



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 17 de Diciembre de 2020

Vistos los autos: "Molfino Hermanos Sociedad Anónima c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", de los que

Resulta:

I) A fs. 247/264 Molfino Hermanos S.A. promueve acción declarativa de certeza en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación 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 1216/09), en cuanto establecen una tasa aplicada sobre el 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 sus plantas elaboradoras que posee fuera de dicho territorio provincial, que supone un caso de "aduana interior", 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, 12 (prohibición de derechos de tránsito), 31 y 75, incisos 13 y 18 (cláusula de comercio) de la Constitución Nacional; y que

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

Manifiesta que los establecimientos en los cuales elabora sus productos se encuentran habilitados mediante los certificados de inscripción R.N.E. pertinentes -ver anexo XIII y XIV-, tanto por la Provincia de Santa Fe, con respecto al ubicado en la localidad de Rafaela, como por la Provincia de Córdoba, con relación al sito en la localidad de Tío Fijo. Asimismo, refiere a los certificados de inscripción (R.N.P.A.) emitidos por el SENASA -ver anexos XI y XII- y de diversos productos elaborados por la actora -ver anexo XV-.

Menciona que el artículo 3° del Código Alimentario Nacional dispone que los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo al Código Alimentario Argentino y disposiciones reglamentarias por la autoridad sanitaria competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elabore o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación.

Destaca el decreto 815/99, reglamentario del Código Alimentario Nacional, que en su artículo 4° dispone que "El SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS estará integrado por la COMISION NACIONAL DE ALIMENTOS, el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA) y la ADMINISTRACION NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGIA MEDICA (ANMAT)...". Que el artículo 17 establece que "Las autoridades provinciales y del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires percibirán las tasas que abonen los establecimientos por la prestación de servicios en el área de su competencia” y que indubitadamente ello alude a las Provincias en cuyos territorios se asientan los establecimientos elaboradores de alimentos, y no a otras Provincias de mero tránsito o de destino final de los productos.

Que del artículo 18 del decreto 815/99 resulta que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben registrar los establecimientos emitiendo el certificado R.N.E., por el cual quedan habilitados para realizar tráfico federal e interjurisdiccional, y los productos que en ellos se elaboran expidiendo el certificado R.N.P.A., en el cual se indica que los productos son de libre circulación y expendio en todo el país.

Que el artículo 19 del decreto 815/99 establece que “Las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio”.

Manifiesta que no puede admitirse la coexistencia de poderes provinciales, en tanto el artículo 36 del decreto 815/99 dispone que “Las habilitaciones, inscripciones, certificaciones 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 ese sentido, cuestiona el artículo 1° de la ley 6959 que ordena que la Dirección Provincial de Ganadería establecerá un sistema de control higiénico-sanitario del tránsito federal de los productos comestibles de origen animal y derivados, como así también al artículo 3° que crea formalmente la tasa en cuestión. Asimismo, objeta el decreto local 1216/2009 que obliga a abonar la gabela a quién pretenda comercializar productos lácteos en la Provincia de Mendoza y que no los elabore en dicha jurisdicción, y 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 correspondiente, 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.

Relata las distintas intervenciones efectuadas por la Dirección de Ganadería de la Provincia de Mendoza por invocación de la ley 6959, con respecto a vehículos y distribuidoras e intimaciones a inscribirse como introductor. Que como consecuencia de ello, y frente a la disyuntiva de poder quedar marginada e impedida de comerciar en esa jurisdicción provincial o ser sometida a sanciones, desde el mes de agosto de 2009 se vio obligada a abonar el tributo denominado "derechos por servicios de inspección de productos, subproductos y derivados



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de origen animal”, bajo reiterados protestos, todo lo cual acredita con las distintas constancias acompañadas (ver anexos IV, V, VI, VII, VIII y IX).

Que 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.

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. 270 el Tribunal declara que esta causa corresponde a su competencia en instancia originaria, corre traslado de la demanda a la Provincia de Mendoza, 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. 287/306 se presenta la Provincia de Mendoza y contesta la demanda.

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. Que la inspección en bocas de expendio está expresamente autorizada por el artículo 19 del decreto 815/99, y que de la normativa vigente no surge que se entienda por aquellas 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

no solo se protege la sanidad de los productos sino la actividad comercial, en la medida en que se verifica que aquellos 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. Que 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.

Ofrece prueba y solicita que se rechace la demanda, con costas.

IV) A fs. 416/418 y fs. 420/437 se agregan respectivamente los alegatos presentados por las partes actora y demandada.

V) A fs. 442/445 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales propuestas.

Considerando:

1º) 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. 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).

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).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 4º, 9º, 10, 75 inciso 1º 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 atraviere, 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 productos lácteos y derivados elaborados en otras jurisdicciones, resulta un claro ejemplo de afectación a la "circulación territorial" interprovincial, cuya libertad recibe tutela constitucional.

4°) Que en su mérito, la acción incoada por la empresa actora contra la Provincia de Mendoza debe prosperar.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: 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). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando que:

El infrascripto adhiere al voto que encabeza el presente pronunciamiento, con excepción del considerando 3°, que queda redactado de la siguiente manera:

3°) 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.

Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: 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

-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//- (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 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 artículo 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 acción 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 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 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 y 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 arts. 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 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.

6°) Que en su mérito, la acción incoada por la empresa actora contra la Provincia de Mendoza debe prosperar.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese,
remítase copia a la Procuración General de la Nación y,
oportunamente, archívese.

Profesionales intervinientes: Parte actora. **Molfino Hermanos Sociedad Anónima.**
Letrado apoderado: **Dr. Ignacio Fernández Borzese.** Letrado patrocinante: **Dr. Álvaro C. Luna Requena.**

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