

Cedisur SA y otros c. Municipalidad de General Roca s/ Acción de inconstitucionalidad (Art. 18 de la ordenanza 5002 y resolución N° 3555)

11/08/2023

Tribunal: Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro

Fecha: 11/08/2023

Partes: Cedisur SA y otros c. Municipalidad de General Roca s/ Acción de inconstitucionalidad (Art. 18 de la ordenanza 5002 y resolución N° 3555)

Cita: TRLALEY AR/JUR/105132/2023

Expte. N° VI-00003-O-2023

Viedma, agosto 11 de 2023.

Considerando:

El doctor *Apcarian* dijo:

1. Antecedentes de la causa:

En fecha 08/02/2023 Guillermo F. Avaca en representación de Cedisur SA y Horacio J. Caffaratti, en su doble carácter de letrado patrocinante de aquel y apoderado de las empresas Distribuidora Gamma SRL, Distribuidora Pablo SA y Martini, Pietro y Vena SH, promueven juicio de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de General Roca en los términos de los art(s). 793 y sig(s). del Cód. Proc. Civ. y Comercial de Río Negro (Cód. Proc. Civ. y Comercial) a fin de que se declare la inconstitucionalidad del Título IX, art. 18 de la Ordenanza de Fondo N° 5002 (Tarifaria Anual 2023) sancionada el 13/12/2022 y de la Resolución N° 3555 que la promulgó, emitida el 16/12/2022 por la Intendente Municipal.

Según los demandantes, las disposiciones mencionadas contravienen los art(s). 1, 7 —primer párrafo— y 94 —última parte— de la Constitución Provincial (CP); 5, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 19, 28, 31, 75 —inc(s). 12, 13 y 18—, 121, 123 y 126 de la Constitución Nacional (CN)—; la Ley 18.284 —Código Alimentario Argentino— y el Decreto 815/1999.

Además, solicitan que se ordene a la demandada cesar la percepción de la tasa respectiva sobre las empresas accionantes y que se abstenga de sancionar o decretar cualquier otra norma que, en reemplazo de las impugnadas, viole los artículos citados de la Constitución Provincial y Nacional.

1.1. Al expresar los fundamentos jurídicos de la pretensión, refieren que sus representadas tienen una larga trayectoria como distribuidoras de productos alimenticios de primera necesidad dentro de la Provincia de Río Negro y del ejido municipal de la accionada. Exponen que para poder introducir al Municipio de General Roca las mercaderías que comercializan, se les exige el pago de una tasa por abasto y/o inspección veterinaria por aplicación de la Ordenanza cuestionada —art. 18, Título IX—. Destacan que los productos son previamente verificados por la autoridad competente conforme el Código Alimentario Argentino (CAA) y cumplen todas sus pautas.

Precisan que Cedisur SA, cuyo establecimiento se encuentra en General Roca, distribuye carnes, derivados cárnicos, alimentos lácteos, farináceos, azucarados, vegetales, chocolate y café en General Fernández Oro, Cipolletti, Villa Regina, Chos Malal y Cutral Co. Resaltan que todos los productos cuentan con la habilitación correspondiente, que los proveedores despachan la mercadería con amparo sanitario federal otorgado por Senasa mediante permisos de tránsito federal y que la empresa posee certificación de Buenas Prácticas de Manufacturas de IRAM.

Detallan que Distribuidora Gamma SRL distribuye materias primas para panaderías, reposterías, heladerías, chocolaterías, fábricas de alfajores y pastas, autoservicios, cotillones, etc. en Villa Regina, General Roca, General Fernández Oro y Cipolletti; Distribuidora Pablo SA reparte productos de Cervecería y Maltería Quilmes SA provenientes de las provincias de Mendoza y Buenos Aires en General Roca, Cervantes, Mainque, Allen, General Fernández Oro, Los Menucos, Maquinchao, Ingeniero Jacobacci, Sierra Colorada, Valcheta, El Cuy y Ramos Mexía.

Puntualizan que esta última empresa abona la tasa de abasto al introducir la mercadería en su depósito en General Roca y también al ingresar a las localidades donde distribuye; por último, mencionan que Martini, Pietro y Vena SH reparte bienes en General Fernández Oro, Allen, General Roca, Ingeniero Huergo y Villa Regina.

Señalan que la regulación federal en la materia está dada por el CAA (Ley 18.284) y el Decreto 815/1999 que establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos, normativa que —desde su óptica— prevalece sobre las leyes provinciales, las ordenanzas y los decretos municipales en virtud del principio contenido en el art. 31 de la CN.

Sostienen que las normas municipales impugnadas instituyen una aduana interna inconstitucional, bajo el pretexto de un control bromatológico ya realizado por las autoridades nacionales competentes, que habilitaron la circulación y comercialización de los productos en todo el país —cf. art(s). 3 del CAA y 36 del Decreto antes mencionado—.

Interpretan que se está ante un “control del control” (reinspección) que implica un obstáculo a la libre circulación de mercaderías —cf. art(s). 9, 10, 11 y 126 de la CN— e interfiere con la legislación federal.

Indican que el art. 3 del CAA se complementa con el art. 19 del Decreto 815/1999, que limita el papel de los municipios en el sistema federal de sanidad alimentaria a fiscalizar las bocas de expendio. Afirman que el régimen nacional pretende ser uniforme y armónico para todo el país, mientras que el cuestionado resulta una isla normativa, alejada de la competencia del Municipio.

Referencian jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relativa al ejercicio armónico de las competencias de los municipios con las atribuciones del gobierno federal y fundan el derecho alegado en diversos fallos de aquella y de otros Tribunales federales que estiman aplicables.

Aseveran que el gravamen es irrazonable y desigual, ya que el hecho imponible se configura cuando los productos se introducen al Municipio y no se inspeccionan los elaborados dentro de su ejido. Alegan que la demandada usa una ficción para facilitar el cobro de la gabela, al no considerar “mercaderías en tránsito” a tales bienes, con lo cual se desvirtúa la vigencia de la Constitución Nacional, que veda las aduanas interiores y consagra la jurisdicción nacional en la materia, así como también el principio de legalidad —art(s). 9, 14, 17 y 19 de la CN—.

Entienden que la tasa impugnada carece de razonabilidad, por cuanto la demandada no expresó las circunstancias que dieron origen a aquella ni proporcionó una justificación legal o constitucional para su aplicación. En su opinión, el sistema nacional de control de alimentos funciona de manera eficaz y en armonía con el derecho constitucional de libre tránsito. Argumentan que las plantas de producción y las bocas de expendio son los puntos primordiales para inspeccionar los productos y que Senasa tiene la responsabilidad de planificar y ejecutar programas/ planes específicos a fin de obtener alimentos inocuos para el consumo.

Alegan que si el Municipio pretende velar por la sanidad de los alimentos, la normativa nacional lo autoriza a hacerlo en el otro extremo de la cadena productiva y no durante el tránsito de los productos, dado que el control durante este proceso carece de efectividad. Advierten que se da un supuesto de doble imposición no permitido por la Constitución y se somete a las empresas comercializadoras de alimentos a una múltiple regulación y tributación en idéntica materia.

Arguyen que el permiso de circulación federal obtenido en virtud del art. 3 del CAA se encuentra bajo la protección constitucional que consagra el derecho de propiedad (art. 29 de la Constitución Provincial) y que la demandada no puede avasallarlo. Enfatizan que la Provincia de Río Negro delegó la facultad de reglar el comercio de forma exclusiva y excluyente al Estado federal y que la Constitución local no otorga a los municipios la potestad de establecer un tributo semejante al cuestionado.

Finalmente, aluden a la utilidad social de la actividad desarrollada por sus representadas y plantean que la gabela contradice lo estipulado en el segundo párrafo del art. 94 de la Constitución Provincial, al incrementar el valor de los artículos de primera necesidad que distribuyen las accionantes.

2. Contestación de la demanda:

El 14/03/2023 el apoderado de la Municipalidad de General Roca, Juan Pablo Urquiaga, opone excepción de falta de legitimación activa de Distribuidora Gamma SRL, la que fue rechazada mediante Auto interlocutorio N° 5/23 de este Superior Tribunal de Justicia que asimismo, tuvo por incontestada la demanda respecto de dicha empresa. En virtud de ello, solo contesta la demanda con relación a las restantes accionantes y solicita que se rechace la acción de inconstitucionalidad, con imposición de costas a la parte actora.

Tras negar los hechos expuestos, sostiene que la Ordenanza y la Resolución cuestionadas fueron dictadas en el marco de competencia municipal, en tanto instrumentan una tasa de habilitación comercial, seguridad e higiene.

Afirma que la facultad de su representada para crear y recaudar impuestos es complementaria de la que tiene la Nación (cf. art. 231 de la Constitución Provincial) y que resulta desacertado el planteo según el cual el Municipio se inmiscuye en la competencia federal, toda vez que la observancia de las normas de seguridad e higiene es materia típicamente municipal.

Esgrime que su mandante tiene potestad para dictar tasas como la discutida en razón del poder de policía que le asiste y la autonomía reconocida constitucionalmente, en pos de proteger la salud y salubridad dentro del ejido municipal —cf. art(s). 225 y 230 de la CP; 5 y 123 de la CN; 2, 3, 7, 8, 9 y 39 de la Carta Orgánica Municipal (COM)—.

Invoca pronunciamientos de la Cámara de Apelaciones de la IVª Circunscripción Judicial y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relativos a la aplicación, naturaleza y límites de las tasas por inspección de seguridad, salubridad e higiene. Resalta que la autonomía implica la capacidad de los municipios para afrontar la financiación dentro de los límites de su competencia.

Precisa que el servicio que presta el Municipio consiste en la inspección y reinspección veterinaria de los productos perecederos de origen animal o vegetal provenientes de otras jurisdicciones que se introduzcan para el consumo.

Expresa que el inciso a) del art. 18 de la Ordenanza cuestionado es claro en cuanto regula las tarifas por el control de la “introducción de mercancías” con destino directo a un comercio habilitado dentro de General Roca.

Asevera que al fiscalizar las certificaciones sanitarias de los productos transportados por los “camiones de paso”, que no tienen establecimiento de depósito o despacho dentro de dicha ciudad, se tiene en cuenta el destino asignado

y se aplica la tasa solamente a los productos con destino a la distribución y consumo dentro del ejido Municipal, no así a aquellos destinados a otras jurisdicciones.

Adiciona que el inciso e) de la preceptiva citada regula las tarifas aplicadas al precintado de unidades para redespacho de productos de consumo humano hacia otras localidades y el inciso d) estipula la distribución desde el depósito a los distintos comercios de la ciudad.

Alega que las mercaderías no deben ser examinadas solamente en los puntos de origen y en los comercios, sino también durante el tránsito para asegurar que las condiciones de traslado preserven sus calidades y aptitud para la ingesta humana. Detalla que la inspección municipal controla que el transporte cuente con la documentación habilitante para trasladar alimentos, verifica la temperatura de los productos que requieren cadena de frío, la compatibilidad de las cargas, las condiciones de estiba, las marcas y la habilitación por parte de los establecimientos de elaboración.

Señala que la Ordenanza Tarifaria 5002 remite a la Ordenanza Fiscal 71/78, que establece el hecho imponible, la base imponible y los contribuyentes de la tasa impugnada, cuyos art(s). 129 a 133 transcribe en la contestación.

Rechaza que se constituya una aduana interna y que exista distinción entre los bienes elaborados en el ejido municipal y los que se introducen, por cuanto ambos grupos de productos son inspeccionados al momento de ser transportados.

Puntualiza que el control que efectúa su representada consiste en verificar que la mercadería que ingresa al territorio cumpla con la normativa establecida por el CAA, Senasa y Anmat.

Por último, sostiene la dificultad de fiscalizar el estado de los productos en las bocas de expendio atento a que muchos de ellos son recibidos en comercios minoristas que no controlan sus condiciones.

3. El 09/05/2023 por disposición de Presidencia se declaró la cuestión de puro derecho (art. 359, 2º párr. del Cód. Proc. Civ. y Comercial) y posteriormente, atento al estado de las actuaciones, se corrió vista a la Procuración General.

4. Dictamen de la Procuración General:

El Procurador General, Jorge O. Crespo, opina que debe rechazarse la acción de inconstitucionalidad propuesta, por considerar que los argumentos planteados por los accionantes son insuficientes para demostrar que la normativa cuestionada contraría el orden constitucional (Dictamen N° 52/23).

Entiende que los diversos precedentes jurisprudenciales invocados por los demandantes no logran demostrar la viabilidad de lo pretendido. Distingue entre el caso “Molinos Río de La Plata SA c. Buenos Aires, Provincia de s/ Acción Declarativa” (CSJN, Fallos: 332:66) aludido en la demanda, que impide una nueva registración de productos cuando ya existe una expedida por la autoridad nacional, y el actual, en el que se cuestiona una tasa impuesta por el Municipio al considerarla inconstitucional.

Señala que el párrafo en el cual el Alto Tribunal alude a los art(s). 16 y 17 de la normativa involucrada confronta con la pretensión de los actores, en tanto refiere a la responsabilidad de los municipios de aplicar el CAA dentro de sus jurisdicciones y a que percibirán las tasas que abonen los establecimientos por la prestación de servicios en el área de su competencia.

Agrega que no se deducen directamente las implicancias en el supuesto en análisis de lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa caratulada “Loma Negra Compañía, Industrial, Argentina, Sociedad Anónima c. Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” (CSJ 2240/2016, sent. del 27/09/2022).

Destaca que no puede afirmarse en forma indubitada —ni lo demostraron los accionantes— que la tasa municipal contradiga los lineamientos que deben tenerse en mira al analizar este tipo de gravámenes. Enfatiza que el Municipio especificó en qué consiste el servicio que presta, sin que se aprecien argumentos suficientes de los demandantes que permitan evidenciar la incorrección de lo expuesto.

Concluye que la pretensión de inconstitucionalidad evidencia meras discrepancias subjetivas y que no se acreditó en forma suficiente que las normas objetadas contravengan los postulados de la Constitución Nacional y Provincial.

5. Análisis y solución del caso:

5.1. La cuestión traída a decisión de este Cuerpo remite al deslinde de competencias entre el Municipio y la Nación en torno a la regulación de productos alimentarios de circulación nacional, que se comercializan en más de una jurisdicción. Se busca determinar si la demandada tiene facultades para, sin lesionar el régimen federal, cobrar una tasa por los servicios de inspección y reinspección veterinaria que refiere el Título IX de la Ordenanza N° 71/78 (Fiscal de General Roca), conforme prescribe el art. 18 de la Ordenanza N° 5002 (Tarifaria Anual 2023), sobre los bienes que las accionantes pretenden introducir en su territorio.

Al respecto, cabe precisar que de acuerdo al diseño previsto en los art(s). 5 y 123 de la CN, el municipio como ente autónomo encuentra allí su origen normativo y el quantum de sus atribuciones, competencias e incumbencias en las Constituciones Provinciales y demás normas complementarias de derecho público interno. La Constitución de la Provincia de Río Negro reconoce a los Municipios —cédula original y fundamental de la organización política— y establece que la normativa municipal prevalece en caso de contradicción o superposición de normas en materia específicamente comunal.

De tal modo, el texto constitucional les ha otorgado autonomía y conferido todos los poderes necesarios para su cometido (art. 225 de la Constitución Provincial), en cumplimiento del mandato estipulado en la Constitución Nacional que exige a las Provincias asegurar la autonomía municipal, así como también reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art(s). 5 y 123 de la CN). Las atribuciones propias del municipio presentan dos dimensiones claramente delimitadas en la Constitución Provincial: una dimensión espacial —art. 227— y una dimensión material —art(s). 228/229—. El aspecto espacial corresponde al territorio del municipio, determinado por la zona que se beneficia de sus servicios (ejido municipal). La dimensión material se relaciona con su competencia en atención a la seguridad, planificación del desarrollo urbano, salubridad, higiene, moralidad y el ejercicio de cualquier otra función de interés municipal, siempre que no esté prohibida por la Constitución y sea compatible con las funciones de los poderes del Estado (cf. STJRNS4 Se. 134/22 “Provincia de Río Negro”).

En lo aquí pertinente, el inc. 15 del art. 229 de la Carta Magna provincial contempla que los municipios ejercen el poder de policía e imponen sanciones en materias de su competencia. Asimismo, el art. 230 incluye los recursos tributarios como parte del tesoro municipal —entre ellos, lo recaudado en concepto de tasas (inc. 4)— y el art. 231 establece que la facultad de tales entes para crear y recaudar impuestos es complementaria de la que tiene la Nación sobre las materias que le son propias y las que las leyes establecen para el orden provincial.

En ese contexto, el Superior Tribunal de Justicia ha señalado antes, que el municipio se inserta en un ámbito de actuación más amplio que el delimitado a la Nación y a las Provincias. Por lo tanto, si bien la autonomía municipal importa el reconocimiento de un estatus jurídico propio, ello no significa una equivalencia jerárquica; sus posibilidades de actuación deben coordinarse y armonizarse con el reparto de competencias y atribuciones que efectúan la Constitución Nacional y Provincial respecto de cada uno de esos niveles de gobierno (cf. STJRNS1 Se. 15/05 “Fridevi SAFIC”; STJRNS4 Se. 93/06 “Tarruella”, Se. 62/17 “Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro”, “Provincia de Río Negro” ya citado, entre otros).

Como derivación de lo expuesto, las normas sustentadas en el ejercicio del poder de policía municipal serán antijurídicas si contradicen o desconocen algún principio constitucional, o entran en colisión con el texto o el espíritu de la Constitución Nacional, la Provincial, o las leyes que en su consecuencia se dicten (cf. STJRNS4 “Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro” y “Provincia de Río Negro”, ya citados).

Consecuentemente, el municipio tiene la facultad de dictar normas generales, siempre y cuando se mantengan dentro de sus competencias y estén en línea con un orden jurídico superior que determina sus límites (cf. STJRNS4 Se. 70/18 “Ysur Energía Argentina SRL”). En la temática del caso, el orden superior está dado por las disposiciones de la Constitución Nacional y la legislación de fondo relativa al comercio interjurisdiccional de alimentos.

En lo que respecta a la Nación, uno de los poderes delegados por las provincias al gobierno federal, según el inc. 13 del art. 75 de la CN, es el de regular el comercio con naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Esta disposición, conocida como “cláusula comercial”, se relaciona con el art. 126, que prohíbe a las provincias ejercer el poder delegado; en particular, “expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior”, así como también “establecer aduanas provinciales”, entre otras actividades.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones locales dentro del ámbito de la “cláusula comercial”, cobra virtualidad la noción orgánica o integradora del término “comercio”. Se procura así evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por los estados provinciales, lo cual conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento.

Esa noción no solo respalda la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial —art. 75, inc. 13 de la CN, antes citado—, sino también su competencia exclusiva para el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales por las autoridades locales —art. 75, inc. 12 de la CN— (cf. CSJN, Fallos: 346:361 y sus citas).

5.2. De hecho, el Congreso Nacional en ejercicio de tales prerrogativas aprobó el Código Alimentario Argentino (CAA) —Ley 18.284—, cuerpo legal rector de la materia en litigio que recoge toda la normativa vigente relacionada con la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de todos los alimentos para el consumo humano (cf. art. 3 del Decreto reglamentario 815/1999).

Dicha ley proporciona directrices uniformes aplicables en todo el territorio de la República. En lo que ahora es de interés, concretamente estipula que aquellos productos cuyo proceso de producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo al CAA y sus disposiciones reglamentarias por la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, 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 (art. 3). Por su parte, el Decreto 815/1999 instaura el Sistema Nacional de Control de Alimentos (art. 1) de aplicación en todo el territorio de la Nación (art. 2), con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del CAA.

Adicionalmente, designa a la Comisión Nacional de Alimentos, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria —Senasa— y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica —

Anmat— como integrantes del sistema (art. 4). Así, la Comisión es la encargada de supervisar que los organismos mencionados hagan cumplir el CAA en todo el territorio del país y de promover el control coordinado de alimentos en bocas de expendio a través de las autoridades sanitarias integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos —art. 6, inc(s). a) y e)—, entre otras funciones.

El Decreto aludido especifica además que Senasa será el organismo encargado de ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal y de asegurar el cumplimiento del CAA para los productos que caen bajo su jurisdicción exclusiva (art. 12). Entre sus funciones, está velar por la inocuidad, salubridad y sanidad de los productos alimenticios, sus subproductos y derivados, materiales en contacto directo con los mismos, materias primas, envases, aditivos, ingredientes y rotulado —art. 13, inc. b)—; registrar productos y establecimientos; ejercer la supervisión higiénico-sanitaria en la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento en los establecimientos y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional y la fiscalización de su transporte en el área de su competencia —art. 13, inc. c)—, entre otros cometidos.

En lo referente a Anmat, se establece que será la encargada de ejecutar por intermedio del Instituto Nacional de Alimentos, la política que dicte el gobierno nacional en materia de sanidad y calidad para los productos que estén bajo su exclusiva competencia y de asegurar el cumplimiento del CAA (art. 14). Le corresponde, según el art. 15, proteger la salud de la población, asegurando la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que estén bajo su competencia, así como de los materiales en contacto directo con los mismos, las materias primas, envases, aditivos, ingredientes y rotulados —inc. a)—; controlar y fiscalizar la distribución, el transporte y la comercialización de los productos alimenticios destinados al consumo humano —inc. c)— y coordinar con las autoridades provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y municipales, las acciones necesarias para el mejor cumplimiento del decreto en el área de sus competencias —inc. e)—, entre otras funciones. A su vez, el Decreto referido en el Título III regula las autoridades sanitarias provinciales y municipales. Allí expresa que las autoridades sanitarias de cada provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios serán responsables de aplicar el CAA dentro de sus respectivas jurisdicciones (art. 16) y, en particular, “...las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio” (art. 19).

5.3. En cuanto a la normativa local, la Ordenanza Fiscal N° 71/78 de General Roca establece la “tasa por abasto y/o inspección veterinaria” y regula los aspectos sustanciales de la gabela objeto de cuestionamiento (v. gr., el hecho imponible, la base imponible, los contribuyentes, las sanciones, etc.).

En tal sentido, dispone que todos los bienes perecederos de origen animal o vegetal, producidos en el ejido urbano de General Roca y “los que introduzcan para su consumo, provenientes de otras jurisdicciones”, que generen la necesidad del ejercicio por parte de esa Municipalidad de la policía de salud pública y de la sanidad, abonarán las tasas que fije la Ordenanza Impositiva (art. 129).

La Ordenanza define a los contribuyentes de la siguiente manera: a) Por la inspección veterinaria en frigoríficos, carnicerías, fábricas de chacinados: los titulares de comercio; b) Por la inspección veterinaria de aves: huevos, verduras, frutas, productos de caza, pescados, mariscos: los titulares del comercio y/o “introdutores” en forma solidaria; c) Por reinspección veterinaria: los propietarios de los bienes y/o los “introdutores” y d) Por el visado de certificados sanitarios: los “distribuidores” (art. 131).

También contempla que el pago de los gravámenes se realizará en el momento de la prestación del servicio y que la falta de cumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Título VII Parte General, sin perjuicio de que “la Municipalidad podrá negar la introducción a es[a] jurisdicción hasta tanto el contribuyente regularice su situación” (art. 133).

Luego, la Ordenanza Tarifaria Anual (Año 2023) N° 5002 de dicho Municipio —que remite a la citada precedentemente— establece la unidad de medida y las tarifas a abonar por los servicios de inspección y reinspección veterinaria, según el Título IX la Ordenanza Fiscal (art. 18). De allí se desprenden los montos correspondientes a la inspección de productos perecederos de origen animal o vegetal que se introduzcan para su consumo provenientes de otras jurisdicciones (inc. A); la inspección de unidades de transporte para distribución local de productos de consumo humano (inc. D); el precintado de unidades para redespacho de productos de consumo humano hacia otras localidades (inc. E); la habilitación de vehículos para transporte de sustancias alimentarias (inc. F); la inscripción de introductores de carnes, derivados y no especificados (inc(s). I y J), entre otros.

En la parte final del artículo citado, se determina que el titular del transporte será el responsable del pago de la tasa; que a los fines de la inspección del inciso A, no se considerará mercadería en tránsito cuando se introduzca en depósitos dentro del ejido de General Roca; y que los incisos D, E, F y G se incrementarán en un 100% cuando el solicitante no posea licencia comercial en esa ciudad.

5.4. Presentado el marco normativo de la controversia, corresponde señalar que existen pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la temática, en los que se puso en tela de juicio la constitucionalidad de tasas de similares características a la aquí controvertida previstas en normas provinciales y municipales, que

proyectan sus efectos sobre la decisión a adoptar por este Superior Tribunal de Justicia respecto de la cuestión constitucional planteada.

Es relevante resaltar al respecto las decisiones recaídas en las causas: CSJ 238/2010 (46-L)/CS1 “Logística La Serenísima SA y otros c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 09/12/2015; CSJ 834/2012 (48-M)/CS1 “Milkaut SA c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, sentencia del 15/03/2016; CSJ 890/2011 (47-M)/CS1 “Molfino Hermanos Sociedad Anónima c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, sentencia del 17/12/2020; CSJ 788/2012 (48-S)/CS1 “Sucesores de Alfredo Williner SA c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 22/12/2020 (citadas en el pto. VI, ap. 2 de la demanda, Movimiento: VI-00003-O-2023-I0001).

En tales pronunciamientos, a los que corresponde remitir en razón de brevedad, el máximo Tribunal del país descalificó la regulación que establecía el pago de una tasa retributiva por el servicio de inspección higiénico-sanitaria de alimentos al ingresar al territorio provincial, por encontrarla en pugna con los preceptos federales de rango superior y las normas que organizan un sistema de alcance nacional resultante de aquellos.

En concreto, entendió que el proceder de la provincia demandada con sustento en las normas impugnadas, enervaba “...las facultades de los organismos federales creados con la finalidad específica de ejercer el poder de policía en materia de alimentos...” y sometía a quienes los comercializaban al cumplimiento de “...requisitos incompatibles con las garantías previstas en los artículos 9º, 10, 11, 31, 75, inciso 13 y 126 de la Constitución Nacional, creando una especie de valla aduanera interior” (CSJN “Logística La Serenísima SA y otros c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, cons. 10; sentencia a la que remitió la Corte en los restantes fallos citados).

Es de destacar, a mayor abundamiento, que el criterio fue mantenido por la Suprema Corte en fallos posteriores como: CSJ 344/2018 “Alimentos Refrigerados Sociedad Anónima c. Mendoza, Provincia de s/ Acción declarativa de certeza”, CSJ 93/2018 “Refinería del Centro SA c. Mendoza, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencias del 07/03/2023; CSJ 2333/2016 “Sancor Cooperativas Unidas Limitada c. Neuquén, Provincia del s/ Acción declarativa de certeza”, sentencia del 03/05/2023; CSJ 253/2017 “Manfrey Cooperativa de Tamberos de Comercialización e Industrialización Limitada c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de Certeza e Inconstitucionalidad”, CSJ 396/2014 “Frigorífico General Pico SA c. Mendoza, provincia de s/ acción declarativa de certeza”, sentencias del 23/05/2023; F. 30. L. ORI “Frigorífico de Aves Soychu SAICFIA c. Mendoza, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y CSJ 4101/2015 “Sucesores de Alfredo Williner SA c. Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de Certeza”, sentencias del 22/06/2023.

Recientemente, la Corte Suprema se pronunció en los autos: “Granja Tres Arroyos SACAFEI c. Municipalidad de Río Cuarto s/ Acción Meramente Declarativa de derecho” (FCB34667/2016/CA4-CS1, Sentencia del 03/08/2023) donde quien reivindicaba el ejercicio de la potestad tributaria local era un municipio y precisó 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. Allí, destacó que todas las tasas municipales deben derivar de la prestación de un servicio fundado en una incumbencia propia de los municipios.

Tales casos resueltos por el máximo Tribunal de la Nación —último intérprete de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en consecuencia— revisten analogía sustancial con el de las actuaciones bajo estudio, circunstancia que torna imperativo el acatamiento de la doctrina judicial emergente de los fallos citados. Máxime, cuando dicha perspectiva ha sido invocada expresamente por las demandantes y los argumentos desarrollados por el Municipio no logran rebatir los fundamentos de aquella doctrina constitucional, de seguimiento obligatorio para todos los tribunales nacionales y provinciales.

En ese sentido, es dable recordar que los jueces deben —aun frente a la inexistencia de una norma en tal sentido— conformar sus decisiones a las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictadas en casos similares, obligación que se sustenta en la responsabilidad institucional que le corresponde a aquella como titular del Departamento Judicial del Gobierno Federal, los principios de igualdad y seguridad jurídica, así como razones de celeridad y economía procesal que hacen conveniente evitar todo dispendio de actividad jurisdiccional (cf. STJRNSI Se. 15/20 “Vergara”).

5.5. Sobre dicha plataforma de análisis, se adelanta que procede hacer lugar a la acción deducida y declarar la inconstitucionalidad de las normas municipales antes mencionadas, por invadir facultades delegadas de la Nación y resultar incompatibles con diversos artículos de la Constitución Nacional y disposiciones legislativas de jerarquía superior, citados en la demanda.

Si bien el planteo de las accionantes se limita a la ordenanza tarifaria, la pretensión está claramente delimitada —se objeta la normativa local que grava la mercadería en tránsito interjurisdiccional— y la decisión del conflicto impone también la evaluación de la norma que crea el tributo y determina sus aspectos sustanciales, además de la que establece la tarifa correspondiente.

Este Cuerpo tiene dicho que nuestro sistema de control constitucional es de naturaleza mixta, lo cual implica el control difuso que todo juez/a puede y debe realizar, con más el control originario que merced al juicio o acción autónoma de inconstitucionalidad es de competencia exclusiva y excluyente del Superior Tribunal de Justicia

(art(s). 196 y 207 de la CP; 793 y sig(s). del Cód. Proc. Civ. y Comercial). En ambos casos, el control es concreto, por cuanto se realiza con motivo de la configuración de un caso justiciable que requiere la intervención de un órgano judicial; y a la vez reparador, desde que se realiza luego de sancionada la norma que se confronta con la Constitución (cf. STJRNS4 Se. 99/14 “Vidal”, Se. 188/17 “Sánchez”; STJRNS3 Se. 11/19 “Painevil”, Se. 57/23 “Peralta Oliva”, entre otros).

Cabe tener presente al respecto que en el derecho público local, no solo puede declararse inconstitucional de oficio una norma, sino que todo magistrado/a que se encuentre ante la mencionada vulneración deberá hacerlo, en tanto la potestad que se le confiere para suplir el derecho que las partes no invocan o invocan erradamente, lleva ínsita la obligación de mantener la supremacía de la Constitución —art. 31 de la CN— (cf. STJRNS3 “Peralta Oliva” ya citado, Se. 72/23 “Fratini” y 75/23 “Relmuan”).

5.6. Examinadas las Ordenanzas Fiscal N° 71/78 y Tarifaria Anual (Año 2023) N° 5002 de General Roca que regulan el tributo impugnado, no se vislumbra que dichas normas instrumenten en la práctica una tasa de habilitación comercial, seguridad e higiene, que es de indiscutible competencia municipal, tal como intenta presentarlo el apoderado de la accionada.

Más aun, en la contestación de la demanda se reconoce que el servicio que presta el Municipio consiste en la inspección y reinspección veterinaria de productos perecederos de origen animal o vegetal que se introduzcan para su consumo, provenientes de otras jurisdicciones. También se alude a la fiscalización de remitos y/o certificaciones sanitarias de la mercadería transportada, así como al control de la documentación que la determina apta para su traslado.

Es claro entonces que las actividades que la accionada ejecuta durante el tránsito interjurisdiccional de aquellos bienes, con base en las Ordenanzas antes mencionadas, exceden el control en boca de expendio encomendado por la normativa federal a las autoridades sanitarias municipales en el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos.

Ello así, de acuerdo a lo que establece el art. 19 del Decreto 815/1999, complementario del art. 3 del CAA, que refiere a la verificación de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial “en la jurisdicción de destino” (cf. CSJN CSJ 238/2010 (46-L)/CS1 “Logística La Serenísima SA y otros c. Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, cons. 7°, sent. del 09/12/2015; CSJ 4101/2015 “Sucesores de Alfredo Williner SA c. Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de Certeza”, cons. 4°, sent. del 22/06/2023).

Las autoridades sanitarias locales sólo están autorizadas para aplicar el CAA “dentro” de sus respectivas jurisdicciones a cuyo fin podrán registrar productos y establecimientos con las excepciones dispuestas en el art. 13 del Decreto antes referido. Ello deja en claro que en ningún caso están autorizadas para ejercer la fiscalización higiénico-sanitaria de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal que el inc. c del artículo citado atribuye como competencia exclusiva de Senasa. 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 de 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 art. 75 inc. 13 de la CN (cf. “Granja Tres Arroyos SACAFEI c. Municipalidad de Río Cuarto s/ Acción Meramente Declarativa de derecho”, FCB34667/2016/CA4-CS1, Sentencia del 03/08/2023, cons. 11 y 13 del voto del Juez Rosenkrantz).

En efecto, la actuación de la Municipalidad, al verificar que los productos que ingresan a su territorio —previo al expendio— cumplan con la normativa establecida por el Código Alimentario, Senasa y Anmat, invade las facultades de estos organismos nacionales. Son ellos quienes tienen el mandato de velar por la salud pública durante la circulación de tales bienes, garantizando la inocuidad, salubridad y sanidad de los productos alimentarios bajo su competencia, además de registrar y fiscalizar los medios de transporte y la distribución de aquellos —cf. art(s). 13, inc(s). b) y c) y 15, inc(s). a) y c) del Decreto 815/1999—, tal como quedó expuesto.

Se reconocen las potestades de policía y tributarias que el Municipio esgrime en defensa del régimen cuestionado, en atención a la autonomía consagrada en la Constitución de Río Negro. Sin embargo, dichas atribuciones se circunscriben al ámbito de las competencias y actividades definidas en los art(s). 229, inc. 15; 230 y 231 de la Constitución Provincial (conc(s). con los art(s). 5 y 123 de la CN).

La propia Carta Orgánica Municipal de General Roca en su art. 8, citado por la parte demandada, prescribe que ninguna acción de interés general llevada a cabo por la Municipalidad puede contravenir las Constituciones Nacional o Provincial.

En ese sentido y de acuerdo a las pautas interpretativas que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación antes reseñada, los municipios en ejercicio de su autonomía no tienen autorización para dictar normas que —directa o indirectamente— obstaculicen la libre circulación territorial o que puedan interferir con la facultad exclusiva del Congreso Nacional de reglamentar el comercio (art. 75, inc. 13 de la CN). Por el contrario, deben conformarse al marco uniforme de alcance nacional que constituyen el CAA y sus normas reglamentarias, siguiendo el principio de supremacía constitucional (art. 31 de la CN).

Si se permitiera la coexistencia de poderes en la materia y la fiscalización en tránsito que pretende ejercer la demandada cuando las normas nacionales fijan un punto distinto de control, se produciría la neutralización de la actividad federal que la Constitución busca evitar, como uno de los mecanismos más efectivos para preservar la existencia de la Nación (cf. CSJN “Logística La Serenísima SA y otros”, ya citado).

5.7. Además, de la lectura del art. 129 de la Ordenanza Fiscal N° 71/78 —parte pertinente— surge que el hecho imponible previsto por la Municipalidad es la introducción al ejido urbano de bienes perecederos de origen animal o vegetal provenientes de otras jurisdicciones, lo cual resulta claramente incompatible con la libre circulación de productos en el interior de la República garantizada por la Constitución Nacional (art. 10).

Es importante reiterar que las facultades tributarias y de control esgrimidas por la accionada no se pasan por alto, pero debe considerarse que no pueden ejercerse durante el “tránsito” de la mercadería. Más bien, deben aplicarse a partir del punto de venta al por menor (“expedio”, como refiere el art. 19 del Decreto 815/1999 y según definición de la Real Academia Española: <https://dle.rae.es/expedio?m=form>), dado que recién entonces habrá finalizado el comercio interjurisdiccional —cuya regulación es competencia de la Nación— y los alimentos efectivamente se destinarán al consumo dentro del ejido municipal.

La norma citada no se vislumbra irrazonable, en virtud de que posibilita el ejercicio de las facultades locales al final de la cadena productiva, con el objetivo de realizar un último control de los productos destinados a la venta. Al mismo tiempo, resguarda el campo de acción de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Control de Alimentos —durante el tránsito interjurisdiccional—, de acuerdo al esquema diseñado en la Constitución Nacional y el CAA.

Sobre esa base, la supuesta dificultad que alega la demandada para llevar a cabo controles en los puntos de venta, que no ha sido acreditada y se fundamenta en la circunstancia de que “muchos de los productos son recibidos en comercios minoristas los cuales no se encargan de verificar en qué condiciones llegan los mismos”, no concede al Municipio el derecho a invadir las facultades delegadas de la Nación, como acontece a través de la aplicación de la normativa local analizada.

De igual modo, la exigencia del pago del tributo impugnado como condición de ingreso de los bienes al territorio municipal que se desprende del art. 133 de la Ordenanza Fiscal N° 71/78, configura una barrera aduanera interior que está prohibida por la Constitución Nacional, toda vez que obstaculiza el tránsito federal de aquellos, cuya libertad recibe tutela constitucional, como se anticipara (cf. art(s). 9, 10 y 11 de la CN).

Esta prohibición, establecida en la Ley Fundamental, incluye a los municipios y alcanza al ejercicio del poder de policía de seguridad o salubridad, así como a cualquier tarifa enmascarada de tasa por servicios si encubre una verdadera aduana interior (cf. Gelli, María A., “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada”, 5ª ed. ampliada y actualizada, T. I, Buenos Aires, LA LEY, 2018, art. 9º, ap. 3), como sucede en el caso; circunstancia que conduce a la descalificación del precepto citado.

5.8. Adicionalmente, se advierte que las atribuciones que pretende ejercer el Municipio conllevan en la práctica una duplicación de controles y mayores costos, situaciones que la normativa nacional tiende a evitar explícitamente (cf. art(s). 36 y 37 del Decreto 815/1999).

Nótese que los productos que distribuyen las accionantes son fiscalizados por Senasa y, al ingresar al Municipio de General Roca, cuentan con permiso de tránsito federal expedido por dicho organismo, según se expuso en la demanda y surge de las constancias obrantes en la causa; siendo imperativo el reconocimiento y aceptación de las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos otorgadas por el organismo nacional en el área de su competencia (cf. art. 36 antes citado).

Tal como sostiene la parte actora, la tasa cuestionada también desatiende lo preceptuado por la Constitución Provincial al definir el régimen tributario, en cuanto determina que se procura desgravar los artículos de primera necesidad (art. 94), calidad que revisten en su gran mayoría los alimentos destinados al consumo humano que transportan las empresas demandantes.

En resumen, las normas municipales analizadas invaden facultades delegadas al Congreso de la Nación y resultan contrarias a los art(s). 9, 10, 11, 31 y 75 —inc(s). 12 y 13— de la CN; 94, 229 —inc. 15—, 230 y 231 de la Constitución de Río Negro; 3 del CAA —Ley 18.284—; 19, 36 y conc(s). del Decreto 815/1999, motivos por los cuales se impone declarar su inconstitucionalidad.

6. Decisión:

Por los fundamentos expresados, se propone al Cuerpo hacer lugar a la demanda interpuesta el 08/02/2023 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los art(s). 18 de la Ordenanza Tarifaria Anual (Año 2023) N° 5002, promulgada mediante Resolución 3555/22; 129 —parte pertinente, de acuerdo al considerando 5.7.- y 133 de la Ordenanza Fiscal N° 71/78 de la Municipalidad de General Roca, por invadir facultades delegadas de la Nación y resultar contrarias a los art(s). 9, 10, 11, 31 y 75 —inc(s). 12 y 13— de la CN; 94, 229 —inc. 15—, 230 y 231 de la Constitución de Río Negro; 3 del CAA —Ley 18.284—; 19, 36 y conc(s). del Decreto 815/1999. Con costas a la vencida (art. 68 del Cód. Proc. Civ. y Comercial). Mi voto.

La doctora *Criado* y el doctor *Ceci* dijeron:

Adherimos a los fundamentos expuestos en el voto del doctor *Apcarian* y Votamos en igual sentido.

El doctor *Barotto* y la doctora *Piccinini* dijeron:

Atento a la coincidencia manifestada entre la señora Jueza y los señores Jueces que nos preceden en el orden de votación Nos abstenemos de emitir opinión (art. 38 LO).

Por ello el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia resuelve: Primero: Declarar la inconstitucionalidad de los art(s). 18 de la Ordenanza Tarifaria Anual (Año 2023) N° 5002, promulgada mediante Resolución 3555/2022; 129 —parte pertinente, de acuerdo al considerando 5.7.- y 133 de la Ordenanza Fiscal N° 71/78 de la Municipalidad de General Roca, por invadir facultades delegadas de la Nación y resultar contrarias a los art(s). 9, 10, 11, 31 y 75 — inc(s). 12 y 13— de la Constitución Nacional; 94, 229 —inc. 15—, 230 y 231 de la Constitución de Río Negro; 3 del CAA —Ley 18.284—; 19, 36 y conc(s). del Decreto 815/1999. Con costas a la vencida (art. 68 del Cód. Proc. Civ. y Comercial). Segundo: Regular los honorarios profesionales del doctor Horacio J. Caffaratti en ... Jus, más el 20% por el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa deducida por la demandada —cf. art(s). 6; 9, 39 y conc(s). de la Ley G 2212— y los honorarios profesionales del doctor Juan Pablo Urquiaga en ... Jus, más el 10% por el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa deducida el 14/03/2023 —cf. art(s). 6, 9, 39 y conc(s). de la Ley G 2212—. Hágase saber que la notificación a Caja Forense es a cargo de la parte interesada conforme Ley D 869. Tercero: Notificar, en conformidad con lo dispuesto en el art. 9 inc. a) del Anexo I de la Acordada N° 36/22 —STJ— y, oportunamente, archivar. — *Ricardo A. Apcarian*. — *Cecilia Criado*. — *Sergio G. Ceci*. — *Sergio M. Barotto*. — *Liliana L. Piccinini*.