



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 22 de junio de 2023

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

Resulta:

I) La firma Sucesores de Alfredo Williner Sociedad Anónima, por intermedio de su apoderado, inicia una acción declarativa de certeza contra la Provincia del Neuquén, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la ley provincial 2766, en cuanto establece un control al tránsito interjurisdiccional de productos alimenticios que ingresen, circulen y se expendan en la provincia.

La demanda tiene por objeto hacer cesar el estado de incertidumbre en que dice encontrarse, respecto a la obligación que pesa sobre la empresa de pagar una "tasa de reinspección veterinaria" en virtud de un sistema de inspección, control y fiscalización higiénico-sanitaria del tránsito interjurisdiccional referido en el párrafo precedente.

Informa que la actividad principal de la accionante, cuya planta de elaboración está ubicada en la Provincia de Santa Fe, consiste en la elaboración y comercialización de productos lácteos, bajo la marca "Ilolay". Dice que para poder ingresar los productos que elabora, en el territorio de la Provincia del Neuquén, debe conformar la liquidación de la tasa y pagarla, a cuyo fin el transportista introductor debe suscribir una

"Declaración Jurada de Ingreso", que es el formulario emitido por el Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios y, en caso de que la empresa no se someta a dicho procedimiento, la mercadería no puede ingresar a la provincia. Alega que tales circunstancias se encuentran plasmadas en la actuación notarial agregada a la demanda como prueba documental.

Aduce que el sistema de control contraviene lo dispuesto en el Código Alimentario Argentino y el decreto reglamentario 815/1999, y, en relación a la Constitución Nacional, el orden normativo establecido en el artículo 31, la prohibición que pesa sobre las provincias de establecer derechos de tránsito y aduanas interiores (artículos 9, 10, 11 y 12), la denominada "cláusula de comercio" (artículo 75, inc. 13) y la prohibición de que las provincias expidan leyes sobre comercio, navegación interior o exterior y establezcan aduanas provinciales (artículo 126).

Destaca que el establecimiento donde se elaboran los productos de la firma actora se encuentra habilitado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo que ha emitido un certificado en el que consta la habilitación para "realizar Tráfico Federal e Internacional".

A su vez, agrega que todos los productos han sido inscriptos en la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), encargada de realizar la inscripción en el Registro Nacional de Productos Alimenticios (R.N.P.A.), lo que implica el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

pago de una tasa retributiva del control. El certificado de registro en el R.N.P.A. de cada producto consigna que es de "libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República Argentina".

Pone de resalto lo prescripto en el artículo 3° de la ley 18.284, en cuanto dispone que los productos autorizados por la autoridad sanitaria competente según el lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expedirse en todo el territorio de la Nación. Hace referencia al decreto 815/1999, cuyo artículo 36 establece 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. Reseña que esas facultades deben integrarse con el artículo 19 de ese decreto, que dispone que las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán las encargadas de realizar controles, pero en las bocas de expendio.

Por último, solicita que se dicte una medida cautelar a fin de que se ordene a la Provincia del Neuquén que se abstenga de adoptar cualquier acción dirigida a exigir el pago del tributo, así como también de exigir cualquier deber formal o material vinculado a ese tributo y de llevar adelante cualquier medida que implique obstaculizar el ingreso, distribución y comercialización de sus productos.

II) Que por resolución de fs. 162/165 esta Corte resolvió declarar que la presente causa corresponde a su competencia originaria, corrió traslado de la demanda a la Provincia del Neuquén y admitió la medida cautelar requerida por la accionante.

III) A fs. 181/188 se presenta la Provincia del Neuquén, contesta la demanda y solicita su rechazo. Niega que la norma impugnada por la actora contravenga al Código Alimentario Nacional, que el pago de la tasa cuestionada afecte el tránsito interjurisdiccional y que se haya creado una aduana interior.

También niega la existencia de un estado de incertidumbre, de un asunto concreto y que la vía procesal elegida sea la idónea. Afirma que CIPPA (Control de ingreso provincial de productos alimenticios), organismo creado por la ley local 2766, es la autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino y que da estricto cumplimiento a lo allí dispuesto, al cumplir con el control bromatológico en la jurisdicción de destino.

Manifiesta que la disposición prevista en el art. 19 del decreto nacional 815/1999, en cuanto limita a las bocas de expendio al consumidor el control que puede ejercer la provincia, resulta inconstitucional, por contrariar al artículo 99, inc. 2° de la Constitución Nacional, pues no pueden emitirse reglamentos que alteren el espíritu de las leyes.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Opone excepción de falta de legitimación pasiva para obrar, basándose en que, de conformidad con los incisos b y d del artículo 7 de la ley 2766, los montos obtenidos por la tasa aquí impugnada corresponden al patrimonio del CIPPA -que es una entidad autárquica- y no al Tesoro provincial, por lo que entiende que la relación procesal debe entablarse con dicho organismo.

