

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 137/156, Sucesores de Alfredo Willner S.A. promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia del Neuquén, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1° y 3° de la ley local 2.766, en cuanto allí se establece un control al tránsito interjurisdiccional de los productos alimenticios que ingresan, circulan y se expenden en el mencionado estado y, como consecuencia de ello, se exige el pago de una "tasa de reinspección veterinaria".

Cuestiona tales disposiciones al considerar que el gravamen recae sobre el tránsito interjurisdiccional de productos alimenticios que introduce en el territorio de la demandada, procedentes de las plantas de elaboración que posee en la Provincia de Santa Fe, que cuentan con la certificación y aprobación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), instrumento que la habilita a realizar el tráfico federal e internacional de las referidas mercaderías.

Entiende que la gabela que pretende cobrar la autoridad local funciona como una aduana interior, ya que se exige únicamente respecto de los productos elaborados fuera de su jurisdicción -por un servicio de control que se realiza al momento de introducirlos al territorio provincial- y no se le cobra a los productores locales para comercializar idénticos bienes.

En tales condiciones, sostiene que la exigencia tributaria de la demandada violenta lo dispuesto en los arts.

9°, 10 y 11 (prohibición de derechos de tránsito y creación de aduanas interiores) y 75 -inc. 13- (cláusula del comercio) de la Constitución Nacional y, al mismo tiempo, infringe lo establecido en el art. 3° del Código Alimentario Argentino (en adelante, "CAA") y los arts. 13, 14, 16 y 19 de su decreto reglamentario 815/99, en cuanto allí se prevé que las autoridades provinciales serán las encargadas de realizar los controles en las bocas de expendio.

Finalmente, solicita la concesión de una medida cautelar, por medio de la cual se ordene a la Provincia del Neuquén que se abstenga de: (i) adoptar cualquier acción, medida "y/o" acto administrativo que directa o indirectamente procure exigirle el pago de la tasa en cuestión; (ii) exigirle la adopción de cualquier tipo de conducta, formal o material, relacionada con la gabela y, finalmente, (iii) llevar adelante cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización de sus productos en el territorio de la demandada.

-II-

A fs. 162/165, la Corte -de conformidad con el dictamen de este Ministerio Público de fs. 159/161- declara que la presente causa corresponde a su competencia originaria y hace lugar a la medida cautelar peticionada.

-III-

A fs. 181/188, contesta la demanda la Provincia del Neuquén y solicita su rechazo.

Procuración General de la Nación

En primer lugar, plantea la defensa de falta de legitimación pasiva al entender que la acción debió esgrimirse contra la entidad autárquica denominada "Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios" (seguidamente, C.I.P.P.A), creada por la norma provincial cuya declaración de inconstitucionalidad aquí solicita la actora y cuyo patrimonio se integra -entre otros recursos- con la tasa aquí debatida.

En este sentido, explica que "la pretensión actoral se dirige a que el C.I.P.P.A se abstenga de ejercer el control bromatológico en jurisdicción provincial de un modo distinto al realizado en las bocas de expendio y a que se abstenga de cobrar una tasa determinada" (conf. fs. 183, 2° párr.).

En segundo lugar, arguye que la vía procesal elegida no es idónea, a raíz de que la actora no instó los remedios administrativos locales para dirimir su planteo. Al ser ello así, entiende que no se cumple con el recaudo de subsidiariedad exigido para la procedencia de la acción declarativa.

En cuanto al fondo del asunto, destaca que en autos el reclamo no se funda en el incumplimiento al CAA por parte de la Provincia del Neuquén, sino en una violación al decreto reglamentario 815/99 -en el que se especifica que las provincias solo pueden realizar controles en las bocas de expendio- acaecida a partir del modo en que el C.I.P.P.A ejerce los controles sanitarios y bromatológicos.

