



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

10838/2021

LA PIAMONTESA S.A. c/ MUNICIPALIDAD DE RIO TERCERO
s/ ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE
INCONSTITUCIONALIDAD

Villa María, 18 de marzo de 2025.

Y VISTOS:

Estos autos caratulados: ***“LA PIAMONTESA S.A. c/ MUNICIPALIDAD DE RIO TERCERO s/ ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”***, Expte. N° 10838/2021, venidos a despacho,

DE LOS QUE RESULTA:

I.- Que en fecha 21/12/2021, comparece el Sr. Alberto E. A. Giacosa, DNI 11.370.100, en el carácter de Presidente de la firma LA PIAMONTESA S.A. (ex LA PIAMONTESA DE AVERALDO GIACOSA Y CIA), CUIT 30-50386163-8, con patrocinio letrado de los Dres. Héctor E. Villegas Ninci, Julieta Luchessi y María Vázquez, e interpone acción declarativa de certeza e inconstitucionalidad en contra de la Municipalidad de Río Tercero, solicitando en el caso concreto la declaración de inconstitucionalidad de la Tasa de Inspección Sanitaria Animal (Tasa de Abasto), prevista en la Ordenanza Impositiva N° 4371/2020 y en la Ordenanza Tarifaria N° 4372/2020, por considerar que son incompatibles con los principios constitucionales que emanan de los arts. 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 19 y 75 incs. 13 y 31, y art. 126 de la C.N. Asimismo, sostiene la competencia del Tribunal por entender que se encuentra involucrada normativa de orden federal, remitiéndose a los arts. de la CN antes reseñados, como así también a la Ley 18.284 y el Dec. PEN 815/99.

Pone de manifiesto que La Piamontesa S.A. es una de las industrias que ocupa al ranking de las primeras empresas líderes del sector de chacinados de Argentina, en un predio mayor a 39.000 metros cuadrados, con más de 17.000 metros cuadrados de instalaciones cubiertas, con un plantel que supera los 500 empleados y otros 200 colaboradores en forma indirecta. Asimismo, refiere que sus instalaciones se encuentran en la localidad de



#36085658#448077616#20250318115306727

Brinkmann, Departamento San Justo de esta provincia de Córdoba, alcanzando una producción anual mayor a las 24.000 toneladas de producto terminado (carne porcina y vacuna), siendo la principal actividad la elaboración de fiambres, embutidos y afines, mientras que la industrialización frigorífica de carnes bovinas y porcinas resulta su actividad secundaria, aunque en notable crecimiento.

Indica que la empresa posee la correspondiente habilitación del SENASA, a quien abona las tasas respectivas y la habilitación Municipal de Brinkmann N° 00085; por lo que entiende que la localidad de Río Tercero, uno de los lugares de destino de la mercadería, donde la empresa no tiene local, empleados ni vinculación territorial alguna, no tiene jurisdicción para aplicarle la Tasa de Inspección Sanitaria Animal.

Sostiene que actualmente, por inspección sanitaria de productos alimenticios, desinfección de locales y vehículos por introducción de embutidos, fiambres y pescado, la tasa abonada se corresponde al costo de \$3.00 por kg., y por cada media res porcina, se abona la tasa de \$80.

Como consecuencia de la cuestión planteada, solicita el dictado de medida cautelar, a fin de que, durante el trámite de las actuaciones y hasta el dictado de sentencia definitiva, la Municipalidad de Río Tercero suspenda la aplicación de la tasa sobre las mercaderías que La Piamontesa S.A. introduce con fines comerciales a la ciudad de Río Tercero; y asimismo, se abstenga adoptar cualquier acción y/o medida y/o procedimiento que esté dirigido a efectuar controles sanitarios y/o bromatológicos sobre productos que, alcanzados por los capítulos 2, 3 y 6 del Código Alimentario Argentino, sean comercializados por la empresa en la jurisdicción, y de impedir la distribución interjurisdiccional de los productos comercializados por la actora.

Acompaña documental, cita jurisprudencia y hace reserva del caso federal.

II.- Previa vista fiscal, el Tribunal declara la incompetencia “*ratione materiae*” de la justicia federal para entender en la presente causa.

Dicho decisorio fue apelado por la parte actora, y en fecha 15/08/2023, se expidió la Cámara Federal de Apelaciones, declarando la competencia federal para la tramitación de las actuaciones, remitiendo la misma nuevamente a esta jurisdicción.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

III.- Reingresadas las actuaciones, se dicta medida cautelar y se ordena traslado de la demanda.

Al contestar el memorial de demanda, se presenta el Dr. Lucio Facundo Prado en el carácter de apoderado de la Municipalidad de Río Tercero, con patrocinio letrado del a Dra. Rosela Adelma Mengo. En dicho acto, manifiestan que su mandante actuó en ejercicio del poder de policía que le es propio, teniendo como presupuesto jurídico fundamental la salud pública y el cuidado de la población.

Sostiene que el control de la mercadería que se realiza es sobre aquella que va a ser consumida en la jurisdicción de Río Tercero y no sobre mercadería en tránsito, aduciendo que no se produce interferencia de comercio jurisdiccional, y que la actividad de control desplegada por la Municipalidad no se superpone ni interfiere con la actividad que realiza Nación, sino que lo complementa al supervisar la calidad sanitaria de los productos en la etapa final del proceso de ubicación en el mercado.

Aduce la presunción de legitimidad de las Ordenanzas N° 4371/2020 y 4372/2020, manifestando que las mismas han sido sancionadas siguiendo el procedimiento establecido en la Carta Orgánica, que en su art. 3° refiere a la autonomía municipal y en su art. 9° a la potestad tributaria municipal.

IV.- Con posterioridad, l aparte actora acompaña al Tribunal copia juramentada de poder otorgado por el Presidente de la firma La Piamontesa, se presentan las Dras. María VAZQUEZ y Julieta A. LUCHESSI lo cual acreditan con, y solicitan prórroga.

V.- En fecha 25/02/2025, se avoca al conocimiento de la causa el suscripto, quien fue designado por Acuerdo Nro. 157/2024 de la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, en el carácter de Juez Federal subrogante de este Tribunal de Villa María, en virtud de acogerse al beneficio jubilatorio, el Sr. Juez Federal pre actuante.

VI.- Habiéndose otorgada la prórroga de medida cautelar, y no habiendo pruebas para producir, se declara la cuestión como de puro derecho, y luego se pasan los autos a despacho a los fines de resolver en definitiva.

Y CONSIDERANDO:

1.- Que corresponde al Tribunal expedirse acerca de la procedencia de la acción y régimen de costas.



#36085658#448077616#20250318115306727

2.- Respecto de la procedencia de la acción, en primer lugar cabe estar a los alcances del auto dictado por el Tribunal de Alzada en fecha 15/08/2023, mediante el cual se determinó la competencia federal para entender en las presentes actuaciones.

En segundo lugar, se debe verificar si las pretensiones buscan la declaración como medio para despejar un estado de incertidumbre generado por una norma que se reputa inconstitucional en torno a las modalidades y alcances de la relación jurídica.

En el caso, la demanda interpuesta tiene como objeto la declaración de certeza respecto del alcance y constitucionalidad de la Tasa de Inspección Sanitaria Animal (“T.I.S.A.”) que se encuentra prevista en el Libro Segundo -parte especial- Título V de la Ordenanza Impositiva N° Or 4371/2020 C.D y en el artículo 30 de la Ordenanza Tarifaria N° Or 4372/2020 C.D., cuyo pago se exige a la actora por introducir productos lácteos y derivados, elaborados en plantas industriales ubicadas fuera del ejido municipal. En ese contexto corresponde determinar si la normativa en cuestión se adecua al sistema constitucional y normativo vigente, por lo que se deberá examinar si las ordenanzas cuestionadas han sido dictadas dentro de las facultades locales no delegadas a la Nación o si, por el contrario, esa regulación implica un avance sobre un ámbito de naturaleza federal, que colisiona con normas de rango constitucional.

3.- Conforme lo expuesto, se deberán analizar las normas de rango constitucional, federales y municipales involucradas, y determinar el alcance de la potestad tributaria que ostenta el Municipio.

La Constitución Nacional en sus artículos 9, 10 y 11 dispone: Art. 9: “*En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso*”; Art. 10: “*En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores*”; Art. 11: “*Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

carruajes buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio”.

Por otra parte, en lo que respecta a las atribuciones del Congreso de la Nación el artículo 75 inc. 13 dispone que éste deberá: “... *Reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí...*”.

La Ley nacional N° 18.284 (Código Alimentario Argentino) en su artículo 3° establece que los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y se verifique de acuerdo a dicho Código, a sus disposiciones reglamentarias y por la autoridad sanitaria que resulte competente, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino.

El Decreto reglamentario N° 815/99 en su artículo 1° establece el SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS, con el fin de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino. Seguidamente, en el artículo 2 dispone que dicho Sistema de Control será de aplicación en todo el territorio de la Nación Argentina. A través del artículo 4 se fijó que el Sistema Nacional de Control de Alimentos estará integrado por la COMISIÓN NACIONAL DE ALIMENTOS, el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD ANIMAL (SENASA) y la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGIA MEDICA (ANMAT).

En el Título III regula lo atinente a las “Autoridades Sanitarias Provinciales y Municipales” y establece en el artículo 16 que: “*Las autoridades sanitarias de cada provincia, Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y municipios serán responsables de aplicar el CAA dentro de sus respectivas jurisdicciones*”. Por su parte el artículo 19 dispone: “*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*”. Por último, en el Título VII de las “Disposiciones Generales”, el artículo 36 dispone: “*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” (el subrayado es propio).

Mediante Ordenanza N° Or 4371/2020 C.D., denominada Ordenanza General Impositiva, de fecha 03 de diciembre de 2020, se establecieron las disposiciones que son aplicables a todos los tributos que establezca la Municipalidad de Río Tercero. En su Título V, establece la Tasa de Inspección Sanitaria (incluido Matadero), donde determina los montos para reinspección sanitaria de productos alimenticios, desinfección de locales y vehículos, diferenciando los mismos en las siguientes categorías: A) por introducción, B) por registro de introductores de productos alimenticios y C) por desinfección.

Por otra parte, en la Ordenanza N° Or 4372/2020 C.D, se determinan los montos mínimos mensuales según categorías.

4.- En el caso, es oportuno recordar que de acuerdo con la distribución de competencias que emergen de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art.121 CN), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art.75 CN). Dentro de ese contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts.5 y 123 CN). Así como las provincias se han reservado la potestad de darse leyes sobre impuestos y, en general, dictar las normas que juzguen conducentes para su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 126 de la Constitución; los municipios, por imperio de los artículos 5° y 123, cuentan con un reconocimiento explícito que los dota de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera de acuerdo a los alcances que las provincias dispongan.

Sentado ello, y como lo sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al examinar la extensión y alcances de la cláusula comercial de la Constitución Nacional –art.75 inc.13-, como así también, el reparto de competencias entre el Estado Nacional y las provincias, el Congreso Nacional tiene entre sus atribuciones la de reglar el comercio interprovincial y con los estados extranjeros.

Entre los límites impuestos a la potestad tributaria municipal por la forma de estado federal adoptada por la Constitución Nacional, se encuentran las cláusulas que protegen el mercado común dentro de la federación. Es así





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

que los controles bromatológicos; es decir, la fiscalización de los alimentos para resguardar la salud pública de los habitantes de un municipio, no podrían nunca justificar una diferencia de tratamiento entre productos que se hayan elaborado dentro del ejido municipal y aquellos que se produzcan fuera de él, pues unos y otros se encuentran igualmente destinados al consumo.

5- En este contexto normativo y jurisprudencial, resulta aplicable el criterio expuesto por la Excma. Cámara Federal de Córdoba mediante fallo de fecha 08/05/2019 dictado en autos *“Granja Tres Arroyos SACAFEI c/ Municipalidad de Rio Cuarto s/ Acción meramente declarativa de derecho”*, oportunidad en la que sostuvo que *“...el Tributo objetado, es generalmente denominado “Tasa de Abasto”, el cual ha recibido diferentes designaciones en las distintas jurisdicciones municipales tales como: “ tasa de inspección veterinaria ” o “tasa de inspección bromatológica ” o “tasa por servicio de inspección veterinaria y control bromatológico”, entre otras. Las mismas, son impuestas por los municipios en ejercicio del poder tributario y son establecidas para retribuir la prestación de servicios de inspección de productos cárnicos, huevos, lácteos y otros alimentos. El fin primario de las tasas de abasto es el de financiar el costo de los servicios destinados a verificar la condición de “apto para consumo” de los alimentos perecederos. Tanto las empresas dedicadas a la fabricación de alimentos y/o bebidas, como las distribuidoras y vendedoras, se constituyen en sujetos pasivos de la relación tributaria. El hecho imponible consiste en la introducción de sus productos en el ejido municipal y la base imponible generalmente está caracterizada por la unidad de medida de los productos tales como peso y/o cantidad. Este tributo ha sido materia de estudio y tratamiento por parte de la Doctrina y la Jurisprudencia a raíz de numerosos planteos similares al de autos, suscitados en algunas provincias como Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, centrados principalmente en que se estaría ante una violación a principios constitucionales que prohíben a las provincias y a los municipios el establecimiento de aduanas interiores o, la imposición de tributos que afecten la libre circulación o entrada y salida de mercaderías en su territorio. Menos bajo el pretexto de control sanitario justificar ingresos a las arcas municipales en detrimento del comercio libre autorizado...”*.

Asimismo, resulta oportuno mencionar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de fecha 03/08/2023, en autos: *FCB 34667/2016/CA4*



-CSI Granja Tres Arroyos SACAFEI c/ Municipalidad de Río Cuarto s/ acción meramente declarativa de derecho; en el que se sostuvo: “...el control sanitario efectuado al ingresar los productos alimenticios al territorio municipal que integra el hecho imponible de la tasa impugnada invade el ámbito de incumbencias del SENASA en el marco del sistema nacional de control de alimentos, competencia que, por el solo hecho del tránsito interjurisdiccional, se encuentra regulada por la Nación y a ella reservada de acuerdo con lo establecido por el artículo 75, inc. 13, de la Constitución Nacional. Al limitar la competencia bromatológica al control en las bocas de expendio, la normativa federal asegura que no puedan aplicarse tasas de abasto para controlar el ingreso de alimentos a las jurisdicciones locales. Ello hace innecesario el análisis sobre si dicha tasa encubre un impuesto de introducción prohibido por los artículos 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional y por la jurisprudencia constante del Tribunal (Fallos: 168:268; 170:71; 199:36, entre otros) puesto que, al involucrar una prestación que no compete a las jurisdicciones locales, la tasa carece de causa y por esa sola razón no puede ser exigida” (“Municipalidad de Quilmes c/ Edesur S.A.”, citado) – Del voto del señor vicepresidente doctor don Carlos Fernando Rosenkrantz.

Siguiendo este temperamento, y conforme al orden constitucional y criterio sostenido por nuestra máxima autoridad judicial, entiendo que la conducta asumida por la demandada, Municipalidad de Río Tercero, constituye un avance sobre las facultades delegadas a la Nación (arts .75 inc.13, 18, 19, 32 y 126 C.N.), toda vez que se introduce en la regulación de aspectos relativos a las condiciones y los requisitos de elaboración, fraccionamiento, envasado, conservación y transporte de alimentos contemplados en el Código Alimentario Argentino, interfiriendo en el ejercicio de las atribuciones conferidas en forma concurrente a las autoridades nacionales y provinciales para ejercer el control sanitario de todos los alimentos que se producen en el territorio nacional o se introducen en él por importación.

No obsta a la conclusión a la que arribo, la subsistencia del poder de policía local, ya que dicho poder no debe extenderse a aspectos regulatorios de competencia de la Nación, como lo es inequívocamente, el control de calidad de los productos alimenticios.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

6.- Que, como consecuencia del análisis normativo y jurisprudencial precedentemente efectuado, surge un conflicto entre la potestad tributaria ejercida por la demandada y las disposiciones federales, puesto que la primera es incompatible con intereses de naturaleza federal, obstruyendo o perturbando la industria y el comercio nacional e internacional. En otras palabras, se observa en el caso traído a estudio, que la normativa municipal cuestionada se erige en un obstáculo a la circulación territorial de productos dentro de la Nación y resulta contraria a la Constitución Nacional, por lo que corresponde declarar la inconstitucionalidad de la Tasa de Inspección Sanitaria Animal “TISA”, prevista en el Libro Segundo -parte especial- Título V de la Ordenanza Impositiva N° Or 4371/2020 C.D y en el art. 30 de la Ordenanza Tarifaria N° Or 4370/2020 C.D.

7.- Con respecto al régimen de costas, y conforme el principio objetivo de la derrota se imponen a la demandada perdedora (conf. art. 68 CPCCN). Respecto de la regulación de honorarios de los letrados intervinientes, se tendrán en cuenta las pautas dispuestas por la Ley 27.423 y Res. N° 3495/24 CSJN, por la cual se determinó el valor del UMA en \$66.436, a partir del 01/12/2024. En tal sentido, y sin perjuicio del criterio sostenido por el Magistrado firmante, a la luz de las sentencias dictadas por el Superior de la Circunscripción en ambas salas -A y B-, entre otros véase: "GONZÁLEZ, HIPÓLITO PABLO c/ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS s/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD", Expte. FCB. 8827/2020/CA3), SALA "A", de fecha 09/05/2023 y “AGUILAR, JULIANA c/ ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS s/ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Expte. FCB. 1689/2021/CA2, de fecha 31/07/2024, SALA "B", corresponde aplicar el mismo criterio al respecto, en aras de evitar dispendios jurisdiccionales innecesarios, toda vez que -si bien no se trata de un plenario obligatorio en los términos del art. 303 del C .P.C.C.N.- ambas Salas de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba se han pronunciado en igual sentido respecto del modo de regular honorarios en esta clase de procesos, previéndose entonces cuál será el resultado futuro en las presentes actuaciones.



Así las cosas, como consecuencia de lo señalado, resulta de aplicación en la presente lo dispuesto por el artículo 16, que en su último párrafo establece: "... Los jueces no podrán apartarse de los mínimos establecidos en la presente ley, los cuales revisten carácter de orden público". Asimismo, corresponde estar a las pautas previstas en el art. 48 de la Ley Arancelaria en vigencia, en cuanto dispone: "Por la interposición de acciones de inconstitucionalidad, de amparo, de hábeas data, de hábeas corpus, en caso de que no puedan regularse de conformidad con la escala del artículo 21, se aplicarán las normas del artículo 16, con un mínimo de veinte (20) UMA".

Como consecuencia de lo expuesto, resulta justo, razonable y equitativo, regular los honorarios de los Dres. Héctor E. Villegas Ninci, Julieta Luchessi y María Vázquez, en el carácter de apoderados de la firma LA PIAMONTESA S.A. (ex LA PIAMONTESA DE AVERALDO GIACOSA Y CIA), en conjunto y proporción de ley, en la suma de pesos un millón trescientos veintiocho mil setecientos veinte (\$1.328.720) equivalentes a 20 UMA, al momento del dictado de la presente resolución.

Para el caso, y en relación a los intereses a aplicarse hasta el efectivo pago de los honorarios profesionales, deberá estarse a las prescripciones dispuestas por el art. 24 de la Ley 27.423, fijando la tasa activa que publica el Banco Central de la República Argentina.

No corresponde regular honorarios al Dr. Lucio Facundo Prado y los de la Dra. Rosela Adelma Mengo, en el carácter de apoderado y patrocinante, respectivamente, de la Municipalidad de Río Tercero, por ser letrados a sueldo (art. 2 de la ley 27.423), salvo que acredite situación diferente.

Asimismo, corresponde establecer que, a las sumas de honorarios reguladas en el presente decisorio, deberán adicionarse la alícuota correspondiente al impuesto al valor agregado; de así corresponder (Decreto N° 689/99 AFIP).

Por ello,

RESUELVO:

I) Hacer lugar a la acción interpuesta por el representante de LA PIAMONTESA S.A. (ex LA PIAMONTESA DE AVERALDO GIACOSA Y CIA), en contra de la Municipalidad de Río Tercero, declarando la inconstitucionalidad de la Tasa de Inspección Sanitaria Animal "TISA",





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE VILLA MARIA

prevista en el Libro Segundo -parte especial- Título V de la Ordenanza Impositiva N° Or 4371/2020 C.D y en el art. 30 de la Ordenanza Tarifaria N° Or 4370/2020 C.D.

II) Imponer las costas a la demandada que resultó vencida, conforme al principio objetivo de la derrota (art.68 del CPCCN), regulando los honorarios profesionales de ls Dres. Héctor E. Villegas Ninci, Julieta Luchessi y María Vázquez, en conjunto y proporción de ley, en la suma de pesos un millón trescientos veintiocho mil setecientos veinte (\$1.328.720), equivalentes a 20 UMA, al momento del dictado de la presente resolución, debiendo aplicar los intereses de la tasa activa que publica el Banco Central de la República Argentina y adicionarse la alícuota correspondiente al impuesto al valor agregado (Decreto N° 689/99 AFIP), de así corresponder.

III) Regístrese y hágase saber.



#36085658#448077616#20250318115306727