Corrido el traslado de la referida excepción, la accionante solicita su rechazo, por los argumentos expuestos a fs. 190/192 vta.

IV) A fs. 196 consta el acta de la audiencia designada en los términos del artículo 360 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, donde se dispuso un traslado por su orden a las partes, el que fue contestado únicamente por la actora, a fs. 197/202.

V) A fs. 207/211 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal y a fs. 212 se pasan los autos para dictar sentencia.

Considerando:

1º) Que, tal como lo decidió el Tribunal a fs. 162/165, 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.

El tema debatido en autos consiste en la impugnación de la constitucionalidad del control fronterizo que, con fundamento en la ley provincial puesta en cuestión, realizan las autoridades locales exigiendo el pago de una tasa de inspección como condición para su ingreso al territorio provincial.

2º) 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 2766, 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).

En ese sentido, en el presente proceso 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).

En consecuencia, corresponde concluir en que se encuentran reunidos los recaudos exigidos por el artículo 322



Corte Suprema de Justicia de la Nación

del Código de rito, para la procedencia formal de la acción declarativa.

3°) Que en lo atinente a la falta de legitimación pasiva para obrar, opuesta por el Estado provincial demandado, si bien es cierto que el CIPPA ("Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios") es un ente autárquico creado por el artículo 1° de la ley 2766, no lo es menos que, tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal a fs. 209 vta./210, el objeto de la pretensión se vincula con la potestad y la obligación tributaria, que son aspectos que exceden los inherentes a la función de fiscalización bromatológica y de recaudación de la tasa aquí impugnada asignada al referido órgano de la administración fiscal (conf. Fallos: 332:1422 y 332:1624).

En su mérito, corresponde rechazar la excepción bajo examen.

4°) Que en cuanto al fondo del asunto, la cuestión a decidir en el caso presenta sustancial analogía con la ya examinada y resuelta por el Tribunal en las causas CSJ 238/2010(46-L)/CS1 "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", CSJ 834/2012(48-M)/CS1 "Milkaut S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de certeza", CSJ 890/2011(47-M)/CS1 "Molfino Hermanos Sociedad Anónima c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" y CSJ

788/2012(48-S)/CS1 "Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencias del 9 de diciembre de 2015, 15 de marzo de 2016, 17 de diciembre de 2020 y 22 de diciembre de 2020, respectivamente, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir en cuanto fueren aplicables al caso de autos, en razón de brevedad.

El juez Rosenkrantz se remite a las consideraciones efectuadas en su voto emitido en la causa CSJ 890/2011(47-M)/CS1, antes citada.

Que no obsta a esa conclusión lo manifestado en el punto VI.3 de la contestación de demanda (fs. 186 vta./187 vta.) relativo a la inconstitucionalidad del artículo 19 del decreto nacional 815/1999, sobre la base de esgrimir, únicamente, una invasión de "la competencia provincial para realizar el control sanitario y bromatológico en su jurisdicción de cualquier modo que razonablemente determine".

En efecto, tan escueta y genérica alegación de inconstitucionalidad, desprovista de sustento fáctico y jurídico consistente, resulta insuficiente para que este Tribunal ejerza la atribución que reiteradamente ha calificado como la más delicada de las funciones que pueden encomendarse a un tribunal de justicia (conf. Fallos: 344:3209, 344:3458 y sus citas, entre muchos otros), como lo señala la propia provincia demandada en el punto VI.2 de fs. 185 vta./186 vta., tanto más cuando esta



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Corte ha destacado la gravitación de dicho artículo, que posee carácter complementario de lo preceptuado en la parte final del texto original del artículo 3° del Código Alimentario Argentino (conf. causa CSJ 238/2010(46-L)/CS1 "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", párrafo 5° del considerando 7°, sentencia del 9 de diciembre de 2015, ya citada, y punto 4° de la sentencia interlocutoria dictada el 3 de mayo de 2016 en estos autos).

5°) Que por las razones expresadas se hará lugar a la demanda y se declarará la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 3° de la ley local 2766, en cuanto a la cuestión aquí controvertida.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Rechazar la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la parte demandada. II. Hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez constitucional de los artículos 1° y 3° de la ley 2766 de la Provincia del Neuquén. III. Las costas se imponen a la parte demandada (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Parte Actora: **Sucesores de Alfredo Williner S.A.**, representada por el **Dr. Gustavo Grinberg**.

Parte Demandada: **Provincia del Neuquén**, representada por el **Dr. Raúl Miguel Gaitán, Fiscal de Estado**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Hugo Nelson Prieto y Juan Carlos Fernández**.