustavo Grinberg.**

Provincia de Mendoza. Letrados apoderados: **Dres. Juan María Díaz Madero y Tomás Antonio Catapano.**