En subsidio de lo anterior, esgrime que el citado reglamento -en cuanto impone a las provincias que su poder de policía bromatológico solo puede ser ejercido en las bocas de expendio y no en otro punto de control- resulta

inconstitucional, por violar lo previsto en el art. 99, inc. 2°, de la Constitución Nacional.

En este punto, afirma que el PEN delineó una competencia que la ley nacional (CAA) reconoció como provincial, por lo cual concluye que la reglamentación nacional avanzó ilegítimamente sobre la competencia local en esta materia.

Frente a tales circunstancias, considera que resulta inaplicable -por inconstitucional- la disposición del art. 19 del decreto 815/99 y ajustada a derecho la normativa provincial impugnada por la actora, por haber sido dictada en el marco de sus competencias constitucionales y sin que se produzca contradicción alguna con los arts. 9°, 10, 11, 31 y 75, inc. 13, de la Carta Magna.

-IV-

A mi modo de ver, V.E. sigue teniendo competencia para entender en la presente causa, a tenor de lo dictaminado a fs. 159/161.

-V-

Un orden lógico impone considerar, en primer lugar, la defensa de falta de legitimación pasiva opuesta por la Provincia del Neuquén.

A esos efectos, estimo conveniente recordar que en las causas publicadas en Fallos: 330:103 ("Argencard S.A.") y en Fallos: 330:173 ("IBM Argentina S.A."), el Tribunal entendió que no era parte la provincia demandada sino una entidad autárquica con individualidad jurídica y funcional integrante de aquélla, que era quien había determinado la deuda en tales casos. Sin

Procuración General de la Nación

embargo, también la Corte ha reconocido que ese criterio no puede ser llevado al extremo de desconocerle a la provincia la calidad de parte adversa en aquellos casos en los que -tal como ocurre en el *sub lite*- la materia del litigio demuestra que integra la relación jurídica sustancial.

Es que, en mi parecer, la tesitura planteada en los precedentes citados no puede ser entendida con un alcance omnicomprendido de todas aquellas relaciones procesales en las que resulte o puede resultar vinculada una entidad autárquica, sino que es necesario examinar, en cada caso concreto, cuál es la autoridad que efectivamente tiene interés directo en el conflicto y, por ende, aptitud de cumplir con el mandato restitutorio del derecho que se denuncia como violado en el supuesto de admitirse la demanda (conf. Fallos: 332:1422 y sus citas).

Al respecto, también tiene dicho V.E. que es parte sustancial quien tiene un interés directo en el litigio debiendo descartarse, en cambio, los supuestos en los que la intervención provincial no tiende al resguardo de sus propios intereses sino de terceros (Fallos: 328:2429).

Ello supone que la provincia a quien se demanda debe ser titular de la relación jurídica en la que se basa la pretensión en sentido sustancial, con prescindencia de que ésta tenga o no fundamento (Fallos: 327:1890, considerando 5° y sus citas), extremo que, según mi punto de vista, se verifica en el *sub lite* con respecto a la Provincia del Neuquén.

A la luz de tales pautas jurisprudenciales, en el presente caso advierto que se pone en debate la inconstitucionalidad de un régimen de control sanitario,

bromatológico y tributario, establecido mediante la ley 2.766 de la Provincia del Neuquén, en virtud de que lo allí ordenado afectaría al tránsito interjurisdiccional y resultaría violatorio del reparto de competencias que la Constitución Nacional, el CAA y su decreto reglamentario establecen entre la provincia y el Gobierno Nacional.

Frente a tales circunstancias, aprecio que es la Provincia del Neuquén la que ostenta, a través su Cámara de Diputados, la potestad tributaria en virtud de la cual se sancionó la norma impugnada (artículo 189, incs. 7° y 42, de la constitución provincial) y es la acreedora y destinataria de la obligación de pago que aquí se cuestiona, la cual contribuye a la formación del tesoro provincial (conf. art. 142 de la constitución local).

Por otra parte, el C.I.P.P.A -ente autárquico creado por la legislatura de la Provincia del Neuquén y vinculado con el poder ejecutivo provincial a través del Ministerio de Desarrollo Territorial local (conf. arts. 1°, 2° y 9° de la ley local 2.766)- tiene por objeto, en lo que aquí interesa, "ser la autoridad de aplicación -en la Provincia- de la ley nacional 18.284 -Código Alimentario Argentino-"; y de "realizar el control sanitario, bromatológico e impositivo de todas las otras jurisdicciones, así como de los productos alimenticios que ingresen, circulen y se expendan en la Provincia" (conf. art. 3° de la ley 2.766).

Por lo tanto, como el objeto de la pretensión se vincula con la potestad y la obligación tributaria, que son aspectos que exceden los inherentes a las funciones de recaudación y control asignadas a la entidad autárquica, cabe

Procuración General de la Nación

concluir que la provincia demandada tiene interés directo en el pleito, y que debe reconocérsele el carácter de parte sustancial, sin perjuicio de la autarquía que posee el C.I.P.P.A.

Por ello, considero que la excepción de falta de legitimación pasiva debe ser rechazada.

-VI-

Despejado lo anterior, y en cuanto a la procedencia de la vía elegida, cabe señalar que la actora pretende dilucidar el estado de falta de certeza en el que se encuentra a raíz de las exigencias provinciales a las que se la somete al momento de introducir sus productos en la Provincia del Neuquén, en cuanto considera que dicho proceder obstaculiza el tránsito federal de la mercadería que comercializa.

Así las cosas, vislumbro en autos una controversia definida, concreta, real y sustancial sobre el alcance de las normas provinciales que admite remedio específico por medio de una decisión de carácter definitivo de V.E. (Fallos: 328:3599 y 329:2231).

En línea con lo anterior, es conveniente recordar 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, observo que ha mediado una conducta explícita de la demandada -operada a través del C.I.P.P.A- dirigida a la "percepción" de la tasa que aquí la actora cuestiona (conf. Fallos: 311:421 y 328:4198).

En efecto, a partir de las copias certificadas notarialmente que obran en el anexo IV de la demanda, advierto que el C.I.P.P.A. de la Provincia de Neuquén (puesto de control Neuquén) labró diversas "facturas cta. cte.", en las que liquidó la tasa sobre la cantidad de productos (lácteos, quesos, chacinados y fiambres) introducidos por la actora en el territorio provincial, que fueron abonadas por la empresa mediante transferencia bancaria (ver fs. 55 y sig.).

Con base en ello, entiendo que dicha actividad posee entidad suficiente para sumir a la actora en un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica, respecto de la cual se ha producido la totalidad de los hechos concernientes a su configuración, por lo que la controversia es actual y concreta (v. Fallos: 310:606 y 311:421).

Por otra parte, como claramente advirtió V.E. en Fallos: 310:606 (cons. 5°), la admisión de que concurren en la especie los presupuestos de la acción meramente declarativa, en especial el estado de incertidumbre respecto de los alcances de la relación jurídica concreta y el interés suficiente en el demandante, impediría esgrimir la aptitud de otros medios legales para poner término inmediatamente a la controversia (art. 322, primer párrafo, CPCCN).

Por lo antes desarrollado, opino que la presente acción constituye la vía legal más idónea de la cual dispone la

Procuración General de la Nación

interesada para proteger su derecho y que, además, se encuentran reunidos la totalidad de los recaudos fijados por el art. 322 del CPCCN para su procedencia.

-VII-

En cuanto al fondo del asunto, estimo que la cuestión aquí planteada presenta sustancial analogía con la ya resuelta por la Corte, en su sentencia del 9 de diciembre de 2015, en los autos L.238, L.XLVI, "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad", a cuyos términos y conclusiones me remito en cuanto fueren aplicables al *sub lite*.

-VIII-

Por lo allí expuesto, considero que debe hacerse lugar a la demanda.

Buenos Aires, 30 de julio de 2018.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA M. